



Rapport

du

Département de la santé et des affaires sociales

Exercice 2011

DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES

2011 EN BREF

Dans le **domaine de la santé**, l'année 2011 a été marquée notamment par l'élaboration et l'adoption par le Conseil d'Etat d'un rapport au Grand Conseil concernant **les options stratégiques de l'Hôpital neuchâtelois** (HNE), avec une nouvelle répartition des missions entre les hôpitaux de soins aigus. Cette répartition se caractérise par la création de centres de compétence et le principe de la complémentarité entre les sites.

D'autres projets importants ont été menés dans ce domaine, tels que la rédaction d'un rapport portant sur la **révision de la LAMal relative au financement hospitalier**, l'élaboration d'un **plan santé mentale** et d'un **plan cancer**, et la mise sur pied d'une **campagne d'information cantonale sur le don d'organes**. Dans le secteur des soins à domicile et de l'hébergement, il est à relever la mise en place de la partie de **loi sur le financement des EMS** (LFinEMS), en lien avec la réforme du **financement des soins** au niveau fédéral. Enfin, une **planification médico-sociale pour les personnes âgées** dans le canton de Neuchâtel a été menée. Le Grand Conseil sera saisi d'un rapport au début 2012.

Dans le **domaine social**, on peut clairement parler de détérioration sur le plan de **l'aide sociale**. Le nombre de nouveaux dossiers a augmenté de 23,5% en une année et les charges d'aide matérielle sont réparties à la hausse. Les montants des **subsidés d'assurance-maladie** ont également progressé. Dans le secteur des **avances de contributions d'entretien** cependant, on enregistre un nombre de dossiers parmi les plus faibles de la décennie. Dans le secteur des **bourses d'études et de formation**, le montant moyen d'une bourse a été augmenté, sur décision du Conseil d'Etat. En outre, un premier bilan positif sur **l'aide au désendettement** a été établi, une aide qui s'effectue en partenariat avec Caritas et le Centre social protestant. Enfin, un concept d'**entreprises sociales** a été développé, avec une première expérience-pilote qui se déroulera en 2012 en collaboration avec alfaset.

Dans le domaine de la protection des enfants et des adultes, le nombre de situations suivies en 2011 par les assistants sociaux reste stable par rapport à l'année précédente. En matière d'accueil extra-familial pour les enfants, la réforme dans ce domaine a connu son aboutissement, avec l'acceptation en votation par les Neuchâtelois au mois de juin de **la nouvelle loi sur l'accueil des enfants**.

Notons également que le **plan stratégique des établissements spécialisés** a été élaboré et envoyé en consultation. Dans le secteur des **institutions d'éducation spécialisée pour mineurs**, une importante réforme a été lancée dans le but de renforcer la prise en charge ambulatoire des jeunes en difficultés.

Enfin, au chapitre des ressources humaines, le service de la santé publique a connu le départ de M. Jean-Paul Jeanneret. Son successeur a été désigné en la personne de M. Christophe Guye, jusqu'alors adjoint au chef de service.

DIVISION DE LA SANTE

Pour le secteur des hôpitaux et des institutions psychiatriques, l'année 2011 a été très chargée, avec l'établissement d'un rapport du Conseil d'Etat sur **les options stratégiques d'HNE**, sur la base du plan stratégique établi par l'institution. Le Grand Conseil se prononcera sur la question durant le 1^{er} trimestre 2012. Une nouvelle **planification hospitalière**, transitoire pour les années 2012 à 2014, limitée au domaine des soins aigus, a par ailleurs été établie. Le SCSP a également élaboré un rapport sur la **révision de la LAMal relative au financement hospitalier**, dont la mise en œuvre s'échelonne de 2012 à 2017. De plus, le SCSP a accompagné le **Centre neuchâtelois de psychiatrie** (CNP) dans l'établissement de son **second plan stratégique** portant principalement sur les secteurs d'activité que sont l'hébergement en EMS, les ateliers spécialisés et les structures intermédiaires pour la période 2013-2017. Le service a également soutenu la création et la mise en place d'une **équipe mobile de soins palliatifs BEJUNE**.

Dans le secteur de la promotion de la santé et de la prévention des maladies, un **plan cancer** et un **plan santé mentale** ont été élaborés, avec pour objectif de réduire les maladies non transmissibles. Autre événement important dans ce domaine: la conception et la mise en œuvre d'une **campagne d'information sur le don d'organes**, durant le mois de septembre.

Dans le secteur des prestataires des **soins préhospitaliers**, la fin de l'année a été marquée par le lancement de la **réorganisation de ce secteur**, avec la décision de confier à la Fondation Urgence Santé Vaud (FUS) les appels d'urgence 144, ceux de la garde médicale et ceux de la hotline pédiatrique.

Quant au secteur des soins à domicile et de l'hébergement, l'année 2011 a vu la mise en place de la partie de loi sur le financement des EMS (LFinEMS) en lien avec la réforme du **financement des soins** au niveau fédéral. Les discussions pour la mise en place du **financement par prestations dans les EMS**, initialement prévue au 1^{er} janvier 2012, se sont déroulées avec les partenaires, et un report au 1^{er} janvier 2013 a été décidé par le Conseil d'Etat, avec l'accord de toutes les parties concernées. Enfin, une **planification médico-sociale pour les personnes âgées** dans le canton de Neuchâtel a été menée. Un rapport portant modification de la loi de santé sera présenté au Grand Conseil au début 2012.

DIVISION DES AFFAIRES SOCIALES

Le **service de l'action sociale** et ses quatre entités qui délivrent des prestations sous condition de ressources à la population ont dû, en 2011, non seulement affronter une conjoncture économique de plus en plus versatile, mais aussi se confronter à des tendances lourdes de l'évolution de la société qui ne manquent pas d'inquiéter. Ainsi, malgré un contexte socioprofessionnel encore favorable dans le canton de Neuchâtel dans la majeure partie de l'année 2011 (baisse du taux de chômage de 6,2% à 4,8%), on peut clairement parler de détérioration sur le plan de l'aide sociale. Le nombre de nouveaux dossiers a augmenté de 23,5% en une année et les charges d'aide matérielle sont reparties à la hausse. Elles sont évaluées pour 2011 (avant bouclement final) à quelque 83 millions de francs (contre 73,8 millions au bouclement final 2010).

Pour l'essentiel, ce recours accru à l'aide sociale s'explique par les restrictions imposées dans le dispositif fédéral d'assurances sociales. La 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 et restreignant le droit aux indemnités de chômage, a poussé à ce jour 766 Neuchâtelois-ses supplémentaires à solliciter l'intervention des 8 services sociaux communaux/régionaux.

A l'ORACE, dans le secteur des **avances de contributions d'entretien**, on enregistre un nombre de dossiers parmi les plus faibles de la décennie (185 dossiers faisant l'objet d'avances). Les activités de recouvrement, pour leur part, n'ont pas fléchi, de sorte que le nombre total de dossiers traités par l'office (pour des avances et/ou un recouvrement) est demeuré stable en 2011.

Dans le domaine des **bourses d'études et de formation**, le montant moyen d'une bourse attribuée dans le canton de Neuchâtel est passé de 3104 francs en 2010 à 3696 francs en 2011, principalement en raison de la majoration de 5% des aides financières, décidée par le Conseil d'Etat, dès la rentrée scolaire pour tous les bénéficiaires. Le nombre de boursiers a cependant légèrement baissé (1688 soit - 2,6%).

Afin de maintenir l'intensité de l'aide, les montants des **subsides d'assurance-maladie** accordés par l'OCAM ont progressé de + 3% pour les adultes et de + 9% pour les jeunes adultes. Le nombre de bénéficiaires de subsides a atteint, en 2011, un total de 41.797 personnes (légère augmentation). On relèvera toutefois que ce chiffre comprend également les bénéficiaires de PC AVS/AI et les bénéficiaires de l'aide sociale.

A propos des réflexions menées sur le **désenchevêtrement de l'aide sociale**, on précisera qu'elles n'ont pas permis d'aboutir à une proposition réunissant l'accord de toutes les parties. Les représentants des villes n'ont pas souhaité cantonaliser l'aide sociale et abandonner ce domaine qui relève également de leur compétence. On notera que le 3^e volet du désenchevêtrement des tâches, pour tous les domaines d'activités concernés, est désormais traité par une commission du Grand Conseil.

En matière d'**aide au désendettement**, un premier bilan du mandat de prestations conclu par le DSAS avec Caritas et le Centre social protestant a été communiqué en novembre 2011. A ce titre, on peut mentionner que 932 personnes ont bénéficié, en 2010, des prestations de ces deux services sociaux privés et que près des deux tiers des dossiers suivis ont trouvé une solution. La somme totale des dettes qui grevaient les budgets des personnes nouvellement suivies en 2010 par les deux institutions s'élevait à plus de 7 millions de francs. L'origine de ces dettes est en majorité liée à des arriérés fiscaux (40%).

Toujours dans le même domaine d'activités, le bilan du **Fonds cantonal de désendettement**, établi par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, a relevé que cet instrument est non seulement efficace mais indispensable dans un contexte économique et social marqué par une précarisation d'une partie non négligeable de la population neuchâteloise.

Faisant suite à ses travaux en marge du rapport du Conseil fédéral "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté", le GT CIPOS a constitué, avec l'accord du Conseil d'Etat, un groupe de travail chargé d'étudier la mise en place dans le canton de Neuchâtel de **prestations complémentaires destinées aux familles**. Ce dernier a établi la liste des options possibles pour un éventuel nouveau dispositif social. Un rapport succinct à ce sujet sera adressé au Conseil d'Etat au 1^{er} trimestre 2012.

Enfin, un concept d'**entreprises sociales**, propre au canton de Neuchâtel, a été développé au cours de l'année 2011 par la direction du service. La planification prévoyant une expérience-pilote avec alfaset en 2012 a pu être élaborée et des propositions de places en contrat d'insertion professionnelle ont été présentées aux services sociaux communaux/régionaux. Ces places en entreprise sociale productive (NE-ESO) s'adressent en priorité à des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 50 ans. A ce propos, on relèvera que le nombre de nouveaux dossiers d'aide sociale enregistrés dans le canton de Neuchâtel en 2011 a considérablement progressé dans la tranche d'âge des 50 ans et plus (+ 45%). Cette tendance, qu'il faudra observer attentivement dans les années à venir, ne manque pas de préoccuper les professionnels de l'aide sociale.

Pour le **service de protection de l'adulte et de la jeunesse** (SPAJ) – service des mineurs et des tutelles jusqu'en juillet 2011 -, et le **domaine de la petite enfance** en particulier, l'année 2011 fut marquée par l'aboutissement des travaux de révision du secteur de la petite enfance avec la loi sur l'accueil des enfants, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

2011 fut également ponctuée par la promulgation par le Conseil d'Etat de **la loi sur les activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ)** et l'engagement d'un délégué à la jeunesse ainsi que par le lancement des réflexions sur le dispositif de prise en charge ambulatoire à domicile des enfants mineurs.

Le nombre de situations suivies par les assistants sociaux des **offices de protection de l'enfant et de l'adulte** reste stable. Même si, avec un nombre de plus en plus important de familles monoparentales et recomposées, les schémas familiaux se complexifient. 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.

Début juillet, le service des établissements spécialisés est devenu **service des institutions pour adultes et mineurs** (SIAM). Après plusieurs étapes de clarification avec les partenaires, le **plan stratégique des établissements spécialisés** a été envoyé en consultation dans le canton et à la Commission spécialisée pour l'approbation des stratégies cantonales d'encouragement des personnes handicapées (Commission LIPPI). Des compléments d'information, portant notamment sur l'ancrage légal des dispositions arrêtées dans le plan, ont été demandés.

Plusieurs cas de personnes en situation de handicap ont présenté des caractéristiques hors du commun, nécessitant de trouver des solutions inédites de placement. Pour faire face à ces nouvelles situations, la cheffe du DSAS a notamment autorisé une extension du nombre de places au Devens, une institution dont la mission était déjà d'accueillir des personnes gravement atteintes par des troubles addictifs.

Par ailleurs, une quinzaine de jeunes gens arrivés au terme de leur scolarité obligatoire au sein des écoles spécialisées prenant en charge des mineurs souffrant de handicap mental ont été accueillis au sein d'un atelier de la Fondation Les Perce-Neige, créé à cette occasion. Toutefois, certaines familles avaient déjà trouvé des solutions hors du canton de Neuchâtel, avant la création de cet atelier.

Dans le secteur des **institutions d'éducation spécialisée pour mineurs**, une importante réforme a été lancée dans le but de renforcer la prise en charge ambulatoire des jeunes en difficultés. Menée dans une logique de neutralité des coûts, une première démarche concrète a permis de fermer le Foyer La Croisée, dépendant de la Fondation Carrefour. Parallèlement, le SPAJ a été nanti d'un mandat de **conceptualisation du dispositif ambulatoire** de demain, qui devrait faciliter, de manière progressive, le recul du nombre de placements en institution, aussi bien dans le canton que hors canton.

1. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Dès le mois de juin 2011, la cheffe du DSAS a assumé la fonction de présidente du Conseil d'Etat. Le secrétariat général a dès lors assumé les travaux d'appui inhérents à cette fonction.

En marge de ces tâches, le secrétariat général a participé à l'élaboration, au suivi et à la conduite de plusieurs projets de réforme prévus dans le cadre du programme de législation du Conseil d'Etat.

Dans le domaine hospitalier, il s'est fortement impliqué dans la préparation du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les options stratégiques d'Hôpital neuchâtelois. Le Grand Conseil se prononcera en mars 2012 sur ce rapport.

Autre dossier stratégique: celui de l'assainissement des finances et de la réforme de l'Etat dans lequel le secrétariat général a été fortement sollicité, lors de l'élaboration du budget 2012 notamment. Il a par ailleurs activement participé à la rédaction du rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le redressement des finances (11.036).

Parallèlement, le secrétariat général s'est fortement investi dans la conception et la mise en œuvre de la campagne cantonale d'information sur le don d'organes, qui s'est déroulée durant le mois de septembre. En tant que membre du groupe de travail interdépartement, il a également œuvré à la conception du futur nouveau site Internet de l'Etat.

En outre, il a assumé la présidence de l'un des groupes de travail chargés d'élaborer les principes de bonne gouvernance en matière de partenariat. Ces travaux devraient trouver une concrétisation en 2012.

De plus, le secrétariat général a participé au groupe de pilotage visant à instaurer un nouvel outil d'insertion sociale et professionnelle: l'entreprise sociale. Les travaux ont permis de lancer une phase pilote avec, comme partenaire, l'entreprise alfaset. Il s'est également investi dans le processus du 3^e volet de désenchevêtrement des tâches dont les travaux se poursuivront en 2012 sous l'égide de la commission parlementaire nommée récemment. La définition d'un concept de prise en charge des mineurs a également fait partie des tâches auxquelles le secrétariat général a collaboré en 2011. A ce sujet, des propositions seront transmises au Conseil d'Etat au début de l'année 2012.

Enfin, en sa qualité d'état-major de la cheffe du département, le secrétariat général a assumé l'ensemble des activités inhérentes à sa mission de soutien stratégique et de coordination inter- et intra-départementale. Outre ses tâches de gestion courante, il a apporté à la cheffe de département son appui en matière de communication et de gestion financière. Il a également appuyé les services du DSAS dans la préparation des dossiers en lien avec le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, ainsi que dans le cadre d'actions de communication.

En matière de ressources humaines, le DSAS relève le départ de M. Jean-Paul Jeanneret, chef du service cantonal de la santé publique. M. Christophe Guye, jusque-là adjoint du chef de service, a pris la tête du SCSP le 1^{er} juillet 2011.

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 2011.

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 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.

Différents thèmes ont occupé la CDS, comme le projet de Stratégie nationale de la santé, l'Association nationale pour le développement de la qualité (ANQ), la suppression de la limitation des admissions à la fin de l'année 2011, les hospitalisations hors canton, le projet de loi sur la prévention ainsi que le projet Cybersanté, et dans ce cadre, le projet de loi fédérale sur le dossier électronique du patient.

Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)

La CLASS, présidée depuis janvier 2011 par la cheffe du DSAS, 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.

En 2011, la CLASS s'est réunie à cinq reprises.

Outre les habituelles discussions au sujet des révisions de la LAMal (notamment la réforme du financement hospitalier et le financement des 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, le litige entre santésuisse et les EMS utilisateurs de la méthode plaisir au sujet de la prise en charge des "communications au sujet des bénéficiaires" (CSB) introduite dans le cadre de la réforme du financement des soins, qui s'est réglé pour une bonne partie des assureurs-maladie dans le cadre d'un accord transactionnel pour 2011 et 2012, la gestion des hospitalisations extracantonales au sens de l'article 41, al. 3 LAMal et de l'hébergement en EMS hors canton. La CLASS a également revu les modalités de son financement par les cantons membres. Enfin, la CLASS a adopté, sur la proposition du Groupement romand de santé publique (GRSP), des principes pour l'allocation de subventions par les groupements de la CLASS, avec une grille de critères pour évaluer de la manière la plus objective possible les différentes demandes d'aides financières qui lui sont adressées. Dans le domaine social, la CLASS a suivi avec attention les effets de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (1.4.2011), plus particulièrement les reports de charges opérés ainsi sur les dépenses d'aide sociale.

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).

Afin de mener une réflexion globale et de permettre de précieuses synergies, la CDAS traite également des questions relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse et assure, depuis le 1^{er} juillet 2011 et conformément à sa demande, l'encadrement de la Conférence suisse des responsables cantonaux pour la protection de l'enfance et l'aide à la jeunesse

En 2011, les travaux de la CDAS ont notamment porté sur la procédure de la consolidation de l'AVS (préparation de la 12^e révision AVS) et de l'assurance-invalidité (mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI et de la 6^e révision de l'AI), ainsi que de l'intégration professionnelle et sociale des jeunes. Elle a également poursuivi ses réflexions dans les domaines de la prise en charge extra-familiales des enfants, de l'aide aux victimes, de l'intégration des réfugiés, des personnes admises à titre provisoire et des étrangers.

2. SANTÉ PUBLIQUE

2.1. Introduction

Sur le plan interne au service, l'année 2011 a vu la **réorganisation du service cantonal de la santé publique** (SCSP), adoptée par le Conseil d'Etat fin 2010, se mettre en place, et le départ, à fin mars 2011, de son chef de service, M. Jean-Paul Jeanneret. Son remplacement par son adjoint, M. Christophe Guye, est intervenu le 1^{er} juillet.

Sur le plan des dossiers et projets incombant au secteur de la santé, les principaux événements ayant caractérisé l'année 2011 sont:

Dans le secteur de la prévention des maladies et de la promotion de la santé

- **l'élaboration d'un plan cancer** dont le but est 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. Il est accompagné d'un projet de modification de la loi de santé visant notamment à ancrer le registre des tumeurs dans celle-ci et à prévoir son financement par l'Etat. Parallèlement, le **déploiement du plan santé mentale** se poursuit. Ces deux projets ont pour objectif de réduire les maladies non transmissibles;
- **la mise en place d'une campagne d'information sur le don d'organes durant le mois de septembre 2011**, dans le but de sensibiliser la population à cette importante problématique de santé publique;

Dans le secteur des prestataires des soins préhospitaliers

- **le lancement de la réorganisation du secteur des soins préhospitaliers** avec le mandat confié à la Fondation Urgence Santé FNUS (FNUS) à Lausanne d'assumer les appels d'urgence 144, de la garde médicale et de la hotline pédiatrique.

Dans le secteur des hôpitaux et des institutions psychiatriques

- l'élaboration d'un rapport du Conseil d'Etat portant modification de la législation cantonale, soit notamment la loi de santé, la loi sur l'EHM (LEHM), la loi sur le CNP (LCNP), 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'établissement d'une nouvelle planification hospitalière**, transitoire, pour les années 2012 à 2014, limitée au domaine des soins aigus, avec une révision des listes des hôpitaux de soins intra- et extracantonaux;
- **l'établissement d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les options stratégiques à horizon 2017 de HNE**, sur la base du plan stratégique établi courant 2011 par HNE et remis au Conseil d'Etat fin octobre 2011;
- **l'accompagnement du CNP dans l'établissement de son second plan stratégique** portant sur les secteurs d'activité que sont l'hébergement en EMS, les ateliers spécialisés et autres structures intermédiaires pour les années 2013-2017;
- **la création et la mise en place pour le 1^{er} janvier 2011 d'une équipe mobile de soins palliatifs BEJUNE**, constituée sous la forme d'une association dont le point d'ancrage est le site de La Chrysalide de l'HNE.

Dans le secteur des soins à domicile et de l'hébergement

- **la mise en place de la partie de loi sur le financement des EMS, la LFinEMS, en lien avec la réforme du financement des soins au niveau fédéral.** 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 fin 2010 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. Le référendum n'ayant pas abouti, le Conseil d'Etat a décidé au mois de février 2011 de faire entrer en vigueur les dispositions de la LFinEMS relatives au financement des soins avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2011 et celles relatives au financement par prestations finalement au 1^{er} janvier 2013.
- **Le démarrage des discussions avec les partenaires pour la mise en place du financement par prestations dans les EMS,** avec un report au 1^{er} janvier 2013 décidée par le Conseil d'Etat à l'automne 2011, d'entente avec l'ANEMPA et l'ANIPPA, de l'entrée en vigueur de la partie de la LFinEMS relative au financement par prestations, **initialement prévue le 1^{er} janvier 2012**, dans le but de donner plus de temps aux partenaires concernés de définir en commun les modalités de mise en œuvre de ce financement
- l'établissement, dans le cadre d'un rapport portant modification de la loi de santé, **de la planification médico-sociale pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel.** Ce plan a été soumis à la consultation des milieux intéressés, puis au Conseil de santé à la fin décembre qui l'a préavisé favorablement à l'unanimité des membres présents;

2.2. Gestion

Ressources humaines

Au 31 décembre 2011, le service cantonal de la santé publique (SCSP) comptait 20 collaboratrices et collaborateurs pour un 15,7 équivalents plein-temps. A cela s'ajoute une personne qui effectue depuis le mois d'août un apprentissage d'employé de commerce de 2^e année.

L'année 2011 a été marquée par le départ à la fin mars de son ancien chef de service, M. Jean-Paul Jeanneret après près de 9 ans d'activité au service. Suite à son départ, M. Christophe Guye, alors adjoint au chef du service, a été nommé par le Conseil d'Etat pour lui succéder avec effet au 1^{er} juillet.

Une collaboratrice administrative, qui travaillait à 40% a quitté le service à la fin août. Une autre a réduit son taux d'activité de 100% à 60% suite à une maternité. Le service a toutefois vu l'entrée en fonction de nouveaux collaborateurs, tous deux au 1^{er} novembre 2011, dont une collaboratrice administrative active dans le nouvel office des prestataires ambulatoires à raison d'un 60% et d'un collaborateur administratif à 100% dans l'office du maintien à domicile et de l'hébergement pour compenser le départ et la réduction d'activité mentionnés plus haut. Le taux d'activité de la chargée de projet santé mentale, de 60%, a passé à 90% pour appuyer le médecin cantonal dans la rédaction d'un rapport portant sur les modalités de financement et les modifications législatives nécessaires à la réorganisation des soins préhospitaliers dans le canton.

Organisation du service

Un projet de réorganisation du service a été adopté par le Conseil d'Etat au mois de décembre 2010.

Ce projet de réorganisation, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a conduit, en particulier, à la création de quatre offices, à savoir:

- un office de la surveillance, de la prévention des maladies et de la promotion de la santé, qui concerne potentiellement l'ensemble de la population neuchâteloise, 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'ancien responsable de la filière hospitalière, M. Léonard Blatti;
- un office du maintien à domicile et de l'hébergement, placé sous la responsabilité de l'ancien responsable de la filière aide et soins à domicile, M. Yves Grosclaude.

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) ont été 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 réorganisation du service doit permettre d'augmenter son efficience et de faire mieux correspondre son organisation à celle du système de santé.

Aspects légaux

Révision de la loi de santé en lien avec le nouveau financement hospitalier

La révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994, s'agissant de son volet relatif au financement hospitalier, est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Les principales modifications entreront cependant en force au 1^{er} janvier 2012. Elles portent sur:

- le choix de l'hôpital pour le patient: ouverture des frontières cantonales et mise sur pied d'égalité des hôpitaux subventionnés et des cliniques privées figurant sur les listes hospitalières cantonales.
- la rémunération des prestations: passage à un financement généralisé à la prestation (SwissDRG) qui comprend les coûts des investissements et de la formation non universitaire.
- la planification hospitalière: planification sur la base des prestations et non plus des capacités et fixation de critères uniformes sur le plan national.
- les maisons de naissances: reconnaissance des maisons de naissances comme fournisseurs de prestations.
- les régimes de financement des prestations: répartition des coûts entre assureurs-maladie (au maximum 45%) et cantons (au minimum 55%) pour les prestations individuelles et exclusion des prestations d'intérêt général des tarifs.

Cette révision de la loi fédérale n'est pas sans conséquences pour le canton de Neuchâtel. Ce dernier a ainsi dû revoir sa planification hospitalière, prévoir une nouvelle organisation dans les rapports qu'il entretient avec les hôpitaux neuchâtelois et adapter sa propre législation pour satisfaire aux nouvelles prescriptions fédérales.

Ainsi, dans son rapport du 27 juin 2011 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi de santé (LS), le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de modifier la loi de santé (LS), du 6 février 1995, la loi sur l'Etablissement hospitalier multisite cantonal (LEHM), du 30 novembre 2004, et la loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP), du 29 janvier 2008 et d'abroger la loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS), du 25 mars 1996. Ces propositions ont été acceptées par le Parlement lors de sa session de septembre 2011.

Report de l'entrée en vigueur de la LFinEMS

Le Conseil d'Etat, d'entente avec les associations d'établissements médico-sociaux partenaires ANEMPA et ANIPPA avec lesquelles la Loi sur le financement des établissements médico-sociaux (LFinEMS) a été élaborée, a décidé à l'automne de reporter d'une année, soit au 1^{er} janvier 2013, l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi introduisant un financement par prestation pour l'hébergement dans les établissements médico-sociaux (EMS). En effet, la mise en œuvre des dispositions relatives au nouveau régime de financement des soins (LAMal) au 1^{er} janvier 2011, qui concrétise la réforme fédérale en la matière, a engendré passablement de difficultés d'application, ce qui a fortement mobilisé les partenaires au cours de cette année 2011. Il s'est agi par ce report de se donner plus de temps pour préparer et régler dans le détail les très nombreuses modalités qu'implique le passage à un financement par prestations dans les EMS. Il est en effet indispensable que ce nouveau mode de financement des séjours en EMS intervienne sur des bases solides et acceptées par les principaux concernés, afin qu'il puisse déployer tous ses effets par la suite. Une entrée en vigueur prématurée n'aurait pu être que préjudiciable au bon fonctionnement du système à l'avenir.

2.3. Activités déployées

Les principaux projets réalisés ou en cours de réalisation en 2011 dans les différents secteurs d'activité du service ont été les suivants:

Dans le secteur de la prévention des maladies et de la promotion de la santé

Plan cancer cantonal et ancrage légal du registre des tumeurs

Un plan cancer cantonal a été élaboré, avec le concours d'un mandataire externe, la Dresse Schopper, auteur du plan cancer national et de celui du canton de Zoug, et en étroite collaboration avec les milieux concernés. Le document produit fixe des objectifs de prévention, de soins et de surveillance des cancers. La recommandation de pérenniser le Registre neuchâtelois des tumeurs, pour assurer la surveillance épidémiologique des cancers, a induit des travaux pour proposer une modification de la loi de santé et une nouvelle organisation de cette institution. Ce plan a été soumis au Conseil de santé qui l'a préavisé positivement à l'unanimité des membres présents, en même temps qu'un projet de rapport portant modification de la loi de santé concernant le registre des tumeurs, qui répond à un des objectifs du plan cancer. Ces deux documents seront soumis pour adoption au Conseil d'Etat au début de l'année 2012.

Campagne d'information sur le don d'organes

Une campagne d'information sur le don d'organes a été organisée durant le mois de septembre 2011, notamment en collaboration avec HNE et Swisstransplant et avec le soutien financier de Viteos SA, pour sensibiliser la population à cette importante problématique de santé publique;

Cette campagne, qui a duré une dizaine de jours, a compris toute une série d'actions de sensibilisation de terrain, dont certaines ont impliqué directement l'Etat:

- conférence de presse de la cheffe du DSAS, en présence notamment de la coordinatrice du don d'organes d'Hôpital neuchâtelois, d'un médecin responsable du programme latin du don d'organe et d'une personne greffée appelée à témoigner;
- envoi d'un mailing à tout le personnel de l'Etat de Neuchâtel (collaborateurs-trices des services administratifs et enseignant-e-s du secondaire 2, soit en tout 3760 personnes) pour le sensibiliser à la problématique du don d'organes, en parallèle à la distribution de brochures d'information et de cartes de donateurs;
- envoi de courriels et/ou courriers, avec des brochures et/ou des affichettes, à différents partenaires pour les associer à la campagne, comme les médecins, les pharmaciens, les communes, afin d'obtenir un effet démultiplicateur;

- illumination de la façade nord-est du château de Neuchâtel en vert, couleur qui a symbolisé la campagne;
- tenue de différents stands d'information sur le don d'organes pendant la durée de la campagne dans différents endroits du canton par des bénévoles, des collaborateurs d'HNE ainsi que de Swisstranplant (lieux publics, centres d'achats, enceinte sportive, sites HNE);
- campagne d'affichage dans tous les transports publics du canton pendant la durée de la campagne;
- actions de sensibilisation des spectateurs du match de hockey entre le HCC et Grashopper joué le 20 septembre 2011 à la Chaux-de-Fonds sur la problématique du don d'organes, avec remise de brochures et de cartes de donateurs ainsi qu'un stand d'information de Swisstranplant; port d'un maillot confectionné pour l'occasion aux couleurs (verte) de la campagne par les joueurs du HCC et déploiement d'une banderole au sujet du don d'organes (clôture de la campagne);

Swisstranplant, association faîtière dans le domaine de la transplantation, s'est engagé de manière importante dans cette campagne cantonale de sensibilisation au don d'organes considérant qu'elle était pionnière au niveau suisse à l'échelon d'un canton et particulièrement intéressante.

Dans le secteur des soins préhospitaliers

Réorganisation des soins préhospitaliers

Le Conseil d'Etat a décidé au mois de décembre une réorganisation des soins préhospitaliers dans le canton de Neuchâtel en mettant en place un nouveau dispositif de traitement des appels d'urgence 144, de la médecine de garde et de la hotline pédiatrique actuellement assumée par HNE, qui va se concrétiser par le transfert de ces prestations à la Fondation Urgence Santé Vaud d'ici au 1^{er} janvier 2013. Cette réorganisation doit offrir à l'ensemble de la population neuchâteloise des prestations plus efficaces et d'une qualité supérieure à l'organisation actuelle. L'amélioration de la prise en charge permettra notamment de mieux gérer l'engagement des ambulances et d'en réduire, à terme, sensiblement le nombre. Les médecins assurant la garde devraient également être soulagés par ce nouveau dispositif, ce qui devrait permettre de revoir les cercles de garde actuels. Le DSAS, par son service de la santé publique, a été chargé de préparer un rapport sur les aspects médicaux de cette réorganisation dans le courant du premier semestre 2012.

Dans le secteur des hôpitaux et des institutions psychiatriques

Options stratégiques d'HNE

Rappel du contexte

Les décisions stratégiques prises par le Conseil d'Etat en janvier 2008 concernant la réorganisation des activités médicales hospitalières entre les sites de soins physiques aigus ont entraîné le dépôt de plusieurs initiatives communales et législatives populaires. Les différentes initiatives communales ont été traitées par le Grand Conseil en 2009 et ont conduit à une modification de la LEHM (Loi sur l'Etablissement hospitalier multisite), par laquelle le Grand Conseil s'est attribué la compétence de décider des orientations stratégiques de l'Etablissement hospitalier multisite, appelé aujourd'hui Hôpital neuchâtelois (HNE).

Le Conseil d'Etat a souhaité apporter une solution politique aux trois initiatives législatives populaires encore pendantes et a organisé en octobre 2009 les États généraux de la santé, puis constitué un Groupe de pilotage politique qui lui a fait des propositions à l'automne 2010. Le Conseil d'Etat les a adoptées et a donné mandat au Conseil d'administration d'HNE (CdA) de préparer un plan stratégique sur cette base. Une première version de ce plan lui a été livrée en mai 2011. Le Conseil d'Etat a demandé au CdA de l'approfondir et de la compléter. Une deuxième version lui a été remise le 31 octobre 2011.

Le Conseil d'Etat a retravaillé le plan stratégique d'HNE en s'attachant à poursuivre les objectifs suivants: assurer la sécurité sanitaire pour toutes les régions du canton, favoriser les solutions propres à améliorer la qualité des prestations, l'économicité et la visibilité, de manière à pouvoir résister à la concurrence intercantonale à laquelle HNE sera confronté dès 2012.

Les décisions du Conseil d'Etat se déclinent ainsi au travers de 17 options stratégiques qu'il soumet à l'appréciation du Grand Conseil dans un rapport qui sera débattu à la fin du 1^{er} trimestre 2012.

Le rapport du Conseil d'Etat est le fruit de nombreuses discussions et négociations avec les acteurs concernés. Il se veut une solution cohérente, qui refuse le "tout partout", privilégie le regroupement des services médicaux en Centres de compétences qui favorisent la qualité, la visibilité et l'économicité de la prestation. Il partage les différentes missions entre les régions de manière à assurer des activités intéressantes sur chacun des sites.

Planification hospitalière 2012-2014

La LAMal révisée concernant son volet relatif au financement hospitalier est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 mais l'entrée en force des axes principaux de cette révision est fixée au 1^{er} janvier 2012.

Cela dit, selon les dispositions transitoires prévues par la révision de la LAMal concernant le financement hospitalier, les planifications hospitalières cantonales doivent satisfaire aux nouvelles exigences en la matière dans un délai de trois ans à compter de la date d'introduction des forfaits par prestation (SwissDRG), soit d'ici au 1^{er} janvier 2015 au plus tard. Le Conseil d'Etat a toutefois pris l'option d'élaborer une nouvelle planification hospitalière, dès 2012 et portant jusqu'en 2014, s'agissant du domaine des soins aigus somatiques. Différentes raisons ont conduit le Canton de Neuchâtel à prendre cette option, notamment l'obsolescence de la dernière planification hospitalière datant de 1999 et l'application des nouvelles règles de financement hospitalier prévue par la LAMal dès le 1^{er} janvier 2012.

Identification des besoins de la population neuchâteloise

Le Conseil d'Etat a souhaité retenir une approche objective et transparente de planification qui suit les différentes étapes et les principes prescrits par la LAMal et ses ordonnances d'application. Ainsi, il a dans un premier temps défini les besoins de la population neuchâteloise en se basant sur les données de la statistique fédérale 2008 (dernière année connue au début des travaux de planification) et en recourant à un modèle de projection des besoins élaboré par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan) qui tient compte de l'évolution démographique et des durées moyennes de séjour ainsi que des flux intercantonaux des patients. Il a également modélisé le développement de l'ambulatoire dans l'activité hospitalière ("virage ambulatoire").

Dans un second temps, il a identifié les besoins de la population devant être couverts par les hôpitaux figurant sur la liste hospitalière neuchâteloise. Pour ce faire, il a notamment appliqué les critères impératifs définis dans un arrêté du 6 septembre 2011 fixant la liste des conditions à remplir par un hôpital pour pouvoir figurer sur la liste hospitalière cantonale 2012-2014, sur la base des prescriptions de la LAMal révisée en la matière (qualité, économicité, nombre minimum de cas, obligation d'admission, etc.).

Couverture des besoins de la population neuchâteloise

Pour connaître les partenaires intéressés à travailler avec l'Etat dans le cadre fixé par l'arrêté du 6 septembre 2011, le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) a procédé à un appel d'offres auprès de tous les prestataires hospitaliers neuchâtelois, à savoir HNE, La Providence, les cliniques de Montbrillant SA et de La Tour SA et la maison de naissance Tilia. Ces derniers étaient invités à solliciter ou non un mandat de prestations de la part de l'Etat pour l'un ou plusieurs des 27 domaines de prestations définis dans le cadre de la planification hospitalière.

Toutes ces institutions ont répondu à cet appel d'offres, à l'exception de la clinique de La Tour SA qui souhaite conserver une activité purement privée. Pour les autres, une analyse du respect ou non des critères impératifs définis par le Conseil d'Etat a démontré que seuls l'HNE et La Providence répondaient à toutes ces conditions. Les cliniques privées de Montbrillant SA et de La Tour SA, ainsi que la maison de naissances Tilia, ne sont donc pas incluses sur la liste hospitalière.

HNE sollicitait un mandat de prestations dans 26 des 27 domaines de prestations (tous sauf les transplantations qui sont réalisées en milieu universitaire) alors que La Providence demandait un mandat dans les domaines de l'orthopédie, de l'ophtalmologie et de la néphrologie, prestations qu'elle propose déjà aujourd'hui. Tous les mandats sollicités ont été octroyés à ces deux hôpitaux, les besoins identifiés pouvant ainsi être couverts.

S'agissant des établissements hospitaliers de soins aigus somatiques sis hors canton, trois hôpitaux universitaires (CHUV, HUG, Insel) ont été retenus comme étant nécessaires à la couverture des besoins de la population neuchâteloise, et ce pour les seules prestations qui ne peuvent pas être fournies dans les établissements neuchâtelois. Ces prestations sont présentées dans une liste élaborée avec l'aide des médecins cadres d'HNE et de La Providence.

Création d'une équipe mobile en soins palliatifs BEJUNE

La Convention concernant les prestations fournies par le service de soins palliatifs de l'Hôpital neuchâtelois (HNE), sur son site de la Chrysalide, de mai 2009, qui reconnaissait ce service comme le centre de compétence en matière de soins palliatifs pour l'ensemble de la région BEJUNE, prévoyait également la création d'une équipe mobile en soins palliatifs dont ce site serait le point d'ancrage.

Le 16 septembre 2011, les réflexions des trois cantons ont abouti à la signature des statuts d'une nouvelle association dénommée Association Equipe mobile en soins palliatifs BEJUNE (EMSP BEJUNE), suivant les mêmes principes que ceux retenus lors de la création de l'Association "Centre de dépistage du cancer du sein BEJUNE". En plus des membres de droit que sont les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel, l'HNE est également partie prenante à l'association en qualité de membre associé pour assurer le lien avec le centre de compétence en matière de soins palliatifs.

L'EMSP BEJUNE a été mise en place avant la fin de l'année 2011 et propose ses premières prestations depuis le 1^{er} janvier 2012, date à laquelle elle a notamment repris l'équipe mobile qui était jusqu'alors exploitée par l'HNE.

La présidence du Comité de direction de l'EMSP BEJUNE est assumée par Monsieur Léonard Blatti, chef de l'office des hôpitaux et des institutions psychiatriques du SCSP.

Cellule d'appui NOMAD et HNE

Le Conseil d'Etat, à l'initiative du DSAS et du DJSF, a chargé le SCSP de mettre en place des équipes de suivi d'HNE et de NOMAD, composés de représentants du DSAS, du SCSP, du SFIN, en partenariat avec ces établissements dont les budgets cumulés se montent à près de 220 millions de francs et de définir précisément, au sein de ces équipes, le mode de fonctionnement et les éléments qui feront l'objet d'un suivi et d'un appui pour chaque établissement. L'objectif était d'améliorer, tout au long de l'année, le nombre et la qualité des informations fournies par ces établissements à l'Etat, mais aussi et surtout d'éviter des surprises au niveau de la gestion des trésoreries et du respect des enveloppes financières annuelles octroyées. Dans le même temps, il s'agissait d'appuyer et conseiller les établissements en lien avec de gros projets de restructuration, la gestion financière et le management en général. Ces équipes sont placées sous la responsabilité du SCSP qui est amené à rendre des comptes sur son travail à la cheffe du DSAS. Les premiers résultats de cette collaboration sont positifs, les partenaires se montrant ouverts à la collaboration et soucieux de présenter le résultat de leur travail.

Dans le secteur des soins à domicile et de l'hébergement

Mise en œuvre de la LFinEMS

Le SCSP a consacré une partie importante de son temps à mettre en œuvre les dispositions de la LFinEMS en lien avec le financement des soins qui devaient l'être en 2011. A ce titre, il a notamment:

- négocié avec tous les homes du canton (environ 60) les tarifs de pension à fixer par le Conseil d'Etat;
- traité les nombreuses demandes de dérogations (une vingtaine) aux tarifs des soins fixés par le Conseil d'Etat et applicables aux EMS pour la part cantonale;
- mis en œuvre le financement des soins pour les autres fournisseurs, notamment les infirmières indépendantes;
- traité les cas hors canton pour la part cantonale au coût des soins (résidents neuchâtelois hébergés hors-canton).

Pour les raisons développées au chapitre "Aspects légaux", le Conseil d'Etat, d'entente avec les associations d'établissements médico-sociaux partenaires, a décidé de reporter d'une année, soit au 1^{er} janvier 2013, l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi introduisant un financement par prestation pour l'hébergement dans les établissements médico-sociaux (EMS), initialement prévue au 1^{er} janvier 2012.

Dossier CSB

Les cantons de Neuchâtel, de Genève, du Jura et de Vaud, liés entre eux par la convention inter-cantonale PLAISIR, ont décidé de l'utilisation de la méthode d'évaluation des soins requis PLAISIR afin de répondre aux prescriptions de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) en matière d'évaluation des prestations de soins requis en établissement médico-social (EMS). Au 1^{er} janvier 2011, le catalogue des prestations de l'outil PLAISIR a intégré comme nouvelles prestations les "communications au sujet du bénéficiaire" (CSB), calculées individuellement en fonction de la charge de soins pour chaque résident en EMS et représentant une moyenne de 11,5 minutes par jour et par résident. Les assureurs ont admis, sur le principe, le caractère LAMal des CSB. Ils n'ont par contre pas reconnus dans le détail les différents items qui composent les CSB, ni le temps de soins qui y sont consacrées. Considérant qu'ils avaient un réel avantage à trouver une solution négociée à ce litige et en attendant de trouver un accord sur le fond du problème qui les oppose, une partie des assureurs-maladie, sur proposition des cantons liés par la convention, dont notamment Neuchâtel qui a joué un rôle moteur dans ce dossier, a accepté de négocier et de signer un accord transactionnel réglant le financement sur les temps de communication au sujet du bénéficiaire (CSB) pour les années 2011 et 2012. Un délai a été fixé aux assureurs-maladies non parties à l'accord pour y adhérer d'ici au 3 janvier 2012.

Conseils et commissions rattachés au DSAS

Conseil de santé

Le Conseil de santé s'est réuni à trois reprises en 2011. A ces occasions, il a traité notamment les dossiers suivants:

- options stratégiques de l'HNE à l'horizon 2017;
- rapport portant modification de la loi de santé relatif à la planification médico-sociale des personnes âgées;
- plan cancer cantonal et rapport portant modification de la loi de santé relatif au registre des tumeurs;
- arrêté portant modification du règlement concernant l'exercice des professions médicales universitaires et des autres professions de la santé (introduction des ostéopathes dans les listes des professions de la santé).

Commission de prévention

Cette commission s'est réunie à 3 reprises durant l'année 2011. Au cours de ces séances, elle a notamment pris connaissance de divers programmes de santé publique prioritaires, dont notamment le plan de santé mentale et le plan cancer. Elle a également examiné en plénum et soutenu financièrement un projet de promotion de la santé. Sept autres projets ont été soutenus par le budget de la commission de prévention, sans passage en plénum (les montants ne dépassant pas 5000 francs). Trois projets internes de la santé publique ont également été soutenus par ce biais.

Commission de gériatrie et de maintien à domicile

La commission s'est réunie à une reprise en 2010. Le projet de planification médico-sociale pour les personnes âgées a été présenté et discuté à cette occasion (voir chapitre perspectives d'avenir).

Commission de psychiatrie

En 2011, la Commission de psychiatrie s'est réunie à quatre reprises. Lors de ses séances, elle s'est prononcée sur les propositions d'un groupe de travail interne au SCSP qui concernaient en particulier les premières étapes de la mise en œuvre du plan d'action cantonal pour la santé mentale.

La commission s'est également penchée sur le réseau neuchâtelois de prise en charge dans le domaine de la santé mentale. Elle a, d'une part, invité plusieurs acteurs du réseau à se présenter lors de ses séances et, d'autre part, débattu de questions spécifiques liées au système de soins en santé mentale dans le canton.

Conseil des hôpitaux

Le Conseil des hôpitaux (CdH) s'est réuni à quatre reprises durant l'année 2011. Il a traité des dossiers qui lui ont été soumis par le Conseil d'Etat, en particulier du plan stratégique à horizon 5 ans de l'HNE, tant dans sa version de mai que dans celle d'octobre 2011. Il a par ailleurs été consulté sur les implications de la réforme du financement hospitaliers pour le canton de Neuchâtel, soit sur la révision de la loi de santé (et de la LEHM) et sur la problématique de la planification hospitalière 2012-2014 puisque son préavis a été sollicité tout d'abord sur l'arrêté du Conseil d'Etat fixant la liste des conditions à remplir par un hôpital pour pouvoir figurer sur la liste hospitalière cantonale du 6 septembre 2011, puis sur le rapport de planification et la liste hospitalière en tant que tels.

D'autre part, le CdH s'est interrogé sur son rôle dans le système de santé cantonal et a réfléchi à la structure décisionnelle de l'HNE dans la mesure où l'organisation actuelle ne le satisfait pas pleinement.

De manière générale, les membres du CdH estiment qu'ils ne sont plus suffisamment intégrés dans la gestion d'une institution. Cela étant, le CdH a invité le Conseil d'Etat à supprimer son existence et à le remplacer, en sa qualité d'organe consultatif en matière hospitalière, par le Conseil de santé.

Commission cantonale d'éthique

La commission cantonale d'éthique a repris ses travaux dans une nouvelle composition de ses membres et avec un nouveau président, le Professeur Denis Müller. Cette commission suit les développements de la science, de la médecine et de la santé publique, et réfléchit à leurs implications éthiques. Elle encourage et anime le débat public sur les questions d'éthique en matière de santé.

Commission cantonale de contrôle psychiatrique

Cette commission veille au respect des droits des patients dans les institutions psychiatriques, notamment la conformité de contraintes (mises en chambre d'isolement et traitements forcés). La surveillance dans les institutions psychiatriques s'est poursuivie, notamment par sept visites non annoncées et trois visites annoncées sur les sites du CNP. La commission a également tenu 2 séances plénières. Elle est intervenue à une reprise à la demande d'un patient et a prononcé une décision visant à mettre un terme à un traitement sous contrainte.

Hôpitaux et institutions psychiatriques – Eléments chiffrés

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, vu que 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 2010 des hôpitaux et institutions psychiatriques.

Contexte

Soins somatiques

Le contrat de prestations 2010 est le second contrat de ce type passé entre le Conseil d'Etat et HNE. En raison des nombreux changements survenus en 2010 dans la gouvernance de l'HNE (nomination de 6 nouveaux membres du Conseil d'administration sur 7, départ du directeur général en mai 2010 non remplacé avant février 2011, puis du directeur médical), le contrat de prestations 2010 n'a pu être signé qu'au mois de décembre 2010.

Rappelons encore que la subvention à l'HNE prend la forme d'une enveloppe globale annuelle et qu'elle comprend l'achat de prestations à l'Hôpital de La Providence ainsi que la part cantonale aux hospitalisations extra-cantoniales.

La subvention 2010 à l'HNE s'est montée au total à 193.800.000 francs.

Soins psychiatriques

En 2009 et 2010, les conditions n'étaient pas réunies pour permettre aux partenaires de régler leurs relations par le biais d'un contrat de prestations formalisé, bien que la LCNP prévoie l'utilisation de cet outil. En effet, les orientations stratégiques du CNP n'étaient pas encore définies. Bien que tacite, un contrat existait tout de même.

Sur la base de ce qui précède, la subvention octroyée par l'Etat au CNP s'est donc élevée à un total de 42.524.800 francs, pour l'exercice 2010.

Exercice 2010 des hôpitaux et institutions psychiatriques

Soins somatiques

L'HNE a bien respecté ses engagements contractuels pour l'année 2010. Une partie de ceux-ci ont été réalisés (notamment le transfert de la maternité de La Chaux-de-Fonds sur le site de Pourtalès), d'autres se poursuivent selon le planning initial (travaux de rénovation). Enfin, certaines démarches ont été entreprises concernant l'amélioration de la prise en charge des urgences intra- et extra-hospitalières, processus qui se poursuit actuellement.

De son côté, l'Etat a respecté ses engagements pris pour l'année 2009.

Les comptes 2010 se soldent par un résultat positif de 2.194.478 francs après écritures hors exploitation. En application des termes du contrat de prestations 2010, ce bénéfice est acquis à l'HNE.

Le bénéfice réalisé par l'HNE est en grande partie dû à une recette extraordinaire découlant de l'abandon d'une créance de 4.9 mios de la part de l'Etat. Sans cela, le résultat aurait été fortement déficitaire (environ 3 mios), la subvention initiale prévue dans le contrat de prestation signé en décembre 2010 ne permettant pas à l'HNE d'équilibrer ses comptes. A noter que l'HNE a validé un budget interne déficitaire de 2 millions de francs et a travaillé sur cette base.

Les relations entre l'HNE et La Providence (PVI), sont réglées par le biais d'un contrat de prestations. L'HNE a participé au financement de PVI selon les termes convenus pour un montant total d'environ 16.3 mios. Cette subvention octroyée par HNE à La Providence sur la base de son activité n'a pas permis à cette institution de présenter des comptes équilibrés puisqu'elle clôt son exercice 2010 sur un déficit de près de 800.000 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.

Les charges relatives aux hospitalisations extra-cantoniales se montent à près de 21.9 mios en 2010, selon les comptes de l'HNE.

Soins psychiatriques

Le CNP présente un résultat 2010 positif de l'ordre de 900.000 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.

En fin d'année 2010, le Conseil d'Etat a pris connaissance de la situation financière dans laquelle se trouvait le CNP, à savoir que l'exercice devait se solder par un déficit de l'ordre de 3.6 millions de francs. Considérant que les fonds propres de l'institution ne permettaient pas de couvrir cette perte et que le recours à l'emprunt aurait alors été inévitable, le Conseil d'Etat est entré en matière sur une aide financière exceptionnelle devant permettre d'absorber en grande partie les pertes annoncées pour les exercices 2010, voire 2011. Il a dès lors renoncé au recouvrement de la totalité du loyer 2009 et de la moitié du loyer 2010, soit 18 mois de loyer pour un montant total de 4.5 millions de francs.

Le CNP se restructure en profondeur, diminuant fortement son nombre de lits et, partant, de journées d'hospitalisation. Malheureusement, les charges ne peuvent pas être réduites dans la même mesure et à la même cadence que n'en découlent les baisses importantes de recettes de la part des assureurs-maladie. De plus, le développement de l'ambulatoire ne permet pas non plus de compenser ces pertes de recettes.

Cette situation était toutefois déjà en grande partie prévue et annoncée, car le plan stratégique 2010-2012 du CNP, soutenu par le Conseil d'Etat, respectivement par le Grand Conseil, annonçait déjà des chiffres similaires. Dans ce contexte, le résultat global enregistré par le CNP reste tout à fait satisfaisant.

La subvention à l'ANAAP se monte à 181.000 francs.

Comptes et statistiques 2010 des hôpitaux et institutions psychiatriques subventionnés

Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments statistiques et financiers de l'exercice 2010 par hôpital ainsi que l'évolution de certains indicateurs pour les exercices 2009 et 2010.

ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS NEUCHATELOIS
Comptes et statistiques 2010

	Hôpitaux de soins physiques		Hôpitaux psychiatriques		Total	
	Hôpital neuchâtelois	La Providence	CNP	Exercice 2009	Exercice 2010	
Comptes d'exploitation :						
Charges salariales nettes	197'929'844	26'164'675	68'547'070	290'139'242	292'641'589	
Autres charges nettes hors investissements	67'874'439	14'957'333	10'655'112	94'152'794	93'486'684	
Charges d'investissements	227'12'111	2'541'832	2'184'970	27'530'799	27'438'913	
Total des charges d'exploitation	288'516'394	43'663'840	81'387'152	411'822'835	413'567'387	
- Produits d'exploitation	131'661'093	25'579'458	39'567'752	196'990'008	196'808'303	
- Participation des pouvoirs publics	155'613'537	15'941'242	42'524'800	216'938'997	214'079'579	
Total des produits	287'274'630	41'520'701	82'092'552	413'929'005	410'887'883	
Résultat d'exploitation (avant ajustement)	-1'241'764	-2'143'140	705'400	2'106'170	-2'679'504	
Total charges hors exploitation	2'124'272		440'474	5'253'416	2'564'746	
Total produits hors exploitation	5'560'344	1'375'060	635'997	2'522'562	7'571'401	
Pertes et profits	2'194'308	-768'080	900'923	-624'685	2'327'151	
Nb. de lits de soins aigus	309	57	0	359	366	
Nb. de lits de suite de traitement et réadaptation	143	0	0	142	143	
Nb. de lits de soins psychiatriques	0	0	172	228	172	
Total des lits d'hospitalisation	452	57	172	729	681	
Nb. de patients en soins aigus	14'591	2'130	0	16'910	16'721	
Nb. de patients en suite de traitement et réadaptation	2'293	0	0	2'217	2'293	
Nb. de patients en soins psychiatriques	0	0	1'878	2'257	1'878	
Total des patients hospitalisés	16'884	2'130	1'878	21'384	20'892	
Nb. de journées en soins aigus	98'780	15'544	0	114'496	114'324	
Nb. de journées en suite de traitement et réadaptation	45'135	0	0	43'984	45'135	
Nb. de journées en soins psychiatriques	0	0	52'380	68'934	52'380	
Total des journées d'hospitalisation	143'915	15'544	52'380	227'414	211'839	
Durée moyenne de séjour en soins aigus	6.77	7.30		6.77	6.84	
Durée moyenne de séjour en suite de traitement et réadaptation	19.68			19.84	19.68	
Durée moyenne de séjour en soins psychiatriques			27.89	30.54	27.89	
Taux d'occupation des lits en soins aigus	87.58%	74.71%		87.35%	85.58%	
Taux d'occupation des lits en suite de traitement et réadaptation	86.47%			84.86%	86.47%	
Taux d'occupation des lits en soins psychiatriques			83.43%	82.83%	83.43%	

Etablissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA) – Eléments chiffrés***Construction, transformation, rénovation de bâtiments***

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

Exercice comptable 2010 des institutions LESPA

Les tableaux récapitulatifs figurant aux pages ci-après donnent, sous une forme résumée, les principaux éléments de la gestion 2010 des établissements LESPA.

Vu l'application du principe d'échéance dans la comptabilité de l'Etat, les prévisions de dépenses sont enregistrées dans la comptabilité 2010 et les soldes sont comptabilisés en 2011.

Dans ce rapport, ce sont les chiffres finaux de l'année 2010 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	14'311'776 4'640'112	9'934'387 2'690'630	10'544'519 2'370'083	6'515'204 1'804'575	5'324'654 1'515'368	2'977'742 749'283	3'084'330 713'029
Total des charges d'exploitation	18'951'888	12'625'017	12'914'602	8'319'780	6'840'023	3'727'025	3'797'358
Produits d'exploitation	18'819'370	12'402'874	12'586'511	8'322'314	6'844'587	3'790'584	3'335'865
Perte / bénéfice d'exploitation	132'518	222'143	328'092	-2'534	-4'564	-63'559	461'493
Perte d'exploitation reconnue	132'518	222'143	328'092	-	-	-	461'493
Prix coûtant	276.08	276.39	265.59	276.25	273.67	256.43	297.32
Nombre de lits exploités	168	111	128	78	66	38	39
Nombre de journées de pensionnaires	61'512	40'140	46'251	28'402	24'010	13'677	12'930
Taux d'occupation des lits	100%	99%	99%	100%	100%	99%	91%
Rapport salaires/charges totales en %	76%	79%	82%	79%	78%	80%	81%
Rapport investissements/charges totales en %	7%	2%	2%	6%	4%	2%	3%
Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	162.99 8.35	111.01 3.56	115.56 3.00	72.72 2.21	57.92 3.03	34.61 -	32.48 1.16
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	0.97	1.01	0.91	0.94	0.88	0.93	0.93

COMPTES ET STATISTIQUES 2009 (2ème partie)

	HOMES MEDICALISES (sans les foyers de jour)					Tous les Hommes médicalisés pour personnes âgées Fr.
	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.	
Charges des exploitations principales et annexes - salaires et prestations sociales - autres charges d'exploitation	5'492'405 1'670'042	5'120'320 1'251'114	5'583'675 1'932'278	6'980'617 2'316'412	5'124'492 2'183'905	80'994'121 23'836'833
Total des charges d'exploitation	7'162'447	6'371'434	7'515'953	9'297'029	7'308'398	104'830'955
Produits d'exploitation	7'211'648	6'588'376	7'522'484	9'378'535	7'443'573	104'246'719
Perte / bénéfice d'exploitation	-49'201	-216'943	-6'530	-81'505	-135'175	584'235
Perte d'exploitation reconnue	-	-	-	-	-	1'144'247
Prix coûtant	268.94	261.99	281.90	282.82	276.31	274.19
Nombre de lits exploités	68	63	67	83	68	977
Nombre de journées de pensionnaires	24'382	22'846	24'385	30'066	24'489	353'090
Taux d'occupation des lits	98%	99%	100%	99%	99%	99%
Rapport salaires/charges totales en %	77%	80%	75%	75%	70%	77%
Rapport investissements/charges totales en %	3%	2%	7%	3%	4%	4%
Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	59.91 0.79	57.67 -	66.06 2.30	82.25 4.63	61.04 0.37	914.22 29.39
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	0.90	0.92	0.99	1.00	0.91	0.95

	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	2'614'161 843'788	1'850'174 688'100	1'343'762 503'851	1'508'844 418'198	1'746'700 417'891	1'119'440 264'787	10'183'081 3'136'614	91'177'203 26'973'447
Total des charges d'exploitation	3'457'948	2'538'274	1'847'614	1'927'042	2'164'592	1'384'226	13'319'695	118'150'650
Produits d'exploitation	3'355'729	2'451'033	1'778'027	1'766'544	2'169'152	1'202'360	12'722'845	116'969'564
Perte / bénéfice d'exploitation	102'219	87'241	69'587	160'498	-4'560	181'866	596'850	1'181'085
Perte d'exploitation reconnue	102'219	87'241	69'587	160'498	-	181'866	601'410	1'745'657
Prix coûtant	209.48	219.86	233.15	245.58	210.98	257.06	223.98	267.26
Nombre de lits exploités	44	30	21	21	28	15	159	1'136
Nombre de journées de pensionnaires	15'738	10'951	7'571	7'477	10'081	5'365	57'183	410'273
Taux d'occupation des lits	98%	100%	99%	98%	99%	98%	99%	99%
Rapport salaires/charges totales en %	76%	73%	73%	78%	81%	81%	76%	77%
Rapport investissements/charges totales en %	5%	5%	3%	3%	1%	2%	4%	4%
Effectif moyen du personnel - exploitation (yc cafétéria; sans médecins) - stagiaires, élèves et apprentis	28.20 0.93	20.27 -	15.42 0.41	16.56 0.17	20.04 0.13	12.39 0.09	112.88 1.73	1'027.10 31.12
Nombre d'employé par journée de pensionnaire (sans médecins ni stagiaires, élèves et apprentis)	0.66	0.69	0.75	0.81	0.73	0.86	0.73	0.92

Commentaires généraux

Les charges et dépenses totales de l'exercice 2010 de l'ensemble des institutions, y compris les foyers de jour, sont résumées ci-après.

Exploitations principales et annexes	Comptes 2009	Comptes 2010	+ / - en chiffres réels	+ / - en pourcent
- Dépenses salariales	Fr. 91'949'490,-	Fr. 91'758'367,-	- Fr. 191'122,-	- 0.2%
- Effectif du personnel (nombre d'unités) *	1'043.71	1'033.43	- 10.28	- 0.99%
- Autres dépenses d'exploitation	Fr. 26'898'711,-	Fr. 27'186'220,-	+ Fr. 287'509,-	+ 1.1%
- Total des dépenses	Fr. 118'848'201,-	Fr. 118'944'587,-	+ Fr. 96'387,-	+ 0.1%
- Produits d'exploitation	Fr. 116'652'717,-	Fr. 117'201'165,-	+ Fr. 548'448,-	+ 0.5%
<i>dont pensions payées par les pensionnaires</i>	<i>Fr. 76'082'159,-</i>	<i>Fr. 76'076'237,-</i>	<i>- Fr. 5'922,-</i>	<i>- 0.0%</i>
- Déficits d'exploitation pris en considération	Fr. 2'382'697,-	Fr. 2'172'819,-	- Fr. 209'878,-	- 8.8%
- Rapport entre les charges de personnel et les dépenses totales	77.4%	77.1%	- 0.2%	
- Rapport entre les pensions payées par les pensionnaires et les recettes totales	65.2%	64.9%	- 0.3%	

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 chiffres 2010 sont stables par rapport à ceux de l'exercice 2009. L'augmentation des produits d'exploitation est due pour sa plus grande part à des encaissements plus importants d'allocations pour impotence.

NOMAD (Neuchâtel organise le maintien à domicile)

Le plan d'action retenu pour remédier aux problèmes rencontrés par NOMAD depuis sa création-repose sur la réorganisation de l'institution et de sa direction générale, sur l'adaptation de la subvention 2010, de manière à desserrer l'étreinte sur le personnel et à assurer les remplacements, sur l'accroissement de ses prestations et sur l'introduction d'un système d'information performant. Du point de vue organisationnel, les actions portent sur:

1. la redéfinition de la structure organisationnelle;
2. la sélection et l'introduction d'un logiciel de gestion opérationnelle de l'activité;
3. l'implantation de mesures d'organisation visant à renforcer la gestion institutionnelle.

Afin de fournir à NOMAD les moyens de concrétiser son plan d'action et de consolider sa trésorerie, le Conseil d'Etat soumet en janvier 2011 deux mesures financières au Grand Conseil, qui les accepte. Il s'agit d'une part d'un crédit supplémentaire de 2.5 millions de francs, destiné à financer les investissements nécessaires en 2011 et 2012, et d'autre part d'un cautionnement de 2 millions de francs, destiné à l'obtention d'un crédit bancaire à des conditions favorables.

L'année 2011 commence ainsi sous de meilleurs auspices pour NOMAD. Un nouvel organigramme est défini, la directive horaire sur laquelle s'est cristallisée le mécontentement du personnel est modifiée à satisfaction des syndicats, la création de quelques postes de travail et d'un pool de remplacement permet de détendre la situation et la récupération partielle des heures supplémentaires effectuées, le nouveau logiciel de gestion est choisi et testé dans un centre de santé.

NOMAD est désormais sur une dynamique positive et la réorganisation se poursuivra en 2012. Le plan d'action 2012-2013 élaboré par NOMAD prévoit plusieurs projets en lien avec sa réorganisation; en voici une liste non exhaustive:

- Poursuite de l'installation de la méthode ISMAT en matière de suivi de l'absentéisme;
- Préparation du système de contrôle interne;
- Mise en place du projet Connexion (logiciel de gestion);
- Permanence d'accueil;
- Élaboration d'une conception de prise en charge commune;
- Élaboration d'un site web.

Subventions

La subvention versée à NOMAD pour l'exercice 2010 par l'État s'est élevée à 17.342.000 francs, incluant les subventions redistribuées à quatre partenaires que sont Pro Senectute (repas à domicile), la Croix-Rouge (délégation de soins de base), le Mouvement des aînés (organisation d'activités) et le Centre d'ergothérapie de La Chaux-de-Fonds. L'exercice comptable de NOMAD boucle avec une perte d'exploitation de 862.948 fr. 47, prélevée sur le capital:

Charges d'exploitation:	Fr.	33.827.189.46
Subventions aux partenaires:	Fr.	779.000.00
Produits d'exploitation:	Fr.	- 16.401.240.99
Subvention cantonale:	Fr.	- 17.342.000.00
Perte d'exploitation:	Fr.	862.948.47

Pour l'année 2011, la subvention octroyée à NOMAD est de 19.662.000 francs.

2.4. Perspectives d'avenir

Dans le secteur de la prévention des maladies et de la promotion de la santé

Lutte contre les maladies transmissibles

A la demande de l'OFSP, le service va élaborer une stratégie cantonale de lutte contre la tuberculose en partenariat avec la Ligue pulmonaire neuchâteloise.

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 2012:

- Le suivi de la mise en œuvre du plan cancer, en prévoyant notamment une modification de la loi de santé permettant de pérenniser l'activité du Registre neuchâtelois des tumeurs.
- Le suivi de la mise en œuvre du plan santé mentale avec un projet sur le développement de compétences pour mieux gérer les situations de crises personnelles.

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 sont développés dans ces domaines pour, d'une part, réformer la médecine scolaire cantonale 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). Des mandats en ce sens ont été attribués à des experts externes, dont les résultats sortiront en 2012.

Dans le secteur des soins préhospitaliers

Réorganisation des soins pré-hospitaliers

Le SCSP par le médecin cantonal va conduire un vaste chantier visant à réorganiser les soins pré-hospitaliers, soit accompagner le transfert de la centrale 144 actuelle vers celle de la Fondation Urgences-santé à Lausanne, appuyer le transfert de la hotline pédiatrique de HNE vers la même Fondation et organiser la médecine de garde et les autres services de garde de manière à mieux répondre aux besoins des patients grâce à un nouveau numéro de services.

Dans le secteur des hôpitaux et des institutions psychiatriques

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

Le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil son rapport du 14 décembre 2011 a) concernant les options stratégiques à horizon 2017 de l'Établissement hospitalier multisite cantonal (EHM), b) à l'appui d'un projet de décret portant approbation des options stratégiques définies par le Conseil d'Etat pour l'Établissement hospitalier multisite cantonal à horizon 2017, c) d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "En faveur d'un site unique femme-mère-enfant, cohérent, sûr et économique", d) d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour l'équilibre régional des missions hospitalières dans le canton" et, d) d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une médecine de proximité" (voir également chapitre XX projets).

Conformément à la LEHM, l'approbation des options stratégiques de l'HNE relève de la compétence du Grand Conseil qui traitera ce dossier au 1^{er} semestre de l'année 2012. Le législatif cantonal sera appelé à valider ou à refuser les options proposées par le CdE, mais il ne pourra pas les amender. En cas de refus, le dossier serait renvoyé au Conseil d'Etat.

Le SCSP sera appelé à suivre le traitement de ce plan stratégique par le Grand Conseil et à apporter tout le soutien nécessaire au DSAS, respectivement au Conseil d'Etat, dans ce cadre. De plus, il conviendra d'accompagner la mise en œuvre de ce plan stratégique une fois que les options auront été arrêtées au niveau politique ou remettre l'ouvrage sur le métier pour proposer des options alternatives si d'aventure le plan présenté devait être refusé.

Accompagnement de la mise en œuvre du plan stratégique du CNP

Avec la rédaction de son plan stratégique 2010-2012, le CNP traitait uniquement de la problématique de la psychiatrie hospitalière. Il omettait volontairement ses autres secteurs d'activité que sont l'hébergement en EMS, les ateliers spécialisés et autres structures intermédiaires. Ainsi, un second rapport est en cours d'élaboration concernant ces activités sur la période 2013-2017 et sera remis au Conseil d'Etat en mars 2012. 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 SCSP 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.

Informatique de santé – SIEN

Dans le cadre de la réorganisation des établissements sanitaires neuchâtelois, la Commission neuchâteloise d'informatique de Santé (CNIS), une société simple qui a comme membres l'HNE, le CNP, NOMAD, l'ANEMPA ainsi que l'ADMED, mais aussi l'Etat (par le SCSP), a présenté, à l'été 2009, une proposition pour la mise en place d'une nouvelle entité, chargée de l'informatique de santé, le Centre de Compétence du Système d'Information Sanitaire du canton de Neuchâtel (cc-sis.ne). Après une phase de consultation, est intervenue une phase préparatoire pour la réalisation concrète de ce centre de compétence. Sous la supervision d'un comité de pilotage représentant l'ensemble des parties concernées et après près de 3 ans d'intenses travaux, un rapport final a été établi et adopté par tous les membres de la CNIS à l'automne 2011. Ce rapport prévoit le regroupement, au sein d'une structure déjà existante, CIGES SA, de toutes les ressources actuelles travaillant dans le domaine du système d'information sanitaire (CEG, CIGES, établissements), ce qui correspond déjà à un des buts statutaires de cette organisation.

Dans le secteur de l'hébergement et des institutions psychiatriques

Financement par prestations dans les homes

Le projet de loi sur le financement des EMS (LFinEMS) élaboré par les services de l'Etat, en concertation avec les partenaires concernés, a été accepté en date du 28 septembre 2010 par le Grand Conseil neuchâtelois. Cette loi entrera pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Le Conseil d'Etat a arrêté une réglementation provisoire d'application des dispositions fédérales relatives au nouveau régime de financement des soins pour 2011 s'inspirant en grande partie de la LFinEMS pour le domaine concerné des soins.

Les dispositions provisoires valables en 2011 seront reconduites en 2012, avec l'accord des associations partenaires ANIPPA et ANEMPA. Ces dispositions provisoires ne posent pas de problème particulier et elles permettent aux EMS de fonctionner normalement; le nouveau financement de soins selon la LAMal est ainsi mis en place. Quant aux travaux propres à la LFinEMS, ils ont repris et seront menés tout au long de l'année 2012.

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

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

La Haute Ecole ARC Santé a été mandatée par le département pour réaliser l'étude «Planification médico-sociale pour les personnes âgées dans le canton de Neuchâtel». Les rapports de la HES relatifs aux différents sujets évoqués ci-dessus ont été remis au département à fin 2009.

En 2011, le projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, élaboré par le département et relatif à la planification médico-sociale pour les personnes âgées, a été présenté à la Commission de gériatrie et de maintien à domicile, puis soumis en consultation aux partenaires et enfin traité par le Conseil de santé. Dans l'ensemble, le rapport a été bien accueilli et le département a tenu compte des principales remarques émises.

Le projet de rapport sera soumis au Conseil d'Etat en janvier 2012, puis au Grand Conseil dans le courant du printemps 2012. Il s'agira ensuite de concrétiser les axes politiques arrêtés.

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 portent pas une attention suffisante aux 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. Cela dit, au fur et à mesure de l'avancement du temps, des interfaces apparaissent de plus en plus souvent, qui justifient que ces établissements définissent les modalités de leur collaboration et se coordonnent, dans le cadre de projets bilatéraux.

Par ailleurs, pour la première fois, l'Etat a conclu en 2011 un contrat de prestations avec les trois établissements de droit public, et en particulier avec le CNP et NOMAD. Par ce biais, l'Etat devrait pouvoir fixer des objectifs communs à atteindre par les partenaires basés sur une vision stratégique, ce qui doit permettre également de garantir une certaine coordination.

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. 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 déjà en cours de concrétisation depuis plusieurs mois, pourront être conduits, ceci en collaboration avec les partenaires de l'Etat.

2012 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 poursuite de la mise en œuvre du plan cantonal de santé mentale qui prévoit une approche globale de la question;
- La mise en œuvre du plan cancer cantonal;
- la lutte contre la pénurie de médecins, avec notamment la mise en place d'un cursus de médecine générale dans le canton de Neuchâtel en collaboration notamment avec HNE et l'Association neuchâteloise des médecins omnipraticiens.
- La mise en œuvre du plan stratégique de l'HNE visant a priori la création à terme d'un hôpital unique pour les soins aigus dans le canton;
- L'élaboration et l'adoption d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le plan stratégique du CNP relatif à l'hébergement et aux structures intermédiaires, ainsi que le démarrage de sa mise en œuvre;
- la mise en œuvre de la planification médico-sociale pour les personnes âgées;
- l'adaptation de la législation cantonale dans le domaine de la santé à plusieurs révisions récentes du droit fédéral.

2.5. Conclusion

Le domaine de la santé cantonale va continuer de connaître une période d'intenses changements, notamment avec le nouveau financement hospitalier, mais aussi celui des soins de longue durée et le passage au financement à la prestation dans les EMS en 2013. En parallèle, le canton connaît depuis quelques années une accélération dans la mise en place de programmes de santé publique de prévention des maladies et de promotion de la santé. Les défis sont nombreux et les problèmes que nous devons résoudre aussi. Les problématiques que sont la garantie de l'accès aux soins et de la qualité des soins, la lutte 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. nécessiteront des adaptations constantes du système de santé et de la politique de santé cantonale qui devra revêtir un caractère de plus en plus intégré, après une période marquée par la mise en place de politiques de santé sectorielles et souvent parallèles.

3. SERVICE DE L'ACTION SOCIALE

3.1. Introduction

A la lumière des indicateurs économiques traditionnels, on peut considérer l'année 2011 comme bonne au niveau du contexte socioprofessionnel dans le canton de Neuchâtel. Le taux de chômage est passé en douze mois de 6,2% à 4,8%. C'est réjouissant, même s'il faut considérer la forte cohorte de chômeurs qui sont sortis de cette statistique en raison des restrictions du dispositif LACI. On notera encore que, dès le mois de novembre 2011, ce taux est reparti à la hausse, laissant entrevoir un début de ralentissement de la conjoncture. Il faut aussi relever en 2011 un nombre élevé d'emplois recensés dans le canton, la croissance étant particulièrement marquée dans le secteur secondaire. Par conséquent, on serait ainsi tenté de penser que le recours aux différentes prestations sociales octroyées sous condition de ressources par les entités du service de l'action sociale a connu un fléchissement. Cela a été constaté pour les avances de contribution d'entretien et les bourses d'études. Il n'en a rien été pour les subsides d'assurance-maladie et l'aide matérielle octroyée par les services sociaux communaux/régionaux.

Sur le plan de l'aide sociale, on peut clairement parler de détérioration, imputable pour l'essentiel aux restrictions décidées au niveau fédéral dans le système d'assurances sociales. La 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 et restreignant le droit aux indemnités de chômage, a poussé à ce jour 766 Neuchâtelois-es supplémentaires à solliciter l'intervention des services sociaux pour subvenir à leurs besoins. Au final, le nombre de nouveaux dossiers d'aide sociale a augmenté de 23,5% en une année et les charges d'aide matérielle sont reparties à la hausse. Elles sont évaluées pour 2011 (avant bouclage final) à quelque 83 millions de francs (contre 73,8 millions au bouclage final 2010).

Dans le domaine des avances de contributions d'entretien, on enregistre un nombre de dossiers parmi les plus faibles de la décennie (185 dossiers faisant l'objet d'avances par l'ORACE, en substitution temporaire du débiteur; - 7,2% des dépenses). Dans le canton de Neuchâtel, tant les limites de revenus/fortune que les montants octroyés et la durée sont bas en comparaison nationale. Les activités de recouvrement, pour leur part, n'ont pas fléchi, de sorte que le nombre total de dossiers traités par l'office (pour des avances et/ou un recouvrement) est demeuré stable en 2011.

L'office des bourses a vu son niveau de prestations progresser dès la rentrée scolaire 2011 (majoration de 5% pour tous les bénéficiaires), de sorte que le montant moyen d'une bourse attribuée dans le canton de Neuchâtel est passé de 3104 francs en 2010 à 3696 francs en 2011. Les dépenses dans ce secteur ont donc connu une croissance de 16% pour un total de plus de 6,2 millions de francs au titre des bourses d'études octroyées. Le nombre de boursiers, recensé à 1688, a cependant légèrement baissé (- 2,6%).

Les primes d'assurance-maladie, quant à elles, ont augmenté en 2011 dans le canton de Neuchâtel de la manière suivante: + 2,1% pour les adultes; + 8,9% pour les jeunes adultes (19-25 ans) et + 2,1% pour les enfants. Au titre des subsides d'assurance-maladie accordés par l'OCAM, afin de maintenir l'intensité de l'aide, les montants ont été relevés et ont progressé de + 3% pour les adultes et de + 9% pour les jeunes adultes. Le nombre de bénéficiaires de subsides a légèrement augmenté en 2011; il est le plus élevé jamais enregistré dans le canton de Neuchâtel, avec un total de 41.797 personnes. On relèvera toutefois que ce chiffre comprend également les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI et les personnes émergeant aux services sociaux.

Au titre des faits marquants pour le service de l'action sociale en 2011, on précisera que les réflexions menées dans le cadre du désenchevêtrement de l'aide sociale n'ont pas permis d'aboutir, à la fin du 1^{er} semestre, à une proposition réunissant l'accord de toutes les parties concernées. Le Département de la santé et des affaires sociales préconise la cantonalisation de ce secteur mais certaines communes, les villes en l'occurrence, ne souhaitent pas abandonner ce domaine qui relève également de leur compétence. La commission cantonale de l'action sociale n'a pu que constater cette divergence. On notera que le thème du 3^e volet du désenchevêtrement des tâches, pour tous les domaines d'activités concernés, est désormais traité par une commission du Grand Conseil.

Sur le plan de l'aide au désendettement, on peut mentionner qu'un bilan du Fonds cantonal de désendettement, actif depuis 17 ans, a été établi par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel. Il en ressort que cet instrument est non seulement efficace mais indispensable dans un contexte économique et social marqué par une précarisation d'une partie non négligeable de la population neuchâteloise. Un premier bilan du mandat de prestations conclu avec Caritas et le Centre social protestant en vue d'apporter une aide au désendettement a également été établi et communiqué en novembre 2011. Ainsi, on peut relever que dans le canton de Neuchâtel, 932 personnes ont bénéficié, en 2010, des prestations de ces deux services sociaux privés et que près des deux tiers des dossiers suivis ont trouvé une solution. Le montant des dettes recensées équivaut en moyenne à près de 36.000 francs par nouveau dossier. Ainsi, la somme totale des dettes qui grèvent les budgets des personnes nouvellement suivies en 2010 par les deux institutions s'élevait à plus de 7 millions de francs. L'origine des dettes est en majorité liée à des arriérés fiscaux (40%).

Enfin, parmi les grands projets conduits par le service de l'action sociale, il faut encore mentionner celui de la mise sur pied d'un projet d'entreprises sociales. Un concept propre au canton de Neuchâtel a été établi durant le 1^{er} semestre et les premières démarches en vue de l'expérimenter lors d'une phase-pilote ont pu être menées dans le second semestre 2011.

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)

Ressources humaines

Les effectifs du service de l'action sociale au 31 décembre 2011 s'établissent à 54 collaborateurs (dotation officielle, sans le personnel placé temporairement) soit une quasi stabilité par rapport à l'année 2010 avec un total de 40,9 équivalents plein temps (- 0,2 EPT), selon la répartition suivante:

- Direction du service avec 2,4 EPT, soit: 1 chef de service (100%); 1 juriste (50%); 1 collaborateur scientifique (40%); 1 collaboratrice administrative (40%) et 1 secrétaire (10%).
- ODAS avec 10,9 EPT, soit: 1 chef d'office (100%), 2 responsables des programmes d'insertion (100%), 1 conseillère sociale pour l'insertion des personnes de moins de 30 ans (50%), 2 animateurs de programme d'insertion (150%), 1 collaboratrice administrative pour le programme d'insertion (40%), 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%), vacant: 1 collaborateur administratif chargé du contrôle de la gestion des dossiers (50%).
- ORACE avec 8,3 EPT, soit: 1 chef d'office (100%), 6 juristes-gestionnaires de dossiers (450%) et 5 collaboratrices administratives (200% pour le secrétariat et 80% pour la comptabilité).
- OBE, avec 2,8 EPT (augmentation de 0,3 EPT dès juin 2011), soit: 1 cheffe d'office (70%) et 3 collaboratrices spécialisées (210%).

- OCAM, avec 16,5 EPT, soit 1 chef d'office et 1 adjoint (200%); 3 collaborateurs au secrétariat/réception/courrier (200%); 3 collaboratrices à la révision financière/contentieux (250%); 6 collaboratrices à la révision des subsides (450%), 6 collaborateurs à la gestion de l'affiliation (500%) et 1 collaboratrice à la gestion de l'UE1 (50%).

Pour la direction du service, on relèvera la fin du mandat, au 31 août, du chargé de projet "simulations projet ACCORD" (- 1 EPT).

A l'ODAS, un poste de conseillère sociale (50%) a été créé dans le cadre de l'insertion des personnes de moins de 30 ans (case management de la formation professionnelle).

A l'ORACE, les désagréments liés aux problèmes d'effectifs n'ont malheureusement pas manqué en 2011. Le départ au mois de mai d'une gestionnaire de dossiers à 50% n'a pu être remplacé qu'à compter du mois de septembre. Simultanément, il a fallu pallier l'absence d'une autre gestionnaire de dossier (à mi-temps) en congé maternité. Le chef d'office a également été absent pour maladie pendant cinq semaines au printemps. Puis, au cours du deuxième semestre, deux collaboratrices administratives ont été absentes pour des raisons de santé durant de nombreuses semaines. L'ensemble des collaborateurs s'est énormément investi, avec efficacité et solidarité, pour faire face à ces innombrables absences, si bien que les répercussions sur les usagers ont pu être réduites au strict minimum. On notera enfin l'engagement d'une apprentie employée de commerce de 2^e année (qui a effectué sa 1^{ère} année à l'OCAM).

A l'OBE, l'augmentation de dotation de 0,3 EPT, valable en principe une année, a été répartie sur les trois collaboratrices, et a ainsi permis de tenir compte des pics annuels de surcharge. Le renfort au niveau du secrétariat a été maintenu par l'engagement de deux stagiaires (maturité professionnelle).

A l'OCAM, on notera la nomination d'une co-responsable (50%) au sein du secteur gestion de l'affiliation, suite à la diminution du taux d'activité de la responsable; l'engagement au 1^{er} janvier d'un collaborateur (100%) au sein du secteur gestion de l'affiliation; le départ d'une collaboratrice (100%) du secteur révision financière/contentieux. Le poste n'a pas été repourvu suite à la réorganisation du secteur (art. 64a LAMal). Par ailleurs, on relève les absences de longue durée de deux collaboratrices (150%) pour des raisons médicales et l'engagement, au mois d'août, d'une apprentie employée de commerce de 1^{ère} année, ainsi que le départ de la précédente apprentie de 1^{ère} année.

Locaux

Notamment à la suite d'événements difficiles vécus au début de l'année 2011 dans l'accueil du public, la direction du service a procédé à une analyse de la sûreté des locaux, en collaboration avec le SRHE et la police cantonale. Il a ainsi été décidé, pour des questions de sécurité, de réorganiser l'entrée et la réception du public au 3^e étage de l'immeuble de l'Espace de l'Europe 2, dans la mesure où l'OCAM est appelé à accueillir simultanément de nombreux visiteurs.

Aspects légaux

Sur le plan de l'aide sociale, en date du 5 décembre 2011, le Conseil d'Etat a modifié l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle, en prévoyant notamment une indexation des montants destinés à l'entretien (forfaits, aide minimum et aide minimum réduite). Cette adaptation est réalisée à l'instar de la plupart des cantons suisses et de la recommandation préconisée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en 2010 déjà. L'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2012.

De plus, 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 de tous les bénéficiaires du canton.

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

Au niveau des bourses d'études, le Conseil d'Etat a décidé l'augmentation du forfait pour le logement à l'extérieur; l'arrêté portant modification de l'arrêté concernant l'adoption des barèmes A, B, C et D destinés au calcul des bourses d'études, d'apprentissages, de perfectionnement et de reconversion professionnels est entré en vigueur avec effet au début de l'année scolaire 2011-2012. De plus, un arrêté relatif à l'augmentation linéaire de 5% des montants des bourses octroyées est entré en vigueur le 20 juin 2011 pour toutes les demandes des bourses relatives à l'année scolaire/universitaire 2011-2012.

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2011 est entré en vigueur le décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à l'Accord intercantonal de la CDIP (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique) sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études.

En matière d'assurance-maladie, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011 l'arrêté fixant les normes de classification et les montants des subsides en matière d'assurance obligatoire des soins pour l'année 2011. De plus, suite à l'adoption par les Chambres fédérales le 19 mars 2010 de la révision de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) portant sur le non-paiement des primes et des participations aux coûts, le Grand Conseil a accepté, en décembre, la révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal) afin de permettre une application de la nouvelle législation au 1^{er} janvier 2012 (Rapport 11.038, amendé).

3.3. Activités déployées

La direction du service de l'action sociale a mené, durant l'année 2011, les activités classiques de conduite d'un service de l'Etat et a apporté un appui régulier aux travaux déployés par les 4 offices, qui présentent leurs domaines d'intervention dans les chapitres ci-après.

Ont été également accomplies, par la direction du service, des tâches transversales de coordination (voir chapitres ci-dessous) et des activités liées au subventionnement du secteur social privé.

On relèvera plus particulièrement en 2011, pour le chef de service, les dossiers spécifiques suivants:

- Établissement et suivi du mandat confié à l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, portant sur l'établissement d'un bilan de fonctionnement du Fonds de désendettement;
- Établissement et suivi du mandat confié au secrétariat général de la CSIAS et relatif à l'actualisation des études "Aide sociale, impôts et revenus" et "Impôts, transferts et revenus" (effets de seuil);
- Constitution d'une "Task force LACI" interdépartementale, consécutive à l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et compte tenu des effets de celle-ci sur le recours accru à l'aide sociale;
- Participation, suite à la désignation du Conseil d'Etat, aux séances du Groupe de travail CNIP (NE-CNIP-3);
- Poursuite des travaux de la sous-commission de l'action sociale chargée d'évaluer le désenchevêtrement de l'aide sociale.

En outre, un concept d'entreprises sociales, propre au canton de Neuchâtel, a été développé au cours de l'année 2011 par la direction du service. Ainsi un mandat a été confié à Compas management en vue de conceptualiser ce projet et des visites ont été effectuées en Suisse auprès d'entreprises sociales pour enrichir l'approche neuchâteloise. Des discussions exploratoires ont été menées avec la direction d'*alfaset* dès le mois de septembre, de sorte qu'une planification d'une expérience-pilote a été élaborée, avec objectif de démarrage dès fin 2011. Le projet d'entreprises sociales productives est conduit par un comité de pilotage réunissant, outre le chef du service de l'action sociale, le secrétaire général du DSAS, le chef du SIAM et le chef de l'ODAS.

On notera enfin que la refonte du site Internet du service de l'action sociale et de ses entités a été réalisée au 2^e semestre 2011, en vue de permettre une mise en production au début de l'année suivante.

Coordination interdépartementale de la politique sociale (CIPOS)

La loi sur l'action sociale confie au Conseil d'Etat le soin d'assurer la coordination interdépartementale de la politique sociale. Cette coordination est assurée par le service en collaboration avec un groupe de travail (GT CIPOS) composé de représentants des services de l'administration cantonale concernés par la politique sociale de l'Etat. Ce groupe est chargé d'évaluer les effets des mesures sociales propres à chaque secteur sur la politique sociale de l'Etat et de proposer les adaptations nécessaires pour atteindre les buts de la coordination interdépartementale.

Le GT CIPOS s'est réuni à trois reprises pendant l'année 2011. Il s'est penché notamment sur la situation du logement dans le canton et l'extinction des aides fédérales, sur l'accompagnement du projet ACCORD après sa mise en production et sur les subsides aux primes d'assurance-maladie et le budget de ceux-ci. Faisant suite à ses travaux de 2010 en marge du rapport du Conseil fédéral "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" il a constitué en son sein et avec l'accord du Conseil d'Etat, un groupe de travail chargé d'étudier la mise en place dans notre canton de prestations complémentaires destinées aux familles. Ce groupe de travail s'est réuni à six reprises en 2011. Il a pu compter pendant deux mois sur l'appui décisif d'une étudiante en master à l'IDHEAP et dispose désormais d'une étude préliminaire de qualité. Après avoir examiné les solutions adoptées par d'autres cantons ou en voie de l'être, ainsi que les recommandations de la CDAS et le modèle élaboré par la CSIAS, le groupe a dressé la liste des options possibles pour ce nouvel éventuel dispositif social.

Le GT CIPOS a suivi également l'évolution des législations fédérale et cantonale dans le cadre de la veille qu'il assure des réformes conduites en matière de prestations sociales et notamment les propositions récentes de restructuration de la sécurité sociale qui sont en discussion au plan fédéral (revenu minimum, réorganisation ou fusion des assurances sociales existantes, assurance générale du revenu, loi-cadre sur le minimum vital, uniformisation des conditions d'octroi et des bases de calcul de certaines prestations). Par le projet ACCORD, certaines de ces propositions ont trouvé pour certaines et trouveront bientôt pour d'autres leur transcription dans le dispositif social neuchâtelois: loi-cadre sur l'harmonisation et la coordination (LHaCoPS), réorganisation et centralisation de l'accès aux prestations sociales (guichets sociaux régionaux), conditions et bases de calcul (règlements relatifs à l'UER et au RDU).

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Le contexte économique et les importantes réformes introduites notamment dans le secteur de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité nécessitent la mise en place de stratégies communes aux organes actifs au niveau de l'insertion sociale et professionnelle. Dans la continuité des démarches menées depuis plusieurs années, il semble par conséquent impératif de conjuguer les forces de toutes les institutions afin de prévenir l'exclusion en travaillant ensemble au service des personnes touchées de plein fouet par l'absence d'emploi, la rupture sociale, le handicap voire un cumul de ces éléments. La CII s'impose par conséquent comme une démarche cohérente et nécessaire afin de pallier les difficultés rencontrées par une part toujours plus grande de la population pour rejoindre le marché de l'emploi.

Au niveau cantonal, cette démarche est menée par un groupe de pilotage (GP CII) 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 chefs de département concernés (DSAS, DEC et DECS). Sur le plan national, relevons la création d'un bureau national CII en décembre 2010. Cette décision matérialise la volonté de la Confédération (SECO, OFAS et Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie/OFFT) de formaliser davantage encore les collaborations transversales notamment sous l'angle de la coordination des mesures dites "actives" tels que les programmes d'emplois temporaires, de réinsertion sociale, de réadaptation professionnelle et de formation. Suite à cette décision, le GP CII a rencontré la responsable du bureau national en septembre 2011. Cet échange a permis de présenter le dispositif CII neuchâtelois, de mettre en exergue les différents projets cantonaux et de déterminer leur adéquation avec les priorités nationales.

Concrètement, en 2011, le GP CII a travaillé prioritairement sur les 2 axes suivants:

- 1) La mise en place du case management de la formation professionnelle (insertion des personnes de moins de 30 ans);
- 2) La mise sur pied d'un dispositif pérenne donnant suite à l'expérience MAMAC portée par la Confédération.

Le premier axe est entré dans une phase de concrétisation en 2011 suite aux décisions prises en novembre 2010 par le Grand Conseil (adoption du 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"). Une équipe de coach-e-s est désormais basée au service des formations post-obligatoires et de l'orientation (SFPO) et travaille à la mise en œuvre du concept de "case management de la formation professionnelle" dans le tissu cantonal existant sur le plan de l'insertion. Le case management présuppose l'aiguillage du jeune en difficulté signalé vers la mesure du dispositif existant la plus appropriée à sa situation. Concrètement, l'accent est principalement porté sur des mesures de formation (apprentissage) et l'offre s'adresse à l'ensemble des personnes de moins de 30 ans freinées dans leurs démarches d'insertion professionnelle. On notera, par ailleurs, que l'office cantonal de l'aide sociale s'est doté d'une ressource supplémentaire (0.5 EPT) dès la mi-2011, afin d'assurer la liaison sur ce projet entre les services sociaux communaux/régionaux et le SFPO.

S'agissant de MAMAC (de l'allemand Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management), un rapport national d'évaluation détaillé mené par un organisme externe mandaté par l'OFAS a été rendu fin 2010 clôturant ainsi la phase de projet. Sur cette base, tout en tenant compte des expériences menées au niveau cantonal dans le cadre d'un projet pilote "limité" à la ville de La Chaux-de-Fonds, le GP CII a validé en automne 2011 la création d'un poste de chef de projet pour élaborer et mettre en œuvre la suite à donner au projet CII-MAMAC. Ce chef de projet est mandaté pour proposer un dispositif de prise en charge systématique et coordonné de certaines situations en fonction de critères d'aiguillage clairement fixés. En collaboration avec les partenaires de la CII, 2012 sera l'année de la concrétisation de cette démarche. En clair, l'idée-force est de passer d'une logique de collaboration basée sur l'initiative des collaborateurs des différentes entités concernées - ORP, services sociaux régionaux et conseillers AI en tête - à la mise en place de processus de collaboration plus formalisés. La création d'un réseau cantonal CII est l'objectif visé.

Finalement, le travail de recensement et d'analyse des mesures existantes souhaité par le Conseil d'Etat est en cours d'élaboration. Si l'inventaire est dressé, il s'agit maintenant de définir la manière la plus cohérente de le présenter afin de fournir à chaque collaborateur un outil performant sous la forme d'un catalogue de mesures à actionner en fonction de la situation et des besoins des usagers.

Harmonisation et coordination des prestations sociales: projet ACCORD

La voie vers l'harmonisation et la coordination des prestations sociales souhaitée par le législateur cantonal se concrétise pas à pas. L'année 2011, à l'instar des années précédentes, aura permis de formaliser davantage encore la réalisation de la 3^e et ultime étape du projet ACCORD soit l'accès à certaines prestations sociales au travers des Guichets Sociaux Régionaux (GSR).

Cette formalisation aura connu en début d'année 2011 un moment central dans la vie du projet par la constitution d'un comité de pilotage. Par cette décision, le projet peut désormais compter sur un véritable lieu de validation. Le projet dispose ainsi d'un espace ad hoc pour entériner les très nombreuses options discutées dans les différents groupes de travail actifs.

Ce **comité de pilotage** réunit tout d'abord les responsables des **secteurs prestataires** délivrant les prestations soumises à condition de ressource directement concernées par ACCORD à savoir:

- l'ORACE pour les avances de contributions d'entretien;
- l'OFET pour les mesures d'intégration professionnelle;
- l'OCAM pour le domaine des subsides aux primes d'assurance-maladie;
- l'OCBE pour les bourses d'études;
- l'ODAS pour l'aide sociale.

Viennent ensuite en appui, le **service informatique de l'Etat** (SIEN) - partenaire incontournable en charge du développement de la nouvelle application (la base centralisée de données sociales – BaCeDoS) et de la maintenance-évolution des applications métiers existantes de l'ensemble des secteurs prestataires -, et **l'équipe de projet du service de l'action sociale**. Ce comité de pilotage est présidé par le chef du SASO qui chapeaute 4 des 5 secteurs concernés par la démarche (seul l'OFET est rattaché à une autre entité en l'occurrence le service de l'emploi).

Enfin, et afin de maintenir et de raffermir davantage encore le lien avec les partenaires communaux, le comité de pilotage réunit en son sein **2 représentantes des 8 services sociaux communaux/régionaux** actifs sur l'ensemble du territoire cantonal. Cet élargissement est rendu indispensable par la simple raison que comme l'indique la loi-cadre d'harmonisation et de coordination des prestations sociales (LHaCoPS), les GSR sont et seront sous l'angle du projet ACCORD des instances communales ou plus précisément régionales. Cette construction est logique étant donné que l'organisation de ces guichets s'effectue sur une base identique à celle du secteur de l'aide sociale, lui-même achevé entre l'Etat et les communes. Notons sur ce point la non-entrée en matière de la sous-commission ad hoc créée par la commission cantonale de l'action sociale au printemps 2011 quant à l'option d'une cantonalisation de l'aide sociale. Le financement des GSR devra donc être repris et finalisé en tenant compte de cette décision qui équivaut en quelque sorte à un statu quo.

Le comité de pilotage s'est réuni 9 fois en 2011. Ce rythme soutenu a permis d'une part de valider un échéancier décisionnel listant de manière détaillée et exhaustive l'ensemble des tâches encore à finaliser dans la perspective de la mise en production de l'ensemble des instruments introduits par la LHaCoPS. Un important travail a été mené par l'équipe de projet en partenariat avec le SIEN afin de mettre sur pied cet instrument de pilotage indispensable pour mener à bon port, pas à pas, la réforme attendue par le législateur, soutenue par le Conseil d'Etat, et formalisée par l'ensemble des secteurs concernés. Ce planning illustré sous la forme d'un diagramme de Gant est la feuille de route du comité de pilotage ACCORD qui devrait permettre la concrétisation de la 3^e étape des GSR au 1^{er} janvier 2014. C'est d'ailleurs sur cette base que la Cheffe du DSAS a informé en décembre 2011 l'ensemble des conseils communaux du nouvel échéancier fixé.

S'agissant des options prises, le comité de pilotage a validé le formulaire de demande de prestations sociales. Pour rappel, le principe sera le suivant: les usagers 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 (nouveau métier à créer au sein des GSR). Par ailleurs, le processus d'examen du droit aux prestations sociales a été définitivement entériné. Sur ce point, afin de ne pas ralentir le temps de traitement des dossiers, l'OCAM et l'OCBE travailleront si besoin en parallèle. Couronnant d'importantes et intenses réflexions, en fin d'année 2011, le comité de pilotage a également posé les options au niveau de la périodicité et de la réactivité des prestations dans le système ACCORD: si une harmonisation de la périodicité (durée d'octroi/délai de révision) des prestations a été écartée, le principe de stabiliser le système a été avalisé sous l'angle de la réactivité des prestations. Le comité de pilotage a été sensible au fait d'éviter que le système qui entrera en vigueur à l'horizon 2014 n'engendre de multiples révisions des demandes à traiter. Ces thèmes sensibles mettent en tension le principe d'une réactivité immédiate à tout changement de situation des usagers avec celui de la viabilité à proprement parler du système ACCORD. En rendant les secteurs interdépendants donc nettement plus au fait des informations connues par l'ensemble des secteurs prestataires, une adaptation systématique de la prestation à chaque modification d'un élément entrant dans son calcul n'est tout simplement pas réaliste. Le comité de pilotage souhaite mettre sur pied un système viable et opérationnel notamment au regard de la dotation en personnel des secteurs prestataires ainsi que des futures antennes ACCORD. Pour ce faire, il a adopté un certain nombre de décisions - parfois douloureuses à prendre – ayant pour but de stabiliser un dossier ACCORD.

L'année 2011 aura également permis de rendre un rapport final portant sur les simulations financières UER/RDU (composition et détermination des revenus du ménage à considérer sur des bases harmonisées) menées dans l'ensemble des secteurs concernés. Le mandat du chargé de projet engagé spécifiquement a pris fin en août 2011.

Relevons encore l'environnement dans lequel se met en place le projet ACCORD: les secteurs prestataires sont eux-mêmes en constante évolution. Le secteur des mesures d'intégration professionnelles (MIP) a fait l'objet d'une attention particulière vu l'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'assurance-chômage en avril 2011. D'importantes réformes sont planifiées notamment dans le secteur des bourses (révision de la législation) et dans le secteur de l'assurance-maladie (développement d'une nouvelle application informatique: Diocam). Vu l'important volume de dossiers traités chaque année par l'OCAM, la tâche est conséquente et nécessitera une parfaite coordination entre ce nouveau développement et la future BaCeDoS.

S'agissant des groupes de travail, en fin d'année 2011, le comité de pilotage a validé l'option de poursuivre sur la voie initiée en 2009 à savoir les mandats donnés au GT GSR constitué de représentants de certaines régions et celui attribué au désormais GT Métiers. Le premier réunit les responsables des GSR du Locle, de La Chaux-de-Fonds, de Val-de-Travers, du Littoral Ouest et de Neuchâtel et l'équipe de projet, le second est constitué de l'ensemble des secteurs prestataires et de l'équipe de projet. Relevons qu'au niveau de l'aide sociale, le CoPil ACCORD a retenu la proposition d'élargir le GT Métiers à un représentant d'un service social régional (SSR) afin d'avoir davantage encore une vision terrain de ce domaine d'activité. Fort de cette architecture, l'échéancier décisionnel validé en 2011 indique quel groupe de travail est en charge de chacune des tâches pour lesquelles une validation est attendue.

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 pour l'essentiel 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). A ce titre, on relèvera que 730 dossiers LAVI ont été traités en 2011 (451 nouveaux), dont 178 ont fait l'objet d'une aide financière.

Le service de l'action sociale, pour sa part, tient le rôle d'autorité de subventionnement LAVI, via un contrat de prestations passé avec la FAS. Il a versé en 2011:

- 747.000 francs pour l'exploitation des deux centres de consultation;
- 146.781 fr. 95 pour les aides financières accordées par les centres de consultation (rubrique "aides immédiates et juridiques");
- 164.017 francs pour les 15 demandes d'indemnisation et de réparation morale approuvées par décision de la cheffe du DSAS.

Centre romand de compétence en matière de traite des êtres humains:

A la demande de la cheffe du Département, le directeur de la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale a élaboré une première esquisse de projet en vue de créer dans le canton de Neuchâtel un centre de compétence et de coordination sur le plan romand en matière de traite des êtres humains. Une dotation supplémentaire de 0.4 EPT a été attribuée dans cette perspective au budget des centres neuchâtelois de consultation LAVI. Les objectifs suivants sont poursuivis par le DSAS et partagés par les autres départements latins concernés:

- Créer un centre de référence pour la Suisse latine en matière de traite des êtres humains, prioritairement pour les centres de consultations LAVI en charge de la protection des victimes, mais également pour les mécanismes cantonaux de coopération (réseaux interdépartementaux);
- Assurer une coordination des centres de consultations LAVI en la matière;
- Promouvoir les échanges entre les mécanismes cantonaux de coopération;
- Assurer un lien fort avec l'organisme compétent sur le plan fédéral (SCOTT).

Un chargé de projet sera engagé au 1^{er} trimestre 2012 pour dessiner les contours de cette nouvelle plateforme de collaboration intercantonale dans un domaine qui nécessite une plus grande attention des pouvoirs publics.

Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement

Sous la présidence du chef du service de l'action sociale, le comité de direction du Fonds a tenu six séances de travail en 2011. 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. Afin d'assainir la situation financière du fonds, il a en outre décidé de proposer au Conseil d'Etat de fixer pendant trois ans le taux d'intérêt sur le prêt accordé par l'Etat à 0% et accepté que le taux d'intérêt sur les nouveaux prêts accordés durant cette période par le fonds soit également de 0% (art. 4 de la loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement).

En 2011, seules six demandes de prêt ont été adressées au comité de direction dont quatre ont été acceptées pour un montant total de 87.200 francs (en 2010, dix prêts avaient été accordés pour un montant total de 200.570 francs, alors qu'en 2009, seules cinq demandes avaient été adressées au comité de direction, toutes acceptées pour un total de 82.800 francs). Ainsi, à fin 2011, le montant total des prêts en cours s'élevait à 246.079 francs (273.996 francs à fin 2010 et 193.812 francs à fin 2009).

Le comité de direction a également examiné le suivi des dossiers de prêts 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.

Un mandat a été donné par le service de l'action sociale à l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, dont le but principal était de dresser un bilan du Fonds de désendettement depuis sa création en 1993. Deux autres objectifs étaient assignés: identifier les pratiques des autres cantons en matière d'aide au désendettement et formuler des recommandations dans le but d'améliorer l'efficacité du fonds. Le rapport de l'Institut de sociologie, établi par Mme Cecchini sous la direction du professeur François Hainard, a été présenté au Conseil de fondation lors de sa séance annuelle. Il fera l'objet d'analyses plus complètes ultérieurement de la part du comité de direction.

Par ailleurs, un nouveau formulaire de demande de prêt a été élaboré en collaboration avec le Centre social protestant et Caritas, de même qu'une feuille de calcul permettant aux services agréés d'estimer les intérêts qui seront dus en fonction du montant du prêt octroyé et du plan de remboursement prévu.

Enfin, le comité de direction a entièrement revu les deux documents présentant respectivement les critères du Fonds pour la prise en considération des dossiers et les décisions de principe prises par le comité.

Dîme de l'alcool

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

Institutions Subsidés

Addiction Info Suisse, Lausanne	12.000.–
Association du Centre de Loisirs, Neuchâtel	10.000.–
Association romande CIAO, Lausanne	4.000.–
Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT), Berne	3.680.–
Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB), Colombier	6.660.–
Centre neuchâtelois d'alcoologie (CENEA).....	18.842,20
Commission cantonale addictions, colloque d'information et de réflexion	10.440.–
Croix-Bleue neuchâteloise	20.000.–
Drop-In, centre d'information, de prévention et de traitement, Neuchâtel	21.900.–
Espace des Solidarités, Neuchâtel	29.000.–
Fondation Neuchâtel Addictions (FNA)	70.000.–
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	106.080.–
Groupement romand d'études des addictions (GREA), Yverdon-les-Bains	27.000.–
Groupe Sida Neuchâtel	20.000.–
Réalités de Vie ⁺ , projet Ecoles Suisse romande, Peseux.....	4.000.–
Vivre sans fumer, centre neuchâtelois pour la prévention du tabagisme	60.420.–
 Total 2011.....	 482.022,20
 Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 1 ^{er} janvier 2011	 504.736,02
Total subsides versés en 2011 selon liste ci-devant	- <u>482.022,20</u>
 Etat du compte "Dîme de l'alcool" avant réception du versement	 + 22.713,82
 Part du canton au bénéfice net 2010 de la Régie fédérale des alcools (RFA)	 + <u>625.996.–</u>
 Solde du compte "Dîme de l'alcool" au 31 décembre 2011	 648.709,82

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 2011, 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 sur la base de contrats de prestations:

Organismes divers	Montants payés
	Fr.
Association neuchâteloise de médiation familiale	18.000.–
Caritas Neuchâtel.....	110.000.–
Caritas, indemnisation pour la gérance des dossiers des réfugiés statutaires	163.080.–
Caritas, service des dettes	120.000.–
Centrevue	170.000.–
Centre œcuménique de rencontre et d'animation (CORA), Fleurier	65.000.–
Centre social protestant.....	200.000.–
Centre social protestant, indemnisation pour gérance des dossiers réfugiés statutaires	178.020.–
Centre social protestant, service de consultations conjugales.....	80.000.–
Centre social protestant, service des dettes	240.000.–
FAS, redevance informatique des services privés	66.000.–
FAS, service de consultations conjugales.....	80.000.–
Fédération suisse des sourds, Lausanne.....	14.480.–
Fédération suisse pour l'intégration des handicapés, Zurich	2.166.–
Fondation SEREI, La Chaux-de-Fonds.....	10.000.–
Fondation suisse du service social international, Genève	16.500.–
La Main tendue.....	30.000.–
Parents information, Neuchâtel	30.000.–
Total organismes divers	<u>1.593.246.–</u>

A propos des subventions mentionnées ci-dessus, on relèvera la signature, en février 2011, par le DSAS et la Main Tendue, Association neuchâteloise, d'un contrat de prestations relatif aux activités menées par le Centre du Nord-Ouest à Bienne à l'attention également du public neuchâtelois.

Autres organismes subventionnés

Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS).....	366.000.–
Pro Infirmis.....	270.000.–
Pro Senectute.....	240.000.–
Centre de consultation LAVI.....	747.000.–

Total des subventions versées aux organismes du social privé

3.216.246.–

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, de même que les années précédentes, 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.

Le durcissement des législations fédérales en matière sociale continue de produire des reports de situations, et donc de charges supplémentaires, sur l'aide sociale. En particulier, la modification de la loi sur le chômage (LACI), entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011, qui prévoit notamment une diminution importante du nombre maximum d'indemnités de chômage, ainsi qu'une prolongation des délais d'attente avant de pouvoir bénéficier d'indemnités. A elle seule, cette modification législative produira un impact significatif sur les charges d'aide sociale de 2011, de quelque 4 millions de francs et elle continuera inévitablement d'influencer les dépenses de ce secteur dans les années à venir.

Les "dépenses d'aide sociale 2011" (résultat final de l'année 2010, soit l'aide matérielle versée par les services sociaux en 2010) de la communauté neuchâteloise s'élèvent à 73.837.758 fr. 67. Elles sont ainsi supérieures de 289.586 fr. 80 par rapport aux dépenses de l'année précédente (soit + 0,39%). Nous assistons donc à un exercice quasi identique à celui de l'année précédente. Pour rappel, ces montants sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 40% à charge de l'Etat et 60% à charge de l'ensemble des communes. La répartition entre communes est faite au prorata de la population.

Ainsi, bien qu'aux comptes 2010 de l'Etat figure le montant de 75,5 millions de francs, les dépenses effectives de l'aide matérielle ont finalement été inférieures de plus de 1,6 million de francs.

Ce résultat encourageant est à chercher non pas dans les dépenses des services sociaux, lesquels ont globalement enregistré des montants plus importants que l'année précédente, mais dans les dépenses effectives de l'Etat qui ont reculé de manière significative, de près de 2,7 millions de francs. Cela s'explique essentiellement par une refacturation nettement plus basse que l'année précédente des coûts de l'aide matérielle imposés par la Confédération pour certaines catégories de personnes relevant du secteur des migrations (requérants d'asile déboutés (RAD), requérants d'asile pour lesquels une non-entrée en matière a été prononcée (NEM), personnes au bénéfice d'un permis F, admises provisoirement, mais en Suisse depuis plus de 7 ans).

Le décalage qui a lieu concernant la façon de comptabiliser les dépenses (aide versée en 2010 et non pas en 2011) n'existe pas pour la statistique des nouveaux dossiers d'aide sociale. A propos des nouveaux dossiers ouverts au cours de l'année 2011, nous constatons que leur nombre continue d'augmenter. En effet, ce sont 2615 nouveaux dossiers qui ont été ouverts en 2011, contre 2117 en 2010 (+ 23,52%).

Cette forte augmentation s'explique principalement par l'arrivée massive à l'aide sociale de chômeurs en fin de droit due à la modification de la LACI, au 1^{er} avril 2011. Une analyse détaillée des causes d'ouverture de dossiers nous a permis de constater que, dans l'ensemble des services sociaux, pas moins de 477 situations ont été concernées par la modification de la LACI, dont 67 étaient déjà connues avant le 1^{er} avril. Au total, 410 nouveaux dossiers ont donc été ouverts à cause de l'introduction de la modification législative. Dans la statistique des nouveaux dossiers (cf. tableau ci-après), ce chiffre se répartit dans les causes économiques ("défaut de gain" et "chômage"), lesquelles comprennent notamment aussi les personnes en attente des premières indemnités de chômage, celles dont les indemnités sont insuffisantes ainsi que les travailleurs pauvres. Ces causes représentent 82% du total des nouveaux dossiers (contre 79,7% en 2010).

Relevons encore que les causes liées aux désunions et à l'éclatement des familles (intitulées "défaut de soutien"), continuent de figurer parmi les principales causes d'indigence (184 nouveaux dossiers, contre 173 en 2010).

Concernant les nouveaux dossiers ouverts en 2011, par groupe d'âge, nous constatons que les jeunes sont toujours les plus touchés, même si leur nombre diminue légèrement. La catégorie des 18-29 ans représente 34,8% des nouveaux dossiers (37,3% en 2010) et la catégorie des 30-39 ans pas moins de 20,7% (contre 22,9% en 2010). Relevons enfin que 55,5% des nouveaux dossiers concernent des personnes entre 18 et 39 ans (60,2% en 2010).

Dispositif d'insertion

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

Durant l'année 2011, tous les programmes collectifs déjà existants l'année précédente ont continué de fonctionner et de se développer. De plus, en août puis en septembre 2011, deux nouveaux programmes sont venus s'ajouter à la liste des programmes subventionnés par l'ODAS. Il s'agit de l'Epicierie Caritas Neuchâtel et du Village d'Artisans du Haut. Au total, l'ODAS a collaboré avec dix-sept 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, Journal-Télé "Objectif-Réussir", Teen-Services, l'Espace des Solidarités, Evologia, Tricouti, ART Le Locle, l'Espace des Montagnes, Drop-In – Le13Ouvert, EcoVal, Les Epiceries Caritas Chaux-de-Fonds et Neuchâtel et finalement les Villages d'Artisans du Bas et du Haut.

Au total, ces programmes offrent en permanence environ 271 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 intellectuelle sur eux-mêmes et les aident à mettre sur pied et à concrétiser un projet individuel d'insertion sociale ou professionnelle. Une des particularités supplémentaires de l'Espace des Montagnes est de préparer en groupe, plusieurs fois par semaine, le repas de midi.

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

Durant l'année 2011, pas moins de 715 personnes ont signé un contrat d'insertion. Parmi celles-ci, nous pouvons relever les chiffres suivants: 58% ont intégré un programme d'insertion subventionné par l'ODAS, 29% sont âgées de moins de 30 ans et 36% sont des femmes. Enfin, depuis 1997, année d'entrée en vigueur du dispositif d'insertion, ce ne sont pas moins de 2781 personnes qui ont bénéficié des structures mises en place. Voir aussi, à ce sujet, les tableaux ci-après.

Un examen approfondi a permis de constater, qu'en 2011, quelque 67 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 6 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.

On notera enfin que dans le cadre de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (case management de la formation professionnelle), l'ODAS a engagé une collaboratrice sociale qui intervient comme interface entre les services sociaux régionaux et le service des formations post-obligatoires et de l'orientation.

STATISTIQUE DES NOUVEAUX DOSSIERS OUVERTS EN COURS D'ANNEE

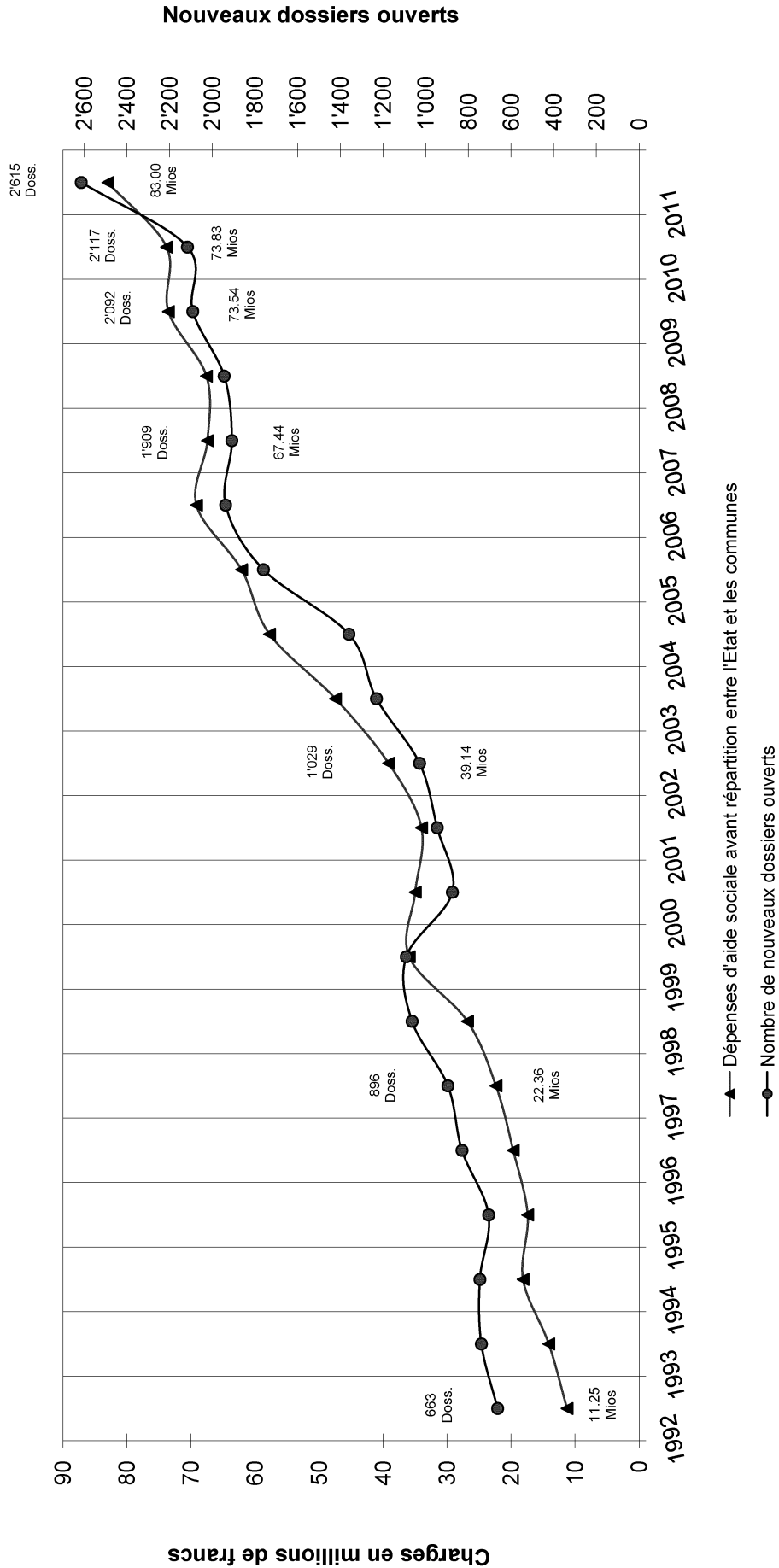
1. Par cause d'indigence		Nb de dossiers			En % du total		
		2011	2010	2009	2011	2010	2009
	Handicap physique ou psychique	208	190	169	7.9	9.0	8.1
10	Maladie	84	70	47	3.2	3.3	2.2
12	Accident	13	11	21	0.5	0.5	1.0
14	Maladie psychique	19	23	16	0.7	1.1	0.8
16	Demande AI en cours	92	86	85	3.5	4.1	4.1
	Défaut de soutien	184	173	202	7.1	8.2	9.7
20	Carence de la parenté	44	45	50	1.7	2.1	2.4
22	Séparation, divorce ou abandon	140	128	152	5.4	6.1	7.3
	Placement personnes âgées + décès	54	46	61	2.1	2.2	2.9
30	Placement home pour personnes âgées	4	6	9	0.2	0.3	0.4
32	Décès	50	40	52	1.9	1.9	2.5
	Inadaptation sociale	23	19	28	0.9	0.9	1.3
40	Délinquance	11	13	19	0.4	0.7	0.9
42	Alcoolisme	6	1	3	0.2	0.0	0.1
44	Toxicomanie	6	5	6	0.2	0.2	0.3
	Causes économiques	2'146	1'689	1'632	82.0	79.7	78.0
50	Défaut de gain	1'280	1'019	1'001	48.9	48.1	47.9
52	Chômage	843	633	605	32.2	29.9	28.9
54	Rapatriment	23	37	26	0.9	1.7	1.2
Total :		2'615	2'117	2'092	100	100	100

2. Par groupe d'âge (selon le chef de famille titulaire du dossier)		Nb de dossiers			En % du total		
		2011	2010	2009	2011	2010	2009
	Moins de 18 ans	55	42	58	2.1	2.0	2.8
	De 18 à 24 ans	571	474	458	21.8	22.5	21.9
	De 25 à 29 ans	341	314	305	13.0	14.8	14.6
	De 30 à 39 ans	540	485	508	20.7	22.9	24.3
	De 40 à 49 ans	565	428	405	21.6	20.2	19.4
	De 50 à 59 ans	386	263	242	14.8	12.4	11.6
	60 ans et plus	157	111	116	6.0	5.2	5.5
Total :		2'615	2'117	2'092	100	100	100

Remarque :

Par rapport à l'année 2010, le nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2011 a augmenté de 23.5 %.

Evolution des charges d'aide matérielle et du nombre de nouveaux dossiers ouverts entre 1992 et 2011



Commentaire sur l'année 2011
 Le résultat comptable définitif pour l'année 2011 ne sera connu que dans le courant 2012, il est estimé à ce stade à 83 millions de francs.

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

I. <u>Bénéficiaires dans le canton</u>	2009	2010	Différence
a) Dépenses supportées par les communes			
Neuchâtelois	12'723'411.08	13'467'370.83	743'959.75
Confédérés + 2 ans	23'359'028.93	24'315'026.62	955'997.69
Etrangers	28'455'989.14	28'690'934.34	234'945.20
Sous contrat d'insertion	-15'110.90	20'679.60	35'790.50
Cas d'urgence	22'276.00	35'363.20	13'087.20
Mesures pénales	275'905.70	1'131'298.60	855'392.90
b) Dépenses supportées par l'Etat			
Neuchâtelois	80'297.30	60'304.79	-19'992.51
Confédérés + 2 ans	116'880.71	171'609.97	54'729.26
Etrangers	6'272'997.01	3'618'892.71	-2'654'104.30
Sous contrat d'insertion	-131.03	137.30	268.33
Cas d'urgence	38'497.21	10'241.20	-28'256.01
Mesures pénales	990'084.12	940'087.94	-49'996.18
Total	72'320'125.27	72'461'947.10	141'821.83
II. <u>Neuchâtelois hors canton</u>			
Neuchâtelois			
- en Suisse	1'228'046.60	1'375'811.57	147'764.97
- à l'étranger	0.00		0.00
Total	1'228'046.60	1'375'811.57	147'764.97
<u>Récapitulation</u>	2009	2010	Différence
Total général I et II	73'548'171.87	73'837'758.67	289'586.80
Répartition			
- Etat	40% 29'419'268.75	29'535'103.47	115'834.72
- Communes	60% 44'128'903.12	44'302'655.20	173'752.08
Habitants	171'848	172'021	173

Tableau 1b**REPARTITION COMMUNAUTAIRE****CHARGES EFFECTIVES****Aide matérielle versée en 2010**

		Différence par rapport à l'année précédente	
		en francs	en %
	Dépenses effectives des communes	67'660'673.19	2'839'173.24 4.38
	Dépenses effectives de l'Etat	4'801'273.91	-2'697'351.41 -35.97
A.	Bénéficiaires dans le canton	72'461'947.10	141'821.83 0.20
B.	Neuchâtelois hors du canton	1'375'811.57	147'764.97 12.03
	Total des charges nettes incombant à la communauté	73'837'758.67	289'586.80 0.39
	Part de l'Etat	40% 29'535'103.47	115'834.72 0.39
	Part des communes	60% 44'302'655.20	173'752.08 0.39

Répartition des charges communales selon le recensement annuel de la population
au 31 décembre 2010 par l'office cantonal de la statistique

Nombre d'habitants du canton 172'021

Coefficient de la répartition pour les communes

Francs:	<u>44'302'655.20</u>			
Points-habitants :	172'021	257.542133	0.75	0.29

Tableau 2

Charges d'aide matérielle pour les communes neuchâteloises durant l'exercice 2010 (+ ou - chiffres du tableau 4)

No. Communes	Nbre d'habitants au 31.12.2010 Coefficient : 257.542133	Part communale	Dépenses effectives des communes	A recevoir des communes	A verser aux communes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1 Neuchâtel	32'973	8'491'936.75	18'917'111.49		-10'425'174.74
2 Hauterive	2'557	658'535.25	434'237.65	224'297.60	
3 Saint-Blaise	3'139	808'424.75	347'254.35	461'170.40	
71 La Tène	4'823	1'242'125.70	883'208.85	358'916.85	
6 Cornaux	1'526	393'009.30	105'346.65	287'662.65	
7 Cressier	1'898	488'814.95	336'583.80	152'231.15	
8 Enges	271	69'793.90	0.00	69'793.90	
9 Le Landeron	4'444	1'144'517.25	889'970.85	254'546.40	
10 Lignières	957	246'467.80	51'852.30	194'615.50	
11 Boudry	4'987	1'284'362.60	1'629'911.65		-345'549.05
12 Cortaillod	4'518	1'163'575.35	1'214'105.53		-50'530.18
13 Colombier	5'586	1'438'630.35	1'193'060.33	245'570.02	
14 Auvernier	1'598	411'552.35	179'366.50	232'185.85	
15 Pesieux	5'721	1'473'398.55	3'218'673.85		-1'745'275.30
16 Corcelles-Cormondrèche	4'622	1'190'359.75	768'820.20	421'539.55	
17 Bôle	1'759	453'016.60	411'856.70	41'159.90	
18 Rochefort	1'061	273'252.20	40'351.85	232'900.35	
19 Brot-Dessous	97	24'981.60	28.00	24'953.60	
20 Bevaix	3'836	987'931.60	351'053.85	636'877.75	
21 Gorgier	1'923	495'253.50	358'871.90	136'381.60	
22 St-Aubin-Sauges	2'426	624'797.20	771'976.56		-147'179.36
23 Fresens	215	55'371.55	0.00	55'371.55	
24 Montalchez	236	60'779.95	0.00	60'779.95	
25 Vaumarcus	265	68'248.65	0.00	68'248.65	
72 Val-de-Travers	10'832	2'789'696.40	3'018'418.25		-228'721.85
33 La Côte-aux-Fées	453	116'666.60	19'990.70	96'675.90	
35 Les Verrières	667	171'780.60	180'257.30		-8'476.70
37 Cernier	2'221	572'001.10	634'523.65		-62'522.55
38 Chézard-St-Martin	1'795	462'288.15	115'676.40	346'611.75	
39 Dombresson	1'581	407'174.10	214'200.35	192'973.75	
40 Villiers	433	111'515.75	43'270.35	68'245.40	
41 Le Pâquier	208	53'568.75	-12'484.90	66'053.65	
42 Savagnier	1'166	300'294.15	17'919.35	282'374.80	
43 Fenin-Vilars-Saules	820	211'184.55	53'408.35	157'776.20	
44 Fontaines	1'105	284'584.05	81'884.05	202'700.00	
45 Engollon	99	25'496.65	5'296.25	20'200.40	
46 Fontainemelon	1'648	424'429.45	197'733.70	226'695.75	
47 Les Hauts-Geneveys	859	221'228.70	94'758.70	126'470.00	
48 Boudevilliers	786	202'428.10	16'801.50	185'626.60	
49 Valangin	410	105'592.25	146'598.60		-41'006.35
50 Coffrane	676	174'098.50	107'950.45	66'148.05	
51 Les Geneveys-s/Coffrane	1'473	379'359.55	402'220.75		-22'861.20
52 Montmollin	547	140'875.55	1'335.70	139'539.85	
53 Le Locle	10'052	2'588'813.50	4'699'577.96		-2'110'764.46
54 Les Brenets	1'089	280'463.40	103'665.10	176'798.30	
55 Le Cerneux-Péquignot	324	83'443.65	2'041.00	81'402.65	
56 La Brévine	655	168'690.10	23'649.05	145'041.05	
57 La Chaux-du-Millieu	464	119'499.55	45'426.05	74'073.50	
58 Les Ponts-de-Martel	1'265	325'790.80	300'956.60	24'834.20	
59 Brot-Plamboz	254	65'415.70	0.00	65'415.70	
60 La Chaux-de-Fonds	37'523	9'663'753.45	24'917'998.57		-15'254'245.12
61 Les Planchettes	221	56'916.80	28'314.95	28'601.85	
62 La Sagne	957	246'467.80	95'641.55	150'826.25	
Total	172'021	44'302'655.15	67'660'673.19	7'084'288.82	-30'442'306.86

Tableau 3 Dépenses des communes et de l'Etat, exercice 2010

No	Communes	Neuchâtelois	Confédérés +2 ans	Etrangers	Cas d'urgence	Mesures pénales	Sous contrat d'insertion	Total
1	Neuchâtel	4'078'876.65	5'674'725.63	8'766'502.26		397'006.95		18'917'111.49
2	Hauterive	152'187.60	97'364.85	184'685.20				434'237.65
3	Saint-Blaise	80'005.25	-8'575.40	254'293.85		21'530.65		347'254.35
71	La Tène	246'778.20	239'422.90	381'277.75			15'730.00	883'208.85
6	Cornaux	15'720.20	54'478.10	35'148.35				105'346.65
7	Cressier	181'608.80	75'083.00	79'892.00				336'583.80
8	Enges	0.00	0.00	0.00				0.00
9	Le Landeron	147'860.95	343'832.50	393'327.80			4'949.60	889'970.85
10	Lignières	-4'108.90	39'439.30	16'521.90				51'852.30
11	Boudry	315'382.65	656'613.30	594'215.65	4'911.05	58'789.00		1'629'911.65
12	Cortailod	222'264.85	572'818.55	419'022.13				1'214'105.53
13	Colombier	224'501.73	583'400.90	379'958.40	4'766.40	432.90		1'193'060.33
14	Auvernier	28'312.80	71'170.55	79'883.15				179'366.50
15	Peseux	701'179.50	952'939.70	1'530'710.00		33'844.65		3'218'673.85
16	Corcelles-Cormondrèche	287'947.70	190'637.25	290'235.25				768'820.20
17	Bôle	74'650.15	273'126.95	63'087.00	992.60			411'856.70
18	Rochefort		40'351.85					40'351.85
19	Brot-Dessous	28.00						28.00
20	Bevaix	44'898.25	140'622.15	165'533.45				351'053.85
21	Gorgier	65'393.05	231'365.95	62'112.90				358'871.90
22	Saint-Aubin-Sauges	58'979.25	354'564.50	358'432.81				771'976.56
23	Fresens							0.00
24	Montalchez							0.00
25	Vaumarcus							0.00
72	Val-de-Travers	648'892.95	1'394'169.40	972'084.25		3'271.65		3'018'418.25
33	La Côte-aux-Fées	-1'057.60	14'657.50	6'390.80				19'990.70
35	Les Verrières	7'777.10	139'311.35	32'957.55	211.30			180'257.30
37	Cernier	176'698.70	203'682.10	254'142.85				634'523.65
38	Chézard-Saint-Martin	21'790.35	57'299.05	36'587.00				115'676.40
39	Dombresson	33'777.55	151'557.10	28'865.70				214'200.35
40	Villiers	22'876.35	20'394.00					43'270.35
41	Le Pâquier	-12'484.90						-12'484.90
42	Savagnier		5'494.50	12'424.85				17'919.35
43	Fenin-Vilars-Saules		30'634.45	-17'276.80		40'050.70		53'408.35
44	Fontaines	39'711.60	42'172.45					81'884.05
45	Engollon	5'296.25						5'296.25
46	Fontainemelon	-11'276.10	117'696.05	91'313.75				197'733.70
47	Les Hauts-Geneveys	52'318.50	37'241.05	5'199.15				94'758.70
48	Boudevilliers	8'211.55	8'589.95					16'801.50
49	Valangin	65'355.75	55'980.20	25'262.65				146'598.60
50	Coffrane	-600.00	100'230.95	8'319.50				107'950.45
51	Les Geneveys-sur-Coffrane	76'701.65	129'528.35	195'990.75				402'220.75
52	Montmollin	1'090.00	312.80	-67.10				1'335.70
53	Le Locle	994'449.85	1'988'376.86	1'716'751.25				4'699'577.96
54	Les Brenets	2'142.30	99'151.80	2'371.00				103'665.10
55	Le Cerneux-Péquignot	2'041.00						2'041.00
56	La Brévine		23'649.05					23'649.05
57	La Chau-du-Millieu	14'800.85	26'294.85	4'330.35				45'426.05
58	Les Ponts-de-Martel	118'343.80	77'713.75	104'899.05				300'956.60
59	Brot-Plamboz							0.00
60	La Chau-de-Fonds	4'225'634.40	8'943'968.53	11'147'541.69	24'481.85	576'372.10		24'917'998.57
61	Les Planchettes		28'314.95					28'314.95
62	La Sagne	52'412.25	35'223.05	8'006.25				95'641.55
Total des dépenses effectives des communes (art.20, 22 LASoc)		13'467'370.83	24'315'026.62	28'690'934.34	35'363.20	1'131'298.60	20'679.60	67'660'673.19
Total des dépenses effectives de l'Etat (art.21, 23 LASoc)		1'436'116.36	171'609.97	3'618'892.71	10'241.20	940'087.94	137.30	6'177'085.48
Total général		14'903'487.19	24'486'636.59	32'309'827.05	45'604.40	2'071'386.54	20'816.90	73'837'758.67

Tableau 4 Remboursement des autorités non neuchâteloises pour les bénéficiaires dans le canton, exercice 2010

Communes	Confédérés -2 ans (1)	Cas d'urgence (2)	Etrangers (3)	Sous contrat d'insertion (4)	Total (5)
1 Neuchâtel	537'710.60		-9'804.45		527'906.15
2 Hauterive	41'376.65				41'376.65
3 Saint-Blaise	35'471.85				35'471.85
71 La Tène	9'540.90		2'734.25		12'275.15
6 Cornaux	10'124.00				10'124.00
7 Cressier	15'572.15				15'572.15
8 Enges					0.00
9 Le Landeron	33'375.20				33'375.20
10 Lignières	3'847.15				3'847.15
11 Boudry	74'085.30				74'085.30
12 Cortaillod	10'474.55				10'474.55
13 Colombier	61'165.10	18'067.05			79'232.15
14 Auvernier	24'430.55				24'430.55
15 Peseux	63'328.30				63'328.30
16 Corcelles-Cormondrèche					0.00
17 Bôle	7'153.45				7'153.45
18 Rochefort	5'750.30				5'750.30
19 Brot-Dessous					0.00
20 Bevaix	-7'710.95				-7'710.95
21 Gorgier	7'148.50				7'148.50
22 Saint-Aubin-Sauges	13'235.15				13'235.15
23 Fresens					0.00
24 Montalchez					0.00
25 Vaumarcus					0.00
72 Val-de-Travers	157'030.20		48'256.50		205'286.70
33 La Côte-aux-Fées	985.00				985.00
35 Les Verrières	5'034.45				5'034.45
37 Cernier	12'061.05				12'061.05
38 Chézard-Saint-Martin	4'181.10				4'181.10
39 Dombresson					0.00
40 Villiers					0.00
41 Le Pâquier					0.00
42 Savagnier					0.00
43 Fenin-Vilars-Saules					0.00
44 Fontaines					0.00
45 Engollon					0.00
46 Fontainemelon					0.00
47 Les Hauts-Geneveys	15'543.35				15'543.35
48 Boudevilliers	11'334.25				11'334.25
49 Valangin	13'535.85				13'535.85
50 Coffrane					0.00
51 Les Geneveys-sur-Coffrane	29'091.20				29'091.20
52 Montmollin	6'286.35				6'286.35
53 Le Locle	125'788.40		25'100.00		150'888.40
54 Les Brenets					0.00
55 Le Cerneux-Péquignot					0.00
56 La Brévine					0.00
57 La Chaux-du-Millieu					0.00
58 Les Ponts-de-Martel	11'440.90				11'440.90
59 Brot-Plamboz					0.00
60 La Chaux-de-Fonds	1'093'584.36		48'675.35		1'142'259.71
61 Les Planchettes					0.00
62 La Sagne					0.00
Total des avances faites par :					
Les communes (art.20, 22 LASoc)	2'431'975.21	18'067.05	114'961.65		2'565'003.91
L'Etat (art.21LASoc)	24'880.00	17'036.70			41'916.70
Total	2'456'855.21	35'103.75	114'961.65	0.00	2'606'920.61

Tableau 5 - Principales données des années 2008, 2009 et 2010

	2008	2009	2010	
Vue d'ensemble	Nombre	Nombre	Nombre	Différence en % (2009-2010)
Total dossiers avec prestation durant la PE	5'746	6'313	6'350	0.6
Total bénéficiaires avec prestations durant la PE	10'214	11'288	11'160	-1.0
Nombre de personne par dossier	1.78	1.79	1.76	-1.7
Taux d'aide sociale	6.0	6.6	6.5	-1.5
Nombre nouveaux dossiers (selon règles gestion OFS)	1'898	2'335	2'196	-6.0
Nombre de dossiers CLOS (selon règles gestion OFS)	759	923	875	-5.2

Structure des bénéficiaires

	2008		2009		2010		
Age	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2009-2010)
Total	10'207	100.0	10'928	100.0	11'159	100.0	2.1
0 - 17 ans	3'219	31.5	3'366	30.8	3'442	30.8	2.3
18 - 25 ans	1'354	13.3	1'628	14.9	1'688	15.1	3.7
26 - 35 ans	1'641	16.1	1'782	16.3	1'768	15.8	-0.8
36 - 45 ans	1'888	18.5	1'928	17.6	1'911	17.1	-0.9
46 - 55 ans	1'382	13.5	1'421	13.0	1'510	13.5	6.3
56 - 64 ans	583	5.7	636	5.8	701	6.3	10.2
65 - 79 ans	98	1.0	120	1.1	104	0.9	-13.3
80 ans et plus	42	0.4	47	0.4	35	0.3	-25.5
Non répondu	7	0.1	360	3.3	1	0.0	-99.7

	2008		2009		2010		
Sexe	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2009-2010)
Total	9'930	100.0	10'590	100.0	10'917	100.0	3.1
Hommes	4'951	49.9	5'280	49.9	5'409	49.5	2.4
Femmes	4'979	50.1	5'310	50.1	5'508	50.5	3.7
Non répondu	12	0.1	359	3.4	8	0.1	-97.8

	2008		2009		2010		
Nationalité	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2009-2010)
Total	9'934	100.0	10'943	100.0	10'921	100.0	-0.2
Suisses	5'561	56.0	5'778	52.8	5'918	54.2	2.4
Etrangers	4'373	44.0	5'165	47.2	5'003	45.8	-3.1
Non répondu	8	0.1	6	0.1	4	0.0	-33.3

	2008		2009		2010		
Etat civil (dès 18 ans)	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Nombre	Prop. En %	Différence en % (2009-2010)
Total	6'877	100.0	7'418	100.0	7'633	100.0	2.9
Célibataires	2'499	36.3	2'879	38.8	3'008	39.4	4.5
Marié-e (inclus séparé-e)	3'113	45.3	3'238	43.7	3'221	42.2	-0.5
Veuf / Veuve	104	1.5	123	1.7	135	1.8	9.8
Divorcé-e	1'161	16.9	1'178	15.9	1'269	16.6	7.7
Non répondu	2	0	3	0	2	0.0	-33.3

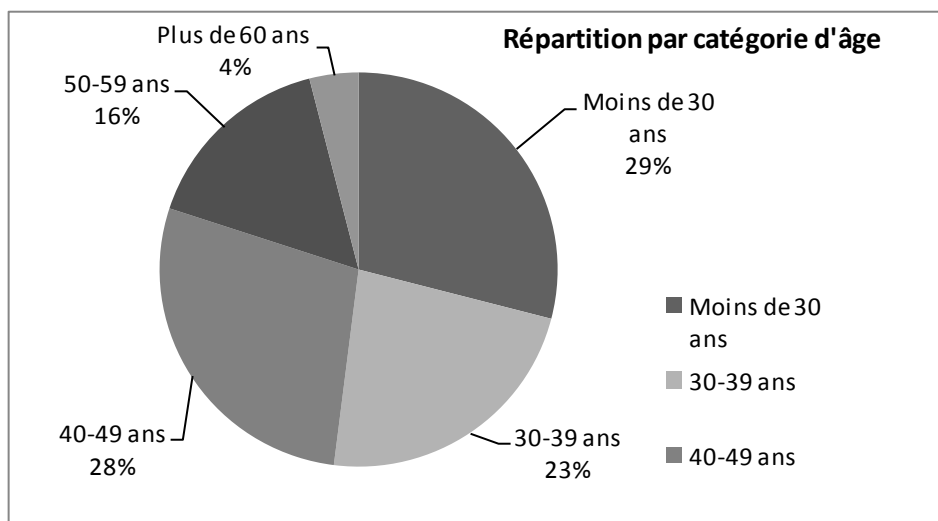
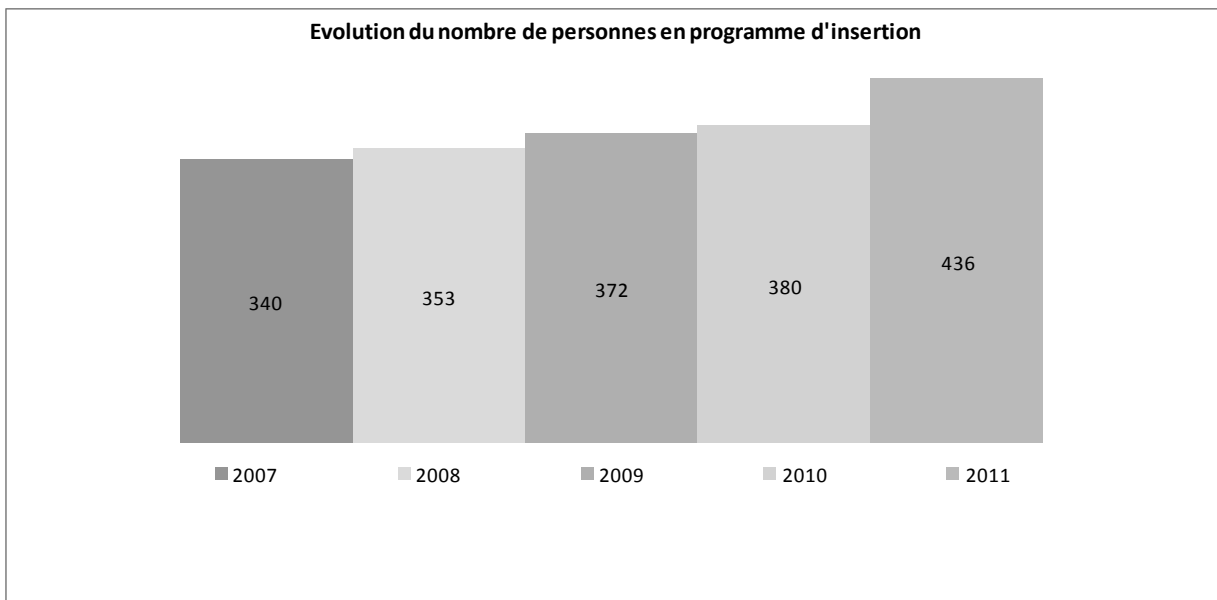
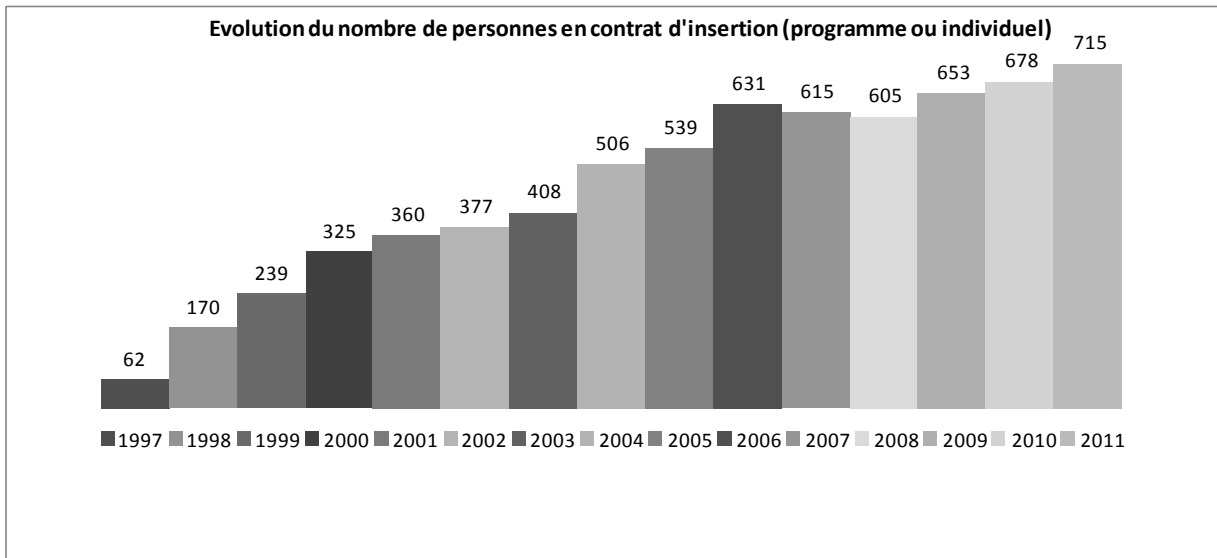
Remarques :

- PE = période d'enquête.

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

2008 : sans les réfugiés et personnes admis provisoirement, 2009 et 2010 : avec les réfugiés et personnes admis provisoirement.

Tableau 6 - Insertion



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

Le nombre de nouveaux dossiers enregistrés en 2011 à l'ORACE, à savoir 216 unités, reste relativement stable en comparaison avec l'année précédente (221 nouveaux cas). Sur ces 216 nouveaux dossiers, 144 (soit 2 dossiers sur 3) incluaient une demande d'octroi d'avances, dont 86 ont reçu une réponse favorable (ce qui représente le 60% des demandes d'avances).

D'autre part, durant l'année 2011, et en application des dispositions légales actuellement en vigueur, l'ORACE a supprimé son aide financière dans 47 dossiers, le montant dû à l'Etat ayant atteint, dans chacun des dossiers en question, l'équivalent de 24 mois d'avances.

Avec 2585 unités, le nombre total de dossiers traités par l'office demeure stable en 2011, bien que toujours élevé. Cette relative stabilité s'explique par le fait qu'un premier tri a pu être effectué dans le secteur du contentieux, ce qui a permis le classement d'un certain nombre d'anciens dossiers.

S'agissant du nombre de dossiers faisant l'objet d'avances, soit 185 unités au 31 décembre 2011 (contre 196 une année auparavant), il n'a jamais été aussi faible depuis 10 ans (exception faite pour l'année 2006). Il convient probablement de rappeler à ce sujet que le régime d'avances de notre canton est parmi les plus restrictifs du pays, que ce soit en termes de limites de revenus/fortune qu'en termes de montant accordé et de durée. Parallèlement, on assiste logiquement à une nouvelle baisse du montant total des avances octroyées, puisqu'en 2011 ce dernier se monte à 1.598.561 francs (contre 1.721.646 francs en 2010), ce qui correspond à une diminution de 7,2%.

La dépense effective, à savoir la différence entre le montant des avances accordées et celui des avances récupérées, s'élève à 529.716 francs, soit un montant largement inférieur au découvert prévu au budget. Ce résultat est notamment le fruit d'un excellent taux de recouvrement, qui atteint 66,8% en 2011.

L'ORACE a par ailleurs engagé en 2011 un total de 330 procédures judiciaires (civiles, pénales et LP). Il faut relever à ce propos qu'avec l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure civile et pénale ainsi que la réorganisation des autorités judiciaires neuchâteloises, l'ORACE a dû procéder à plusieurs adaptations et/ou modifications dans sa pratique de gestion des dossiers. De façon générale, cette transition s'est toutefois fort bien déroulée, même si certaines questions juridiques restent encore en suspens.

Par ailleurs, il convient de signaler que le canton de Neuchâtel, par l'intermédiaire de l'ORACE, assure la présidence de la Conférence des autorités compétentes en matière de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien des cantons romands et du Tessin, pour les années 2011-2012.

Enfin, contrairement à ce qui était prévu, l'office n'a malheureusement pas pu mener à bien l'inventaire de ses anciens dossiers contentieux (soit environ 700 dossiers en attente d'être triés et analysés, en vue d'un probable classement). La personne engagée, via un placement MIP, pour accomplir cette mission extrêmement longue et minutieuse, n'a été opérationnelle que deux mois (raisons de maladie), si bien que seule une partie des dossiers a pu être inventoriée. Faute de temps et de ressources humaines, cette opération est pour l'heure en suspens, en attendant d'être finalisée peut-être en 2012.

Office des bourses (OCBE)

Le Grand Conseil a accepté, le 3 novembre 2010 à une large majorité, le décret relatif à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études. Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011, celui-ci ne va cependant déployer d'effets qu'à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les bourses d'études. Cette convention intercantonale de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) vise à harmoniser les 26 législations cantonales en vigueur sur des principes fondamentaux. Elle permettra donc d'uniformiser les lois cantonales et par ce biais, de les renforcer.

Les travaux en vue de la révision de la législation cantonale en matière de bourses se sont poursuivis tout au long de l'année. Six groupes de travail ont ainsi contribué à l'élaboration des futures dispositions, en abordant des axes principaux liés notamment au cercle des bénéficiaires, à la méthodologie en matière de calculs et à la structure du nouveau texte législatif. Des réflexions ont été menées quant à l'impact de la nouvelle méthode de calcul, afin de tenir compte notamment des difficultés rencontrées par les familles neuchâteloises, en particulier les familles monoparentales. Le système actuel d'octroi de l'aide de l'Etat, dit de l'arrosoir puisqu'il touche une grande partie de la population des étudiants, sera maintenu mais resserré, avec l'objectif de mieux cibler l'aide octroyée. En effet, les familles avec plusieurs enfants à charge et celles monoparentales percevront une aide plus importante dès l'introduction de la nouvelle méthode de calcul. De plus, le montant maximal de la bourse passera, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de 13.000 francs à 16.000 francs, conformément à l'Accord intercantonal de la CDIP.

En parallèle, la participation de la cheffe d'office au niveau du Projet ACCORD s'est intensifiée, dans la mesure où l'office des bourses fait partie des "secteurs prestataires" et contribue de ce fait à la mise en place de l'harmonisation et d'une meilleure coordination cantonale en matière de prestations sociales.

Compte tenu de l'ampleur de ces deux projets menés de front par une entité faiblement dotée en personnel, le calendrier de la révision de la loi cantonale sur les bourses d'études a été reporté d'une année. La nouvelle loi cantonale et le règlement d'exécution concernant les modalités de calculs devraient donc entrer en vigueur à la rentrée scolaire/universitaire 2013.

Types d'aides financières accordées en 2011 pour les études et la formation

	Dépenses de l'Etat Fr.	Bénéficiaires
Bourses d'études et de formation	6.240.087.—	1688
Subsides de recherche	41.600.—	7
Prêt d'études et de formation	200.501.—	42
Total	6.482.188.—	1737

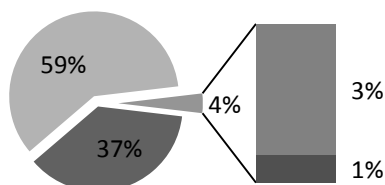
Les subsides de recherche sont des prestations allouées à fonds perdu par l'Etat pour encourager la préparation et la publication de thèses de doctorat, d'ouvrages scientifiques, artistiques ou littéraires, ainsi que pour favoriser des séjours à l'étranger en rapport avec une activité de chercheur. Ces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

Une somme de 16.000 francs a été allouée pour des séjours artistiques à l'étranger, selon les dispositions mises en place par le service des affaires culturelles. Les impressions de thèses s'élèvent à 4000 francs et le solde a été attribué comme chaque année, à des stagiaires documentalistes engagés par le Musée international d'horlogerie.

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 (+ 14%) par rapport à l'exercice 2010.

Répartition en pourcentage des dépenses 2011 par secteurs

■ post-oblig. + FC ■ tertiaire ■ prêts ■ subsides de recherche

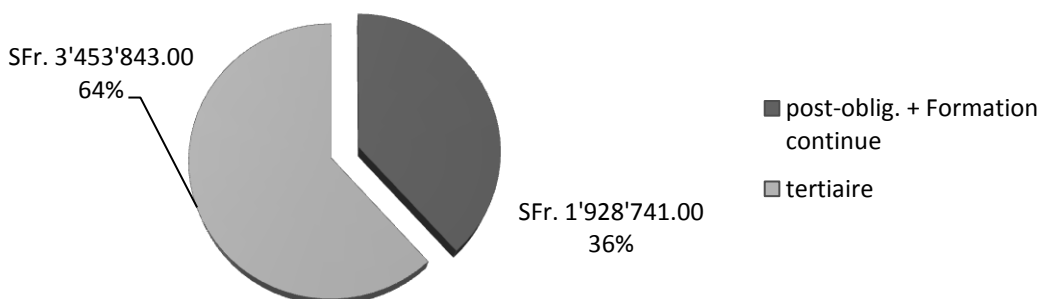


Bourses d'études et de formation versées en 2011

Sur le plan plus spécifique des bourses, l'office enregistre une croissance par rapport à l'exercice précédent au niveau de ses dépenses (+16%), due en partie à l'amélioration des barèmes dès la rentrée scolaire 2011.

Le montant global des bourses allouées en 2011 s'élève à 6.240.087 francs. Le montant moyen d'une bourse atteint 3696 francs, toutes catégories confondues, alors qu'il atteignait 3104 francs en 2010.

Bourses octroyées en 2011



Dans le cadre du soutien apporté aux étudiants neuchâtelois, il y a lieu de relever qu'à partir de la rentrée 2011, plusieurs mesures d'amélioration ont été introduites. Ainsi, le forfait pour le logement à l'extérieur a été augmenté et est passé de 412 francs par mois à 600 francs pour tous les étudiants qui doivent étudier hors du domicile familial. De plus, le montant des bourses octroyées a été majoré de 5% pour tous les bénéficiaires et ce, pour l'année scolaire 2011-2012. L'amélioration des prestations délivrées aux boursiers a été décidée par le Conseil d'Etat, compte tenu du fait notamment que les allocations de formation n'ont pas été indexées depuis 2002 (à l'exception du forfait pour les repas à l'extérieur augmenté dès la rentrée 2010) et qu'elles sont les plus faibles de Suisse.

Du point de vue des bénéficiaires, on note une légère diminution de leur nombre (- 2,6%), pour un total de 1688 boursiers.

Répartition en pourcentage des bénéficiaires en 2011



Pour le secteur post-obligatoire et la formation continue 1014 personnes (dont 11 en formation continue) ont bénéficié d'une bourse, alors que 674 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 2011), 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 2356 francs, alors que celui perçu par un étudiant suivant une formation de niveau tertiaire se monte à 5713 francs. Par rapport à l'exercice précédent, on note une augmentation respective de ces montants moyens de 28% et de 13%, due en partie à l'augmentation des forfaits pour le logement et à la hausse linéaire de 5%.

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 536.000 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

En 2011, les prêts octroyés via le Fonds s'élèvent à 200.501 francs.

Le montant des prêts octroyés au niveau cantonal ne représente que 3% de la somme totale des aides financières accordées pour les études et la formation. Les remboursements s'élèvent quant à eux à 567.120 francs, alors qu'ils atteignaient 226.838 francs en 2010.

	Recettes Fr.	Dépenses Fr.
Subsides alloués		41.600.—
Prêts transmis au contentieux		0.—
Recettes diverses	987.—	
Excédent de charges	40.613.—	
<i>Total</i>	41.600.—	41.600.—

Bilan au 31 décembre 2011

	Actif Fr.	Passif Fr.
Fortune		1.199.297.—
Autres prêts	1.058.518.—	
Disponibilité auprès de l'État	140.779.—	
Total	1.199.297.—	1.199.297.—

Office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM)

L'année 2011 à l'OCAM se caractérise par une augmentation de l'allocation budgétaire en matière de subsides de 3.9 millions de francs en faveur des personnes de condition économique modeste.

Les mesures introduites par le Conseil d'Etat au 1^{er} janvier 2011 sont les suivantes:

- Augmentation de 3% des montants mensuels des subsides pour les adultes des catégories 1 à 5;
- Augmentation de 9% des montants mensuels des subsides pour les jeunes adultes actifs des catégories 1 à 5;
- Maintien de l'harmonisation des subsides pour les enfants des catégories 1 à 5 à 55 francs;
- Adaptation des subsides à hauteur de 50% de la prime moyenne cantonale aux jeunes adultes en formation initiale, âgés de 18 à 25 ans;
- Adaptation des subsides à hauteur de 50% de la prime moyenne cantonale aux adultes en formation initiale dès 26 ans;
- Adaptation des subsides à hauteur de la prime moyenne cantonale destinés aux bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI. Une politique identique est appliquée aux bénéficiaires de l'aide matérielle cantonale.

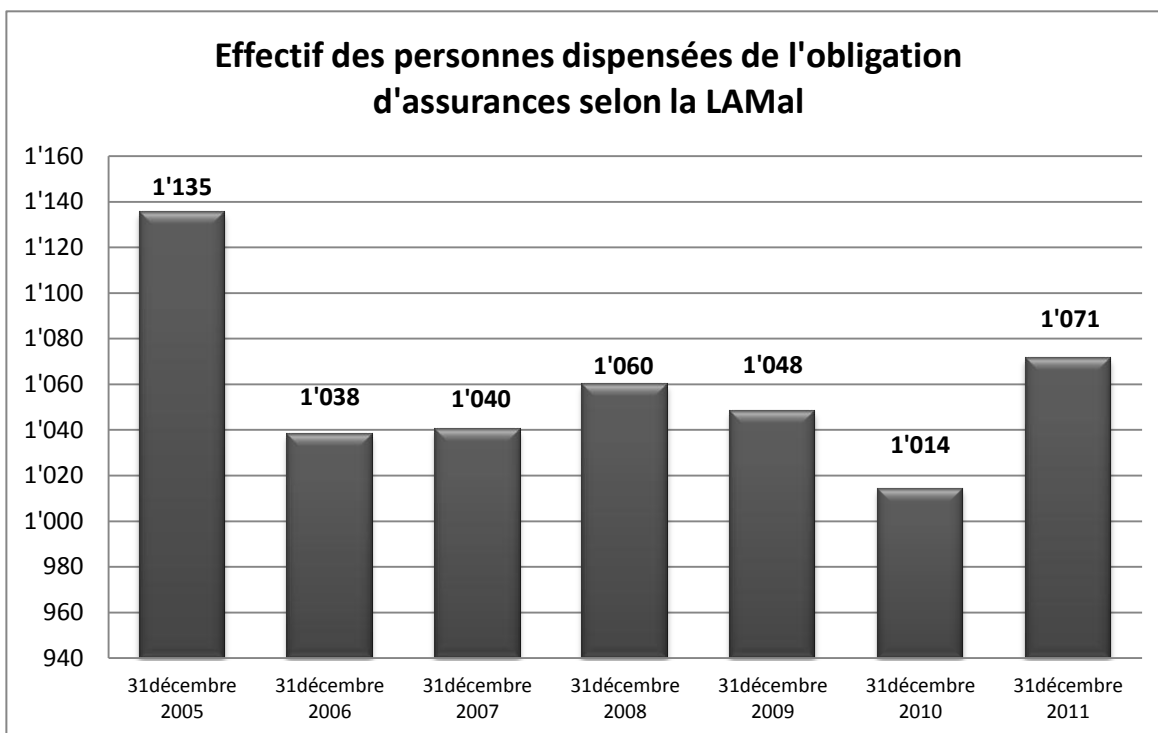
Sur le plan de l'évolution des primes, on constate les variations suivantes pour 2011:

- + 2,1% (390 francs) pour les adultes dès 26 ans (2010:+ 3,6% / 382 francs)
- + 8,9% (366 francs) pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans (2010:+ 9% / 336 francs)
- + 2,1% (90 francs) pour les enfants jusqu'à 18 ans (2010:+ 6,3% / 88 francs)

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

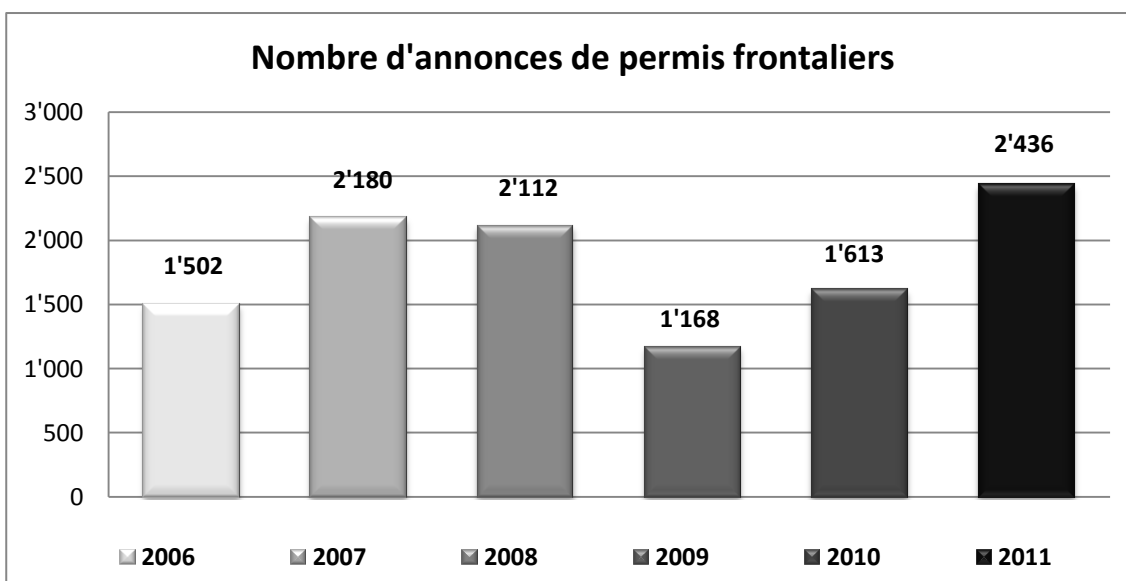
L'office procède au contrôle de l'affiliation de toute personne prenant domicile sur le territoire cantonal, conformément aux dispositions de la LAMal. Le cas échéant, il prononce l'affiliation d'office de toute personne ne donnant pas suite à son obligation d'assurance. En 2011, l'office a concrétisé finalement 557 affiliations d'office (2010: 283). 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 2011 qui s'élève, lui à 5825 personnes (2007: 5431 personnes; 2008: 5270 personnes; 2009: 4945 personnes; 2010: 4957).

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 2011, 1071 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 2011 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 2010.



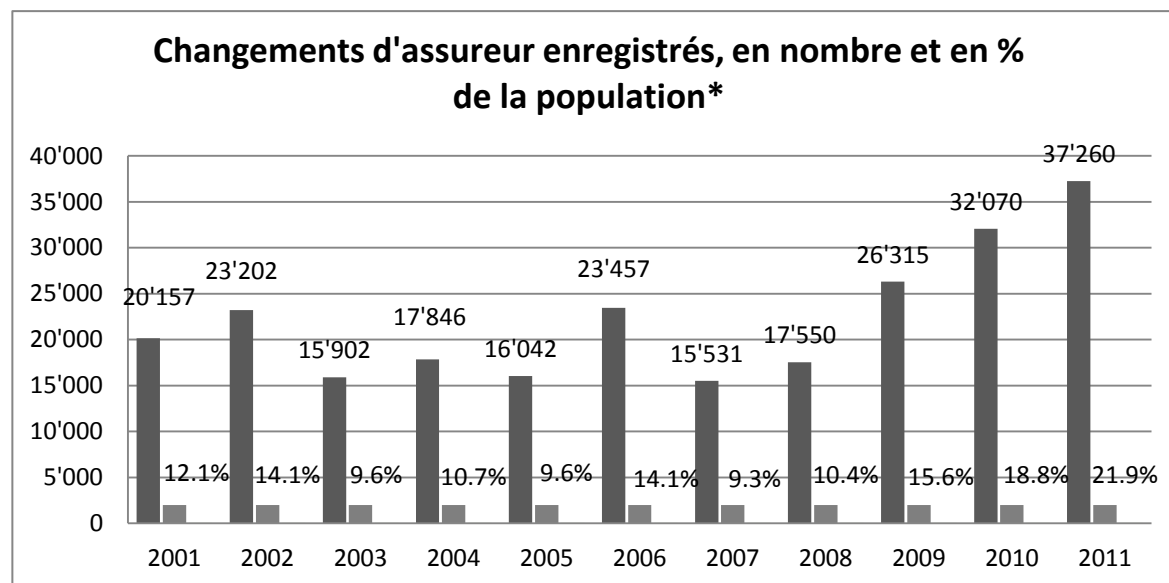
Contrôle initial de l'obligation d'assurances; assurés ALCP

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. Il est précieux que le fichier cantonal tenu continuellement à jour fasse foi, car il garantit de ce fait une pérennité officielle de l'affiliation. Par rapport à 2006, les transferts de caisse des années 2007 et 2008 sont en recul. Pour les années 2009 et 2010 une forte augmentation est constatée par rapport aux années précédentes. Pour l'année 2011, on relève une diminution significative. Rappelons que la législation fédérale interdit 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:



*Pour l'année 2011, on relève 18 fusions de caisses-maladie en Suisse. Ces fusions concernent 18.439 affiliés dans le canton. En conséquence, les changements "volontaires" s'élèvent effectivement à 18.821.

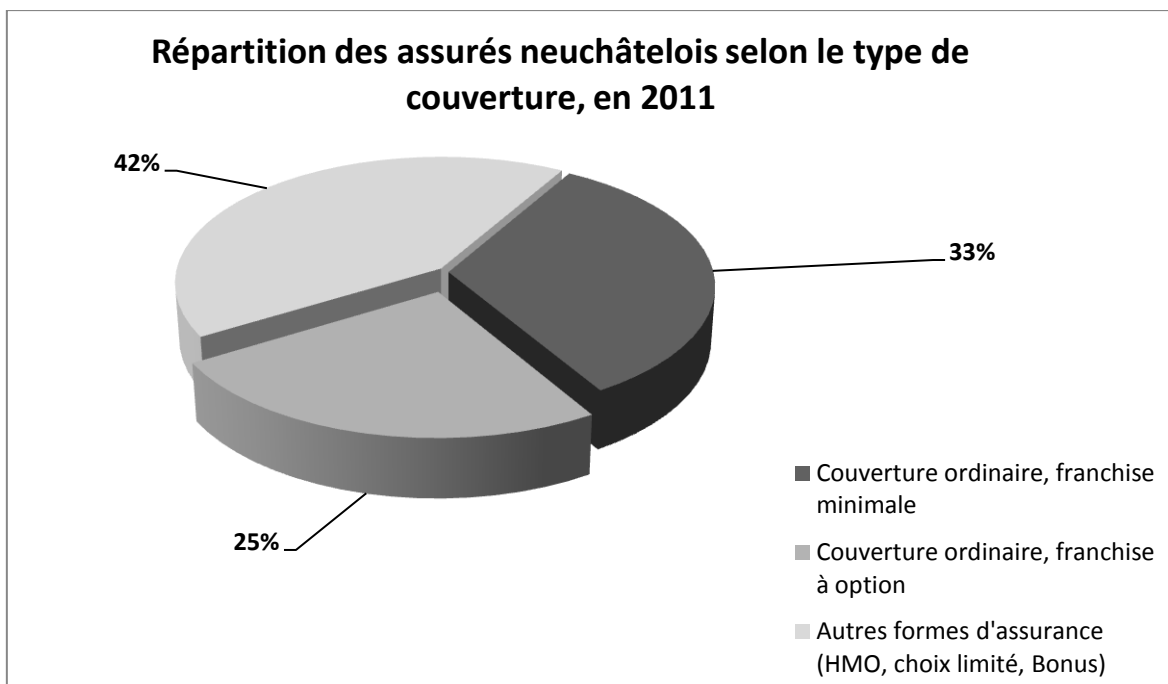
Ce net fléchissement pour l'année 2011 s'explique essentiellement par le fait qu'une grande caisse active dans le canton (tiers garant) offre des tarifs de primes nettement inférieurs à ses concurrents depuis des années. Ainsi, les assurés pouvant se permettre de s'affilier auprès de cet assureur, l'ont réalisé les années précédentes.

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 à la charge des intéressés.

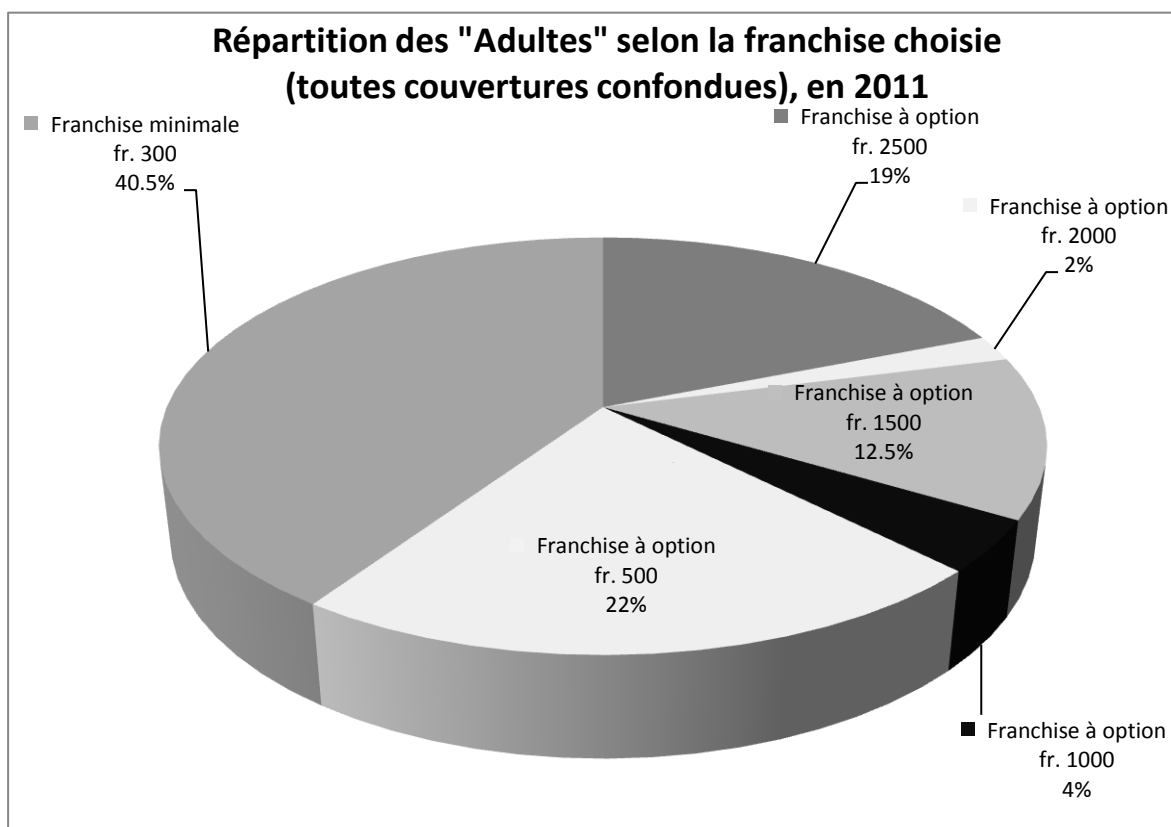
Pour les personnes émargeant à l'aide sociale matérielle, dont les primes sont prises en charge intégralement, une information adéquate a été adressée aux services sociaux communaux ou intercommunaux, incitant ceux-ci à envisager un transfert d'assureur lorsque l'assuré était affilié auprès d'une caisse-maladie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

Population assurée, répartition selon le type de couverture

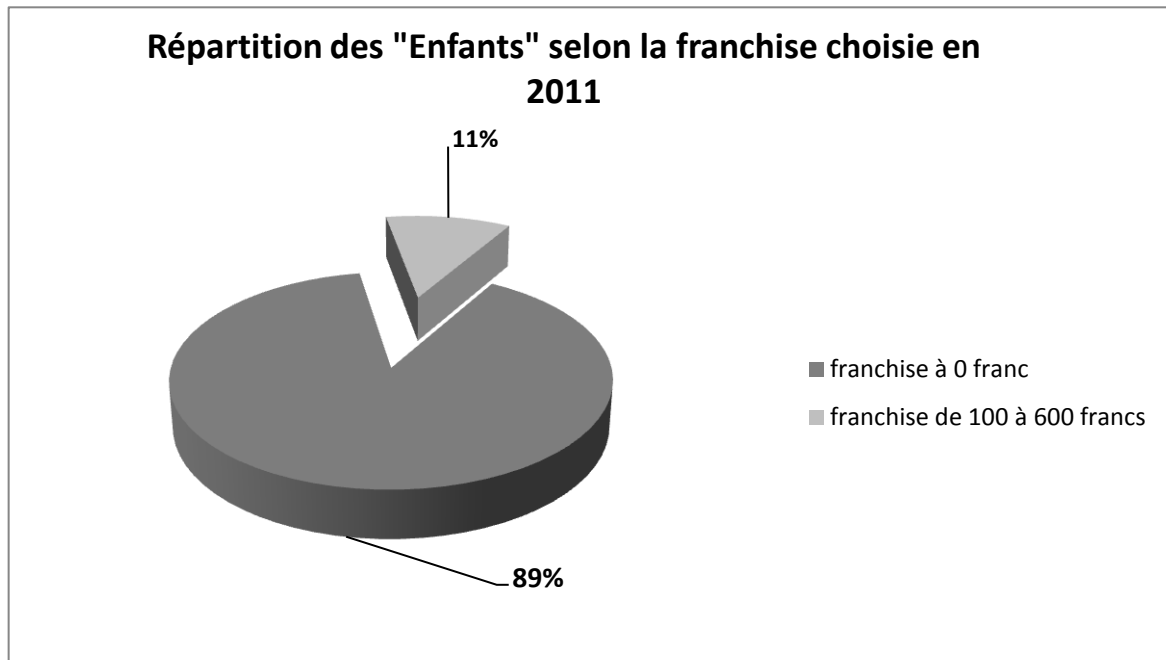
Le fichier de l'office comprend la totalité de la population, la relation de chaque personne avec un assureur-maladie et, dans la mesure où les assureurs en ont effectivement annoncé l'éventuelle mutation, le type de couverture de chaque assuré. Cela permet de dresser les répartitions suivantes:



Commentaire: en 2010, le choix de la franchise minimale représentait encore 34%. En 2011, le transfert s'est surtout porté sur les autres formes d'assurances, dont la proportion a passé de 38% à 42%.



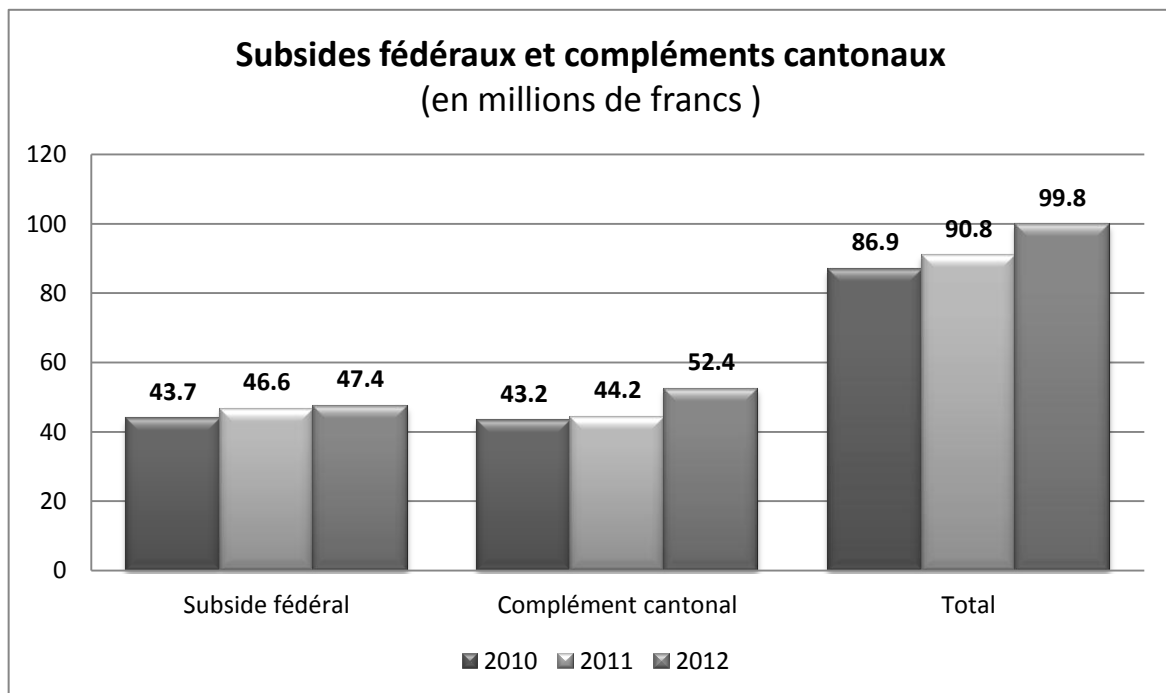
Commentaire: en 2011, on observe un nouveau glissement vers la franchise la plus élevée (franchise à 2500 francs: +1,5%). Cela confirme que les ménages poursuivent leur tentative de maîtriser dans leur budget la charge des primes en optant pour des franchises plus élevées synonymes de rabais de prime.



Commentaire: la répartition reste stable par rapport à 2011.

Réduction des primes; contexte global

Pour l'exercice 2011, comme l'année précédente, les cantons perçoivent, proportionnellement aux coûts de santé suisse, 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 2010, 2011 et 2012, les subsides fédéraux et compléments cantonaux sont les suivants:

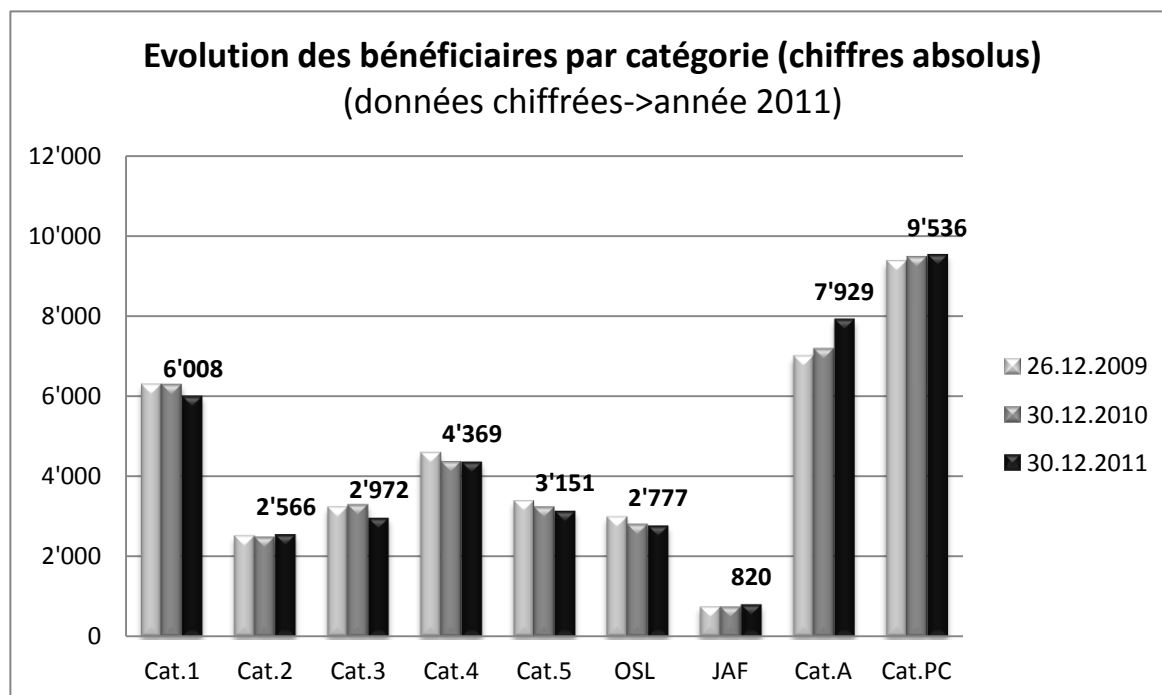


Réduction des primes; évolution de l'effectif 2010-2011

L'année 2011 a vu le maintien des 5 catégories de bénéficiaires. En outre, les normes de classifications (limites de revenus) sont restées identiques à celles de 2010 et 2009 (+ 3,2% en 2009, + 4% en 2008 et + 2,8% en 2007). Les montants des subsides ont été relevés pour l'année 2011 afin de maintenir l'intensité de l'aide en faveur des personnes de condition économique modeste. Le nombre de bénéficiaires en 2011 (41.797) a été légèrement supérieur à la prévision effectuée en novembre 2010 (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 2010 reflétaient néanmoins les revenus et fortunes de l'année précédente (soit 2009). L'amélioration de la conjoncture économique fin 2009 n'a pas, de manière significative, influencé les revenus déterminants pris en compte en 2011 (taxation 2010) et mené certains hors des limites donnant accès à une réduction des primes. Néanmoins, il est à relever une importante progression dans la catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale notamment suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance chômage (LACI) le 1^{er} avril 2011. On peut également noter une légère progression (naturelle) 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, à 40.412 au 31 décembre 2009, puis à 41.675 en 2010 et à 41.797² en 2011.

La répartition des bénéficiaires, selon les catégories, est la suivante³:



² Effectif moyen : montant total des mois subsidiés, divisé par 12

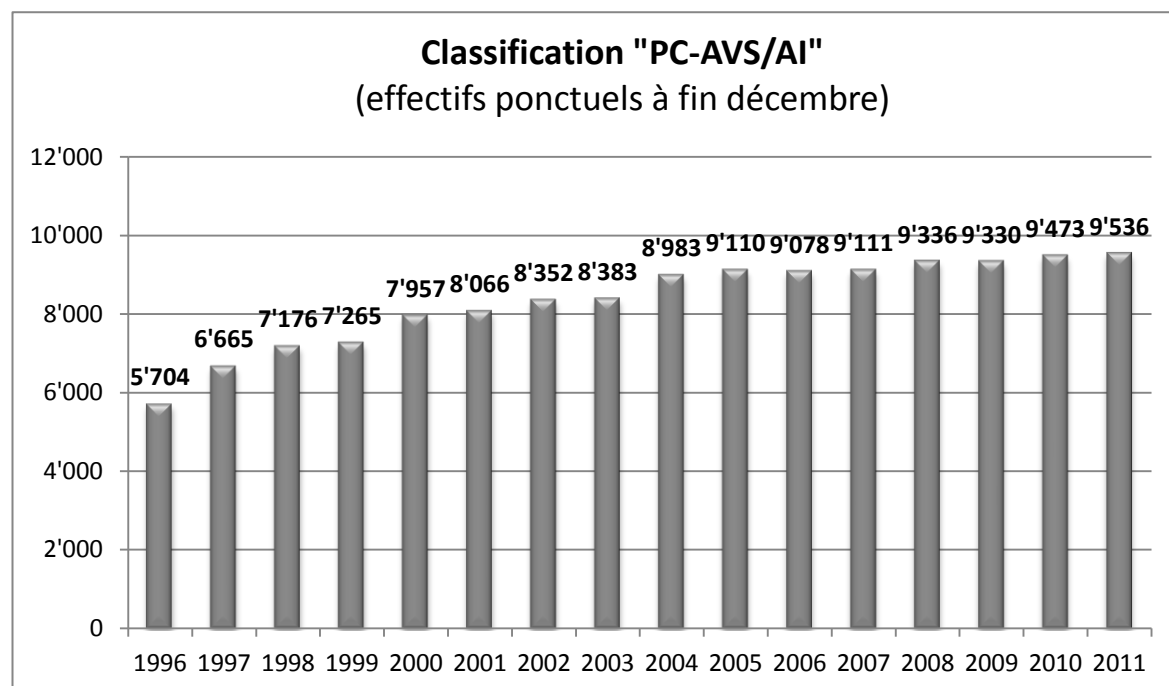
³ Effectifs ponctuels (ou absolus à une date déterminée)

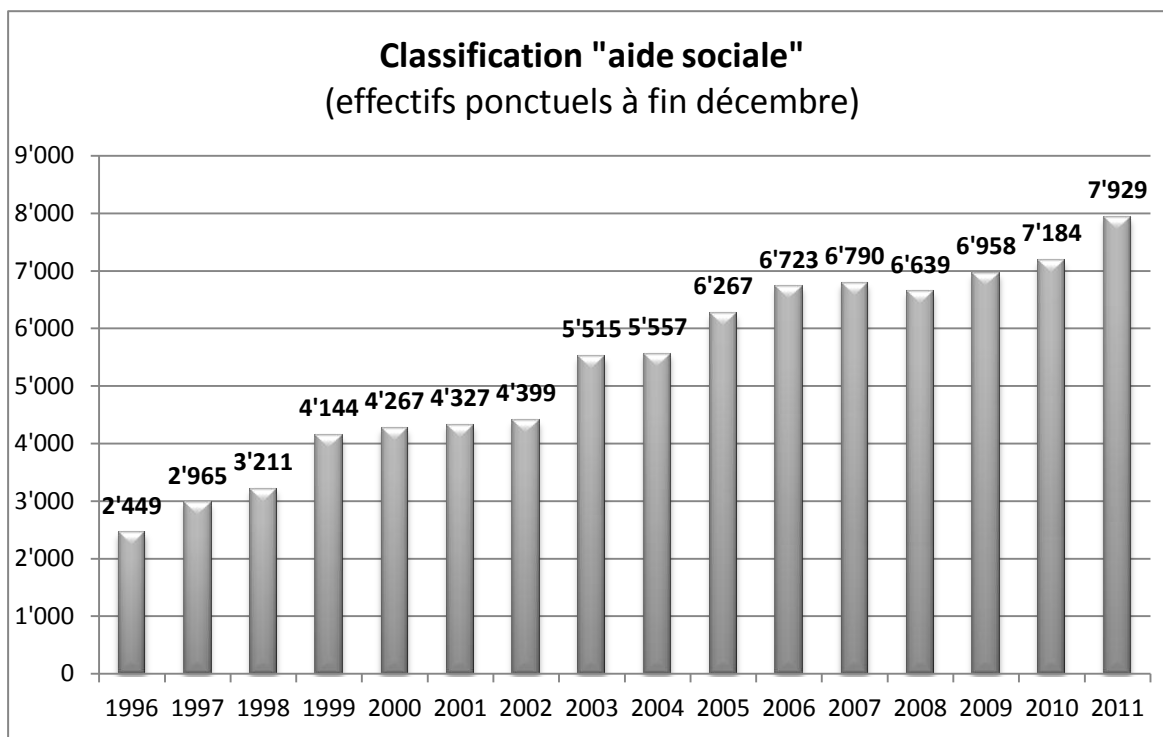
Réduction des primes; l'emprise des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et des bénéficiaires PC/AVS/AI

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 émarquant à l'aide sociale matérielle, avec les nouvelles dispositions fédérales restreignant le transfert d'assureur, le service est contraint de prendre en charge les primes réelles, même lorsqu'elles sont supérieures à la prime moyenne cantonale. On mesure l'emprise de ces deux catégories comme suit:

Années	2009	2010	2011
Effectif moyen	16.296	16.926	17.476
Budget « primes »	86.9	86.9	90.8
Total PC/Aide sociale (en mio)	59.3	62	66.9
Emprise	68.30%	71.30%	73.70%

Les effectifs évoluent, séparément, comme suit:

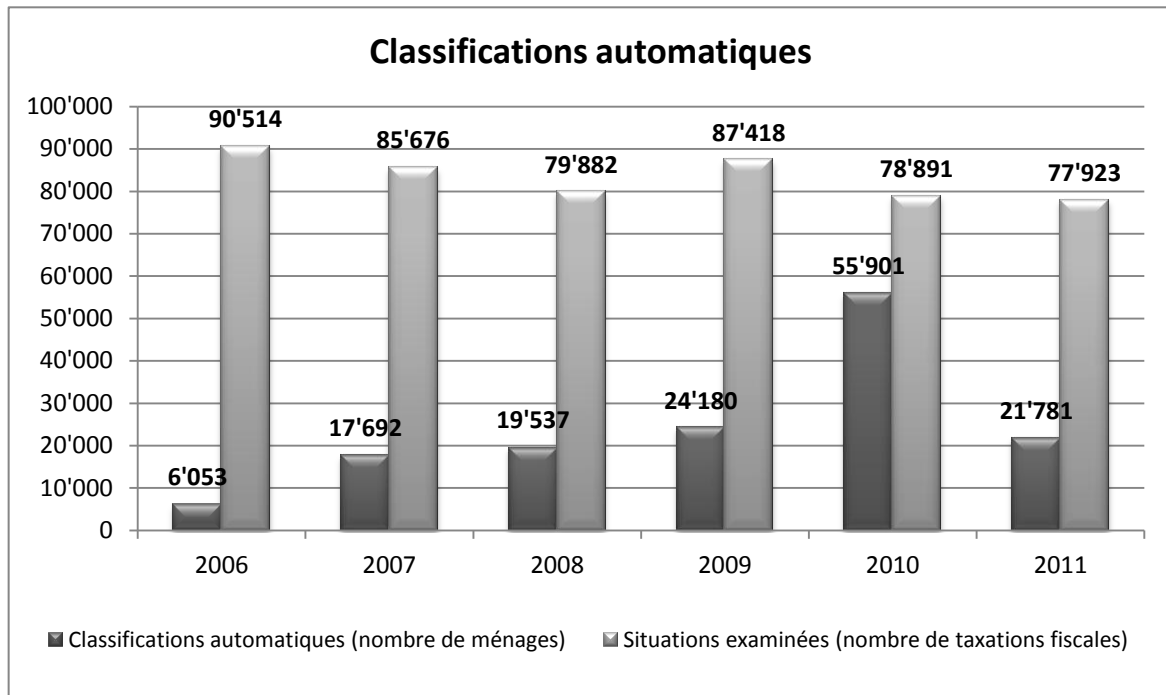




Classifications et révisions de classifications

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.).

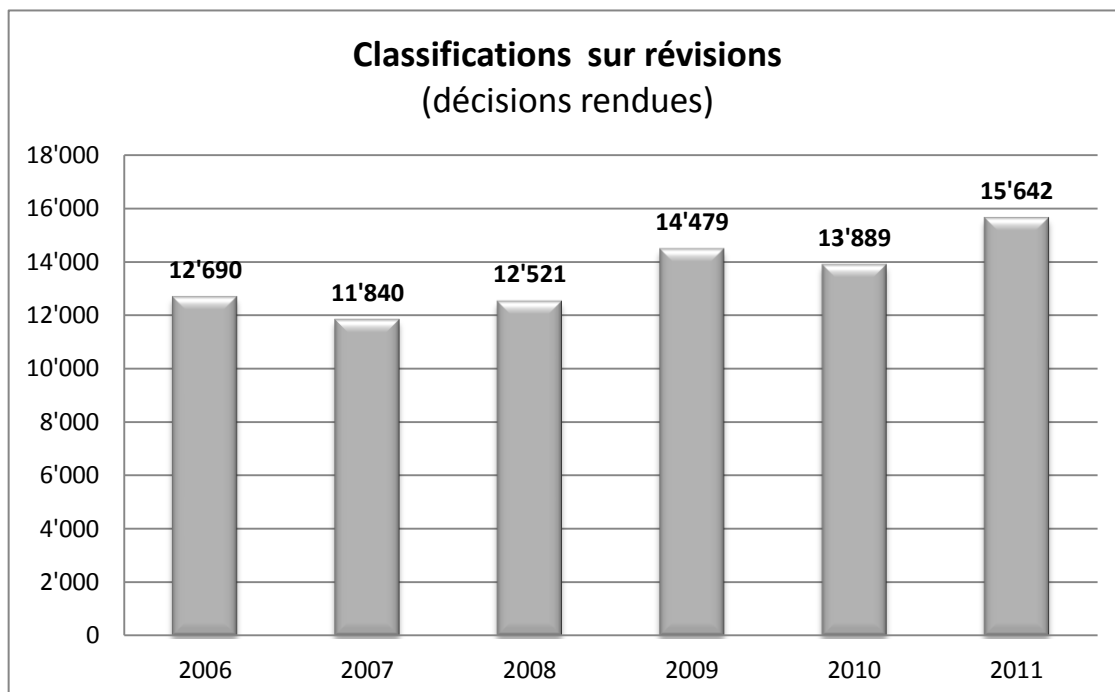
Dès le 1^{er} janvier 2007, le Conseil d'Etat a assujéti les assurés de condition indépendante à une revendication formelle du subside (demande écrite).

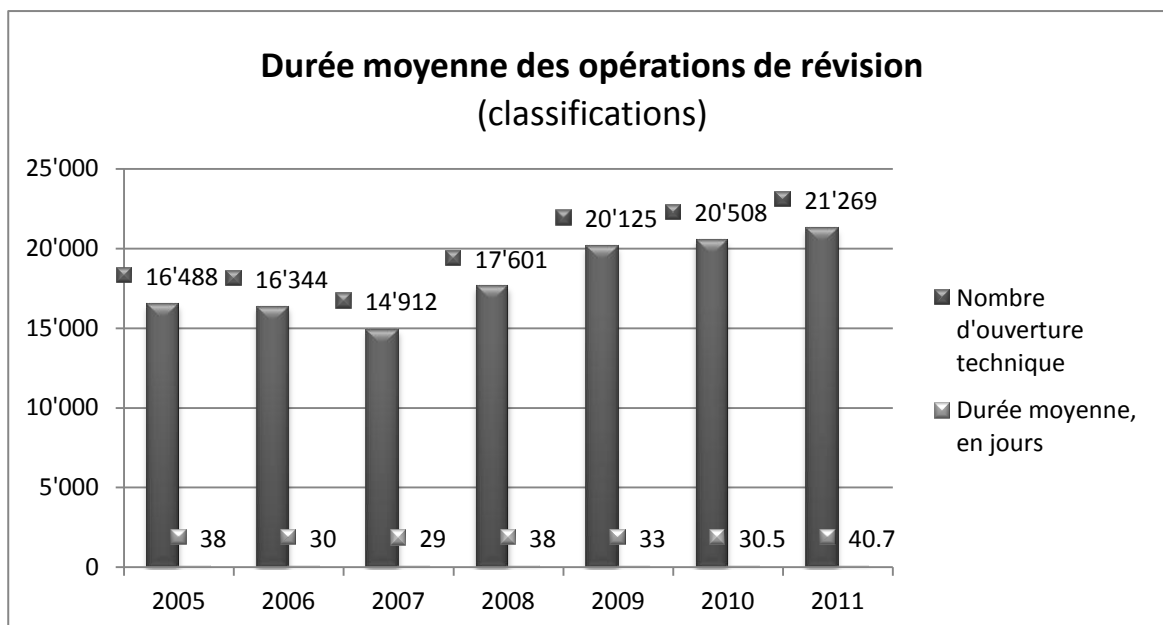


Commentaire: Sur un total de 21.781 avis divers de classification, 1280 concernent des ménages indépendants. Le nombre total de situations examinées automatiquement dépend du nombre de taxations fiscales reçues du Service des contributions.

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, par exemple. 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 2011

Rubrique 366.310 Loi assurance-maladie obligatoire

Le montant inscrit au budget 2011 pour la rubrique "366.310 Loi assurance-maladie obligatoire" est de 90,8 millions de francs. Le budget a été utilisé de la manière suivante:

Report de l'année 2010	- fr.	2.400.000.-
Versements directs de subsides aux assureurs	fr.	92.491.908,15
Versements des subsides aux assureurs pour les années antérieures	fr.	1.229.364,55
Versements directs aux assurés	fr.	577.705,70
Versements au Service des migrations (frais de santé, cotisations)	fr.	998.000.-
Report sur l'année 2012 (solde de subsides aux caisses)	<u>fr.</u>	<u>400.000.-</u>
Total, montant figurant dans les comptes 2011	<u>fr.</u>	<u>93.296.978,40</u>

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 ci-après:

Récupération de subsides auprès des assurés	fr.	618.733,40
Récupération de subsides auprès des caisses (années antérieures)	fr.	385.768,45
Récupération de contentieux auprès des caisses	fr.	1.542.093,44

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 moratoire 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 moratoire 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 2011, 32 caisses-maladie sur 41 actives dans le canton avaient passé une convention avec l'Etat de Neuchâtel. Près de 98,5% des assurés neuchâtelais sont protégés contre les conséquences néfastes de l'article 64a LAMal.

Situation du contentieux pour l'année 2011*

Rubrique	2007	2008	2009	2010	2011
Lignes reçues du 1.1.2011 au 31.12.2011	—	—	19.588	20.496	20.689
Solde lignes à traiter au 31.12.2010	—	—	7.389	10.816	20.583
Lignes traitées du 1.1.2011 au 31.12.2011	—	—	16.161	11.179	8.716
Lignes à traiter au 31.12.2011	—	—	10.816	20.583	31.442
Primes remboursées sur actes de défaut de biens et sur abandons	7.579.503,15	17.181.926,52	8.349.529,20	5.798.358,20	3.699.876,55
Participations remboursées sur actes de défaut de biens et abandons	779.310,35	1.202.059,72	804.622,35	616.874,65	409.188,35
Frais de poursuite et intérêts moratoires remboursés sur actes de défaut de biens	897.911,60	2.554.721,04	809.467,95	598.566,65	453.506,25
Montants bruts remboursés aux assureurs (total)	9.256.725,19	20.938.707,28	9.963.619,50	7.013.799,50	4.562.570,75
Montants bruts non remboursés aux assureurs	955.785,05	1.879.685,43	339.550,75	234.384,70	273.714,60

*Dès le 1^{er} avril 2011, les soumissions de la caisse-maladie Assura sont traitées selon les termes de l'article 64a LAMal révisé (expérience pilote) qui entrera en vigueur pour l'ensemble des assureurs au 1^{er} janvier 2012.

Pour rappel, la présente statistique arbore une nouvelle présentation depuis 2009. Elle contient désormais un état des volumes à traiter au 1^{er} janvier, le nombre de "lignes" reçu durant l'année, le nombre de "lignes" traité durant l'année et le solde en attente de traitement au 31 décembre.

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 enregistré dans le canton de Neuchâtel (6,5% selon la statistique OFS 2010), parmi les plus élevés de Suisse, doit être un réel sujet de préoccupation. Une fois de plus, il convient de souligner la faiblesse du dispositif social "en amont" et de préciser qu'une baisse significative du taux d'aide sociale ne sera rendue possible que par des actions marquées 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 durablement le recours à l'aide sociale. De même, des soutiens financiers accrus à l'égard des travailleurs pauvres ou des familles monoparentales sont d'autres mesures de politique sociale qui apporteraient une réponse intéressante à une problématique croissante. A ce propos, on peut préciser que le groupe de travail interdépartemental (GT PC Famille) qui a effectué une première analyse relative à l'introduction de prestations complémentaires pour les familles dans le canton de Neuchâtel, remettra au Conseil d'Etat durant le 1^{er} trimestre 2012 une esquisse de projet.

Compte tenu du nombre toujours plus élevé de personnes qui recourent à l'aide sociale, un accent particulier sur l'insertion sera à nouveau mis par l'ODAS dans les mois à venir. Le nombre de places en programmes d'insertion socioprofessionnelle a progressé ces dernières années, et deux axes doivent encore être davantage développés à futur: 1) l'insertion des jeunes 2) l'insertion ou la recherche de solutions alternatives pour les personnes âgées de plus de 50 ans. Dans le domaine de l'insertion des personnes de moins de 30 ans, l'ODAS poursuivra sa collaboration avec le service des formations post obligatoires et de l'orientation (SFPO) et entend valoriser l'engagement réalisé à fin 2011, d'une collaboratrice (0,5 EPT) fonctionnant comme interface entre les services sociaux et le SFPO (préparation des dossiers et clarification des projets des bénéficiaires de l'aide sociale avant leur prise en charge par les coachs du SFPO). Pour la tranche d'âge des 46-64 ans, le projet d'entreprises sociales devrait permettre d'offrir une alternative crédible au problème grandissant du retour sur le premier marché du travail.

Au sein des services sociaux, on assistera à une réorganisation administrative, par la mise en place progressive d'un système de gestion électronique des documents (GED), en étroite collaboration avec le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN). Dès 2012, l'introduction de la GED sera réalisée dans la moitié des huit services sociaux.

A propos de l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien, on relèvera que sur le plan national, le Conseil fédéral a publié le 4 mai 2011 un rapport qui fera date. Il s'agit du premier rapport de la Confédération traitant de cette thématique en détails. Il en ressort notamment qu'il est indispensable de légiférer pour améliorer les modalités de l'aide au recouvrement dispensée par les cantons et également qu'il est nécessaire d'harmoniser le système des avances à l'échelle du pays, afin de combler les innombrables lacunes constatées dans ce domaine. Or, une telle harmonisation n'est envisageable que par la modification de la Constitution fédérale (pour permettre à la Confédération de légiférer en la matière) ou par la conclusion d'un concordat intercantonal. Avant de s'exprimer sur cette question, le Conseil fédéral attend actuellement les conclusions de la réflexion menée par un groupe de travail, constitué au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). En outre, un projet de nouvel article constitutionnel sur la famille (accordant à la Confédération, entre autres, la compétence de légiférer en matière d'avances), adopté en novembre 2011 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, vient d'être soumis au Parlement. Le domaine de l'aide au recouvre-

ment et des avances sur contributions d'entretien est donc sujet à d'intenses réflexions au plus haut niveau. Il n'est dès lors pas exclu que de profondes modifications législatives interviennent ces prochaines années.

Dans le domaine des bourses d'études, l'année 2012 va être marquée par la poursuite des travaux préparatoires en vue de l'entrée en vigueur, à l'été 2013, de la nouvelle loi cantonale et du règlement d'application. Le travail des sous-groupes se poursuivra, et abordera également le thème lié aux prêts d'études remboursables. Dès le printemps 2012, le 2^e volet concernant notamment la rédaction du rapport relatif à la révision des dispositions cantonales débutera et devra aboutir à la rédaction d'un projet de loi à soumettre au Grand Conseil au début de l'année 2013. D'un point de vue informatique, il y aura lieu également de définir les adaptations du logiciel, rendues nécessaires suite aux nouveautés dans le domaine du calcul des bourses d'études.

En matière de réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire, le budget adopté par le Grand Conseil a été fixé, pour l'année 2012, à 99,8 millions de francs, soit une augmentation de 9 millions de francs par rapport à 2011. Cette majoration substantielle permet d'initier des mesures de lutte contre les effets de seuil et d'aider significativement les familles et les jeunes adultes de condition économique modeste. 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 mais également de s'inscrire dans une politique sociale cohérente.

Les chambres fédérales ont adopté, le 19 mars 2010, une révision des articles 64a et 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), concernant d'une part, le non paiement des primes et des participations aux coûts et, d'autre part, la réduction individuelle des primes (échange uniforme des informations entre les assureurs et les cantons). 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. Avec l'entrée en vigueur de l'article 64a révisé, les assureurs-maladie n'auront plus la possibilité de suspendre la prise en charge des coûts des prestations, sauf sur demande du canton. La nouvelle disposition impose aux cantons la prise en charge des coûts à hauteur de 85% des créances ayant conduit à la délivrance d'un acte de défaut de biens. Le solde est à assumer par l'assureur. En outre, l'assureur conserve les actes de défaut de biens et les titres jugés équivalents jusqu'au paiement intégral des créances arriérées. Toutefois, les montants récupérés par les assureurs dans le cadre de la procédure de poursuite sont rétrocédés au canton à hauteur de 50%.

En conclusion, le service de l'action sociale et ses 4 entités qui délivrent des prestations à la population devront non seulement affronter une conjoncture économique de plus en plus versatile mais aussi se confronter à des tendances lourdes de l'évolution de la société qui ne manquent pas d'inquiéter. Encore et toujours, il faut citer deux phénomènes qui choquent dans un contexte de société aisée: le nombre important de "travailleurs pauvres", dont le revenu d'un travail régulier ne permet pas d'atteindre le minimum vital et la précarisation intolérable des familles monoparentales. Dans le canton de Neuchâtel, 1 famille monoparentale sur 3 est obligée d'avoir recours à l'aide sociale pour atteindre le minimum vital (OFS 2010).

4. SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ADULTE ET DE LA JEUNESSE

4.1. Introduction

Pour le Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) et le domaine de la petite enfance en particulier, l'année 2011 fut marquée par l'aboutissement d'un grand projet. En effet, les travaux de révision du secteur de la petite enfance initiés en 2005 se sont finalement terminés. La loi sur l'accueil des enfants (LAE) approuvée par le Grand Conseil le 28 septembre 2010 a été acceptée par la population neuchâteloise le 19 juin 2011. Les dispositions d'application ont été adoptées par le Conseil d'Etat le 5 décembre dernier pour une entrée en vigueur de la LAE au 1^{er} janvier 2012.

Cette année 2011 fut également ponctuée par la promulgation par le Conseil d'Etat de la loi sur les activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ) et l'engagement d'un délégué à la jeunesse.

En parallèle à ces événements, le domaine d'intervention des assistants sociaux du SPAJ reste le même que par le passé. Même si avec un nombre de plus en plus important de familles monoparentales et recomposées, les schémas familiaux se complexifient. 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 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 3525 dossiers en 2011 (3184 en 2010). Dans le cadre des permanences sociales, le service a répondu à 797 demandes de renseignement ou d'aide ponctuelle.

Il nous paraît également opportun d'illustrer la difficulté dans laquelle les collaboratrices et collaborateurs du service 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 de protection de l'adulte, chaque assistant peut consacrer quelque 45 minutes par semaine aux personnes qui lui sont confiées.

Dans le secteur de la protection de l'enfant le temps par dossier, ramené à 20 minutes par semaine, met particulièrement en évidence la difficulté de ce secteur à assumer de réelles prises en charge en faveur des mineurs dont il a la responsabilité.

4.2. Gestion

Ressources humaines

Pour le service, l'année 2011 a été marquée par des changements importants au niveau de son personnel.

La direction du service a été réorganisée pour faire face aux exigences de gestion administrative et financière du Conseil d'Etat. Ainsi, les chefs d'office ont dû recentrer leurs activités sur la gestion administrative de leur office respectif en abandonnant les mandats tutélaires dans lesquels ils étaient encore personnellement impliqués. Le poste de collaboratrice spécialisée a été supprimé au profit de la création de la fonction d'adjointe au chef de service.

Dans le 1^{er} trimestre 2011, le Conseil d'Etat a promulgué la loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ) avec effet au 1^{er} juillet 2011. Un poste de délégué cantonal à la jeunesse, découlant de cette loi a été mis au concours durant l'été. Au terme de la procédure de sélection, M. Alex Pedrazzi a été engagé. Il prendra officiellement ses fonctions le 1^{er} février 2012.

Pour les secteurs enfants et adultes, l'année 2011 a encore une fois été marquée par un mouvement important au niveau de son personnel.

A l'office de protection de l'enfant, des arrêts de travail de cinq assistants sociaux ont une nouvelle fois mis en exergue la fragilité en ressources humaines des équipes.

A l'office de protection de l'adulte, trois collaboratrices sociales ont désiré réduire leur taux d'activité afin de mieux pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle. Ces réductions de taux d'activité ont été remplacées durant la même année. Une démission a également été enregistrée et remplacée dans le courant de l'année.

Pour l'office de l'accueil extrafamilial, 0.1 EPT de conseillère éducative (autorisation et surveillance des structures d'accueil extrafamilial) a été accordé au début de l'année afin de pallier les premiers effets du projet de loi sur l'accueil des enfants.

Organisation du service

Changement de nom du service

Depuis le 1^{er} juillet 2011, le service des mineurs et des tutelles a vu sa dénomination changer. Il se nomme désormais *service de protection de l'adulte et de la jeunesse* (SPAJ). Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce changement de nom, notamment le nouveau droit fédéral de protection de l'adulte et de l'enfant qui supprime toute référence à la notion de tutelle et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ).

Par analogie, trois des offices rattachés au nouveau SPAJ ont également changé de nom. Les deux offices des mineurs sont devenus les offices de protection de l'enfant et l'office des tutelles est devenu office de protection de l'adulte.

Déménagement et sécurité

Le 1^{er} juillet 2011, l'office de l'accueil extrafamilial a déménagé du fbg de l'Hôpital 34 au fbg de l'Hôpital 36 (anciens bureaux du SIAM). Ce déménagement était attendu depuis de longues années par toutes les collaboratrices de l'office à l'étroit dans les anciens locaux.

Durant le 2^e semestre 2011, le site de La Chaux-de-Fonds a été réorganisé autour d'un concept de sécurité visant à distinguer l'espace public de l'espace réservé au personnel. En gestation depuis longtemps déjà, la réalisation de ce projet est entrée dans une phase active, suite à l'agression violente d'un assistant social par un usager de l'office de protection de l'adulte.

Les réflexions doivent se poursuivre pour le site de Neuchâtel afin d'améliorer l'accueil des usagers et la sécurité du personnel.

Aspects légaux

Révision de la loi sur l'accueil de la petite enfance

En 2011, la loi sur l'accueil des enfants (LAE) adoptée par le Grand Conseil le 28 septembre 2010 a été acceptée par la population neuchâteloise le 19 juin 2011 par 72.95% des votants. Suite à cette votation, le règlement d'application de la loi sur l'accueil des enfants (REGAE) a été accepté par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2011 afin d'assurer l'entrée en vigueur de la LAE tel que prévu au 1^{er} janvier 2012.

Loi sur les activités de jeunesse extrascolaires

Le 1^{er} juillet 2011, la loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ) du 17 février 2009 est finalement entrée en vigueur. Le SPAJ est chargé de son application.

4.3. Activités déployées

Admission des mineurs

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, 312 décisions ont été rendues concernant 112 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.

La convention intercantonale évoquée dans le précédent rapport de gestion devrait finalement entrer en vigueur dans le deuxième semestre 2012. Cette convention ne devrait pas avoir d'incidences sur l'organisation neuchâteloise dans la mesure où le canton de Neuchâtel ne dispose pas de commission de contrôle des films, l'objectif de cette commission étant avant tout d'uniformiser les âges au niveau suisse.

Adoption

En tant qu'autorité centrale cantonale, le SPAJ 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, 9 nouvelles demandes de parents candidats à l'adoption internationale ou nationale ont été enregistrées dans le canton. 10 enfants sont arrivés dans le cadre de l'adoption internationale, un enfant né dans le canton a été placé en vue de son adoption ailleurs en Suisse et un enfant né en Suisse a été accueilli en vue de son adoption dans le canton de Neuchâtel.

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 SPAJ.

Maltraitance envers les enfants mineurs

Le groupe de travail contre la maltraitance a poursuivi ses travaux durant l'année 2011. Il est désormais composé de représentants des institutions suivantes:

- Service de protection de l'adulte et de la Jeunesse,
- Office de protection de l'enfant,
- Service de l'enseignement obligatoire,
- Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) - enfance et adolescence,
- Hôpital neuchâtelois (HNE), département de pédiatrie,
- Centre neuchâtelois LAVI,
- Police judiciaire,
- Centre de santé scolaire de la Chaux-de-Fonds,
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

La coordination entre ces différents secteurs s'organise et chaque représentant a d'ores et déjà présenté au groupe de travail ses activités relatives à la maltraitance des mineurs permettant ainsi une meilleure visibilité sur la prise en charge de la maltraitance dans le canton.

Le groupe de travail souhaite encore se renforcer et espère notamment pouvoir compter prochainement sur la participation à ses travaux d'un représentant du Ministère public.

Par ailleurs, le groupe de travail devrait également travailler en collaboration avec d'autres secteurs concernés par cette problématique comme l'Office de la politique familiale et de l'égalité en lien avec la thématique de la violence conjugale.

Le groupe de travail étudie la mise à jour de la brochure "Maltraitance et abus sexuels, comment réagir?" permettant ainsi à chaque secteur d'affiner les informations le concernant. Le groupe de travail espère ainsi pouvoir rééditer cette brochure dans le courant de l'année 2012.

Le groupe de travail devra en 2012 mieux ancrer la thématique de la maltraitance des enfants au niveau cantonal afin d'assurer les objectifs fixés en 2009, à savoir:

- assurer la coordination des interventions, la prévention et l'information entre les différents milieux professionnels concernés par la maltraitance;
- assurer le lien avec les autorités fédérales;
- 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.

Systeme de contrôle interne

Les travaux liés à la mise en place du système de contrôle interne (SCI) ont été poursuivis en 2011. Durant cette année, le service a mobilisé les forces des chefs d'office pour poursuivre le développement et la mise à jour du système de contrôle interne.

Offices de protection de l'enfant

Les offices ont été réunis lors de trois journées consacrées à la réflexion et à la formation sur la psychopathologie ainsi que sur la problématique de la maltraitance, chaque fois avec des intervenants extérieurs. Ces rencontres permettent le développement d'une approche et d'une culture commune comme le développement de synergies internes.

Des groupes de référence transversaux aux deux offices ont continué leurs travaux sur le placement et sur la maltraitance. Ces travaux doivent maintenant être partagés avec les institutions partenaires notamment concernant la question des placements d'observation et d'urgence. Ceux sur la maltraitance ont permis d'organiser la journée de formation interne sur la maltraitance.

Les travaux sur la définition et l'organisation d'un concept cantonal de prise en charge ambulatoire à domicile des enfants mineurs ont été initiés par la cheffe de département. Les travaux ont été menés tout au long de l'année, en partenariat avec le SIAM, la Fondation Carrefour et la Croix-Rouge. Un rapport qui doit être remis à la cheffe de département est en cours d'élaboration.

Suite à l'interpellation de la Commission Administrative des Autorités Judiciaires en lien avec le manque de disponibilité des assistants sociaux des offices de protection de l'enfant, une étude est actuellement en cours afin d'évaluer l'affectation de ressources humaines supplémentaires éventuelles à attribuer aux offices de protection de l'enfant.

Le renforcement des offices de protection de l'enfant correspond actuellement à une très forte attente des collaborateurs/trices du SPAJ ainsi que de ses partenaires.

Évolution des dossiers des offices de protection de l'enfant durant l'année 2011

Durant l'année 2011, le système de saisie des données informatiques a été développé permettant de passer d'une gestion familiale des dossiers à une gestion personnelle des dossiers et de saisir plus précisément les mandats attribués aux offices. Cette évolution, tout en permettant aux offices d'être plus précis dans les statistiques explique la différence entre les chiffres au 31.12.2010 et ceux au 01.01.2011.

D'une façon générale, les activités des offices de protection de l'enfant restent stables. Les mouvements restent par contre importants entre les nouveaux mandats pris en charge par les offices et ceux classés durant l'année.

	2010	2011
Nombre de mandats au 1 ^{er} janvier	1531	1797
Nouveaux mandats (+)	487	513
Nombre de mandats traités durant l'année	2018	2310
Mandats classés (-)	562	538
Nombre de mandats au 31 décembre	1456	1772
<i>dont mandats confiés par les AT civiles</i>	1161	1462
<i>dont mandats confiés par les AT pénales</i>	37	17
<i>dont prises en charge sans mandat</i>	258	293
Enquêtes sociales réalisées / Total	298	325
<i>dont AT civiles</i>	215	244
<i>dont AT pénales</i>	26	25
<i>dont tribunaux (matrimonial)</i>	39	42
<i>dont autres administrations</i>	18	14
Permanences sociales (consultations)	617	584
Nombre de dossiers traités durant l'année	2933	3219

Office de protection de l'adulte

Outre les activités habituelles, la transformation des locaux à La Chaux-de-Fonds a induit une réorganisation de l'accueil et de la réception. L'Office de protection de l'adulte se charge dorénavant de recevoir également les usagés de l'Office de protection de l'enfant.

L'accompagnement du personnel, durant ces périodes de changement, a nécessité une disponibilité accrue de la part de la direction. Il est également important de faire preuve d'anticipation pour assurer un service de qualité aux usagers du SPAJ.

Les nombreux changements au niveau du personnel de l'office de protection de l'adulte ont également exigé une disponibilité accrue de la part de la direction et du personnel en place. Les tâches de transmission des savoirs relatifs à l'activité d'accompagnement social s'inscrivent encore dans une tradition orale, basée sur l'observation et l'expérimentation. Cela requiert non seulement des qualités pédagogiques mais également une organisation sous forme de coaching des nouveaux collègues.

Évolution des dossiers de l'office de protection de l'adulte durant l'année 2011

	2010	2011
Nombre de mandats au 1 ^{er} janvier	537	535
Nouveaux mandats (+)	40	53
Nombre de mandats traités durant l'année	577	588
Mandats classés (-)	42	68
Nombre de mandats au 31 décembre	535	520
Enquêtes sociales réalisées pour / Total	51	44
Permanences sociales (consultations)	189	213
Nombre de dossiers traités durant l'année	817	845

Office de l'accueil extrafamilial

Les activités de l'OAEF durant l'année 2011 ont essentiellement porté sur la mise en place de la nouvelle loi sur l'accueil des enfants adoptée par le peuple neuchâtelois le 19 juin dernier. La LAE prévoit l'intégration des employeurs comme nouveau partenaire dans le système de financement des structures d'accueil extrafamilial. Dans ce contexte, la LAE prévoit la création d'un fonds qui sera constitué des versements des subventions de l'Etat et des contributions à charge des employeurs. Le financement des structures d'accueil extrafamilial sera assuré par le fonds, les communes et les parents. Toute la procédure de subventionnement des structures d'accueil pré et parascolaire a par conséquent été revue afin notamment d'assurer la détermination des prix de journée pour l'année 2012. Dans ce cadre, l'office a multiplié les contacts avec ses partenaires. L'investissement de toutes les collaboratrices de l'OAEF a permis de mener cette tâche à satisfaction.

L'OAEF a contribué à l'élaboration du Règlement général sur l'accueil des enfants (REGAE) ainsi qu'au comité de pilotage de la future plateforme informatique qui permettra notamment d'établir la facturation, la gestion de la journée et des inscriptions.

L'OAEF a organisé deux séances d'information en lien avec la mise en œuvre de la LAE à l'attention des directrices de structures d'accueil extrafamilial. Trois "flyers" informant des incidences de la LAE ont également été publiés à l'attention des caisses de compensation, des structures d'accueil extrafamilial et des parents.

L'entrée en vigueur d'HarmoS en juillet 2011 et l'adoption de la LAE ont vu émerger de nombreux projets de structures d'accueil parascolaire émanant d'organismes privés ou de communes. Ces projets ont généré une charge de travail considérable pour l'OAEF tant au niveau de la surveillance que du subventionnement.

Sur le plan de la surveillance spécifique, en parallèle à ses activités d'autorisation et de surveillance ordinaire (visites, suivi personnel et taux d'encadrement), l'OAEF est intervenu pour 21 situations (16 structures d'accueil, 2 structures non soumises à autorisation, 2 parents de jour non autorisés et 1 famille d'accueil).

Les interventions ont été provoquées soit par une plainte, un accident, un risque d'accident ou un dysfonctionnement au sein de la structure d'accueil. L'OAEF a suivi chacune de ces situations nécessitant parfois plusieurs rencontres jusqu'à ce que la situation se rétablisse.

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

Évolution des structures d'accueil extrafamilial durant l'année 2011

	31 décembre 2010		Évolution de l'offre		31 décembre 2011	
	Nombre de places	Nombre de structures	Places en plus	Places en moins	Nombres de places	Nombres de structures
Structures d'accueil de type crèche	2017	56	254	15	2256	60
<i>Dont subventionnées selon LSAPE</i>	<i>1761</i>	<i>49</i>	<i>219</i>	<i>0</i>	<i>1980</i>	<i>52</i>
Structures d'accueil parascolaire	991	23	209	0	1200	31
<i>Dont subventionnées selon arrêté</i>	<i>844</i>	<i>16</i>	<i>180</i>	<i>0</i>	<i>1024</i>	<i>22</i>
Parents d'accueil de jour	534	119	88	24	598	128
Structures d'accueil de type garde-rie/atelier	738	38	38	32	744	39
Totaux	4280	236	589	71	4798	258

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'adulte et de l'enfant dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2013.

Le projet de créer dans l'une ou l'autre institution un ou plusieurs groupes d'accueil et d'urgence pour la petite enfance n'a pas encore vu le jour. Ce manque de ressources dans le dispositif cantonal se fait cruellement ressentir et fait reposer aussi bien sur les familles que sur les assistants sociaux de lourdes charges aussi bien émotionnelles qu'organisationnelles. Jusqu'à présent et même si des solutions ont toujours pu être trouvées pour éviter le pire, les conditions d'accueil des enfants et des familles, au travers d'une certaine improvisation, ne sont pas bonnes loin s'en faut. Il s'agira pour le SPAJ et ses partenaires de poursuivre ces réflexions en 2012 sur le sujet.

Dans le contexte du projet de prise en charge ambulatoire, l'année 2012 devrait voir ce dossier trouver une concrétisation. Selon les options prises quant à son organisation, il pourrait impliquer des changements au sein des offices de protection de l'enfant avec les partenaires concernés, en vue de sa mise en œuvre.

Le service devrait également initier des réflexions avec les partenaires concernés sur l'étude de l'impact de l'introduction de la médiation conjugale dans le cadre des procédures de divorce.

Avec la LAE qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, le service devra garantir, dans les meilleures conditions qui soient, l'application de cette loi à l'ensemble des partenaires concernés.

Le nouveau délégué à la jeunesse devra donner, dès février 2012, l'impulsion nécessaire à la mise en place des prémices d'une politique cantonale de prévention, de promotion des activités de jeunesse et de protection de la jeunesse.

4.5. Conclusion

L'année 2011 fut intense en événements. Mettre fin aux travaux liés à la loi sur l'accueil des enfants fut un point fort de cette année. 2012 ne sera pas moins passionnante, les défis à relever pour les collaborateurs du SPAJ sont importants. Pour mener à bien tous ces projets dans une société en constante mutation, il est primordial de ne jamais perdre de vue le facteur humain. Il est prioritaire de communiquer pour adapter si besoin est les objectifs fixés; respecter ses partenaires, tant à l'interne qu'à l'externe, et préserver la confiance réciproque pour en finalité regarder dans la même direction. Car le but premier est de continuer à offrir un soutien de qualité à la population la plus vulnérable de notre société.

5. SERVICE DES INSTITUTIONS POUR ADULTES ET MINEURS

5.1. Introduction

2011 aura été marqué par la concrétisation des intentions gouvernementales en matière de réorientation de l'appui destiné à certains des bénéficiaires de prestations des institutions; en effet, depuis plusieurs mois déjà, la cheffe du DSAS avait fait part de sa ferme volonté de donner plus de moyens à l'ambulatoire en lui transférant quelques ressources jusqu'ici dédiées au résidentiel: une première réforme de ce type a eu lieu au sein du secteur des institutions d'éducation pour mineurs. Le choix du moment pour passer aux actes n'a pas été le fruit du hasard, mais s'est fait grâce à un concours de circonstances, lié à plusieurs postes à repourvoir dans le cadre du Foyer La Croisée. Or, depuis plusieurs années, le taux d'occupation et le profil très particulier des pensionnaires de ce foyer dépendant de la Fondation Carrefour, interpellaient les autorités. Par ailleurs, l'AEMO (Action éducative en milieu ouvert), dépendante de la même fondation, manifestait une évidente insuffisance dans ses moyens. L'articulation de ces deux réalités simultanées a conduit le Conseil d'Etat à redéployer la majorité de ses ressources dans le secteur ambulatoire.

Une réflexion est en cours devant étudier l'intégration du Foyer Carrefour à Neuchâtel, durant l'année à venir, au domaine de compétences de la Fondation l'enfant c'est la vie, devenant le pendant pour garçons de ce que La Géode, en Ville de Neuchâtel également, représente pour les adolescentes.

De la sorte, la Fondation Carrefour, qui en 2009 déjà, proposait un concept de prise en charge ambulatoire, deviendra la principale structure cantonale spécialisée en ambulatoire. La conception d'une bonne coopération entre cette dernière et les prestations du Service de protection de l'enfant et de la jeunesse (SPAJ) a été confiée aux cadres des Offices de protection de l'enfance (OPE). A terme, le SPAJ deviendra le centre de coordination en matière de prévention, de promotion et de protection des jeunes du canton.

Le département a mis tout en œuvre pour que cette démarche se déroule en prêtérissant le moins possible le sort des collaboratrices et collaborateurs de la Fondation Carrefour. En grande partie, ceux-ci ont pu retrouver un emploi, soit dans le cadre ambulatoire renforcé, soit dans une autre institution du canton.

Changement de nom du service et déménagement

Début juillet, deux entités du DSAS ont modifié leur localisation: l'office de l'accueil extrafamilial, dépendant du Service des mineurs et des tutelles (devenu Service de protection de l'adulte et de la jeunesse - SPAJ) s'est installé au 3^e étage du Faubourg de l'Hôpital 36, dans les bureaux que le Service des établissements spécialisés (SES) occupait. Ce dernier a donc quitté les lieux pour l'Avenue Edouard-Dubois 20, à Neuchâtel. Ces déménagements, sans grande portée initialement, ont cependant induit une réflexion quant à une nouvelle dénomination du SES.

On observait que la terminologie d'*établissements*, qui évoquait plus le domaine carcéral ou les restaurants (établissements publics), n'était de surcroît plus celle des dispositions fédérales, qui parlent d'*institutions sociales* au sujet de l'offre résidentielle proposée aux personnes en situation de handicap, conformément à la Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). La notion d'établissement n'est pas non plus celle de l'Office fédéral de la justice, s'agissant des maisons d'enfants, appelées dans les dispositions légales concernées, des *institutions d'éducation spécialisée*; à noter que ce dernier adjectif explique d'ailleurs, historiquement, la précision donnée aux établissements du SES, ce service étant à l'origine le service de surveillance des institutions pour mineurs.

Par ailleurs, les deux grandes catégories de population prise en charge, les *adultes* et les *mineurs*, représentant les deux secteurs essentiels de l'activité du service, paraissaient devoir primer face aux appellations relativement floues de *sociales* – qui pourrait s'appliquer à toutes les institutions, même si tous les bénéficiaires ne sont pas forcément hébergés pour des raisons sociales – et d'*éducation spécialisée*, discriminatoire pour les adultes en situation de handicap.

Le SES est donc devenu *Service des institutions pour adultes et mineurs*, dont l'abréviation est *SIAM*.

Projets en cours

Plan stratégique

Avec l'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le 1^{er} janvier 2008, chaque canton devait élaborer un plan stratégique au sens de l'article 10 de la Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). En bref, les cantons devaient décrire comment ils:

- planifieront l'analyse des besoins en institutions sociales du point de vue quantitatif et qualitatif;
- collaboreront avec les institutions sociales;
- financeront les prestations attendues de ces dernières;
- veilleront à ce que les institutions disposent de personnel de qualité;
- procéderont en cas de différends lors ou durant le placement de personnes invalides;
- coopéreront avec les autres cantons, en particulier dans les domaines de la planification des besoins et du financement.

Le principe fondamental de toute la démarche est inscrit dans la LIPPI, qui précise que chaque canton garantit que les personnes invalides domiciliées sur son territoire ont à leur disposition des institutions répondant adéquatement à leurs besoins.

Cette obligation fédérale de décrire l'engagement du canton en matière d'institutions sociales était l'occasion de repenser le dispositif neuchâtelois de prise en charge et de l'adapter aux conditions actuelles de l'intégration des populations concernées.

Après plusieurs étapes de clarification avec les partenaires internes ou externes, et de nombreuses présentations orales, le plan stratégique a été envoyé en consultation entre décembre 2010 et février 2011 auprès de plus de 80 entités, collectivités, institutions, associations ou partis. Les commentaires recensés ont permis de reprendre plusieurs passages; en juin, le plan stratégique a donc pu être envoyé à la *Commission spécialisée pour l'approbation des stratégies cantonales d'encouragement des personnes handicapées, dite Commission LIPPI*.

En décembre, une délégation de cette commission est venue rencontrer la cheffe du département et le chef du SIAM pour demander quelques compléments; le plan stratégique devrait donc être accepté par le Conseil fédéral durant les premiers mois de 2012.

Postes de responsable des procédures de placement et de chargé d'évaluation OLMIS

Pour se préparer aux nouvelles exigences du plan stratégique, et plus particulièrement à la nécessité de connaître la population tributaire du dispositif résidentiel, ainsi que ses besoins avant et durant un placement, la définition de deux postes-clef, qui seront engagés courant 2012, a été effectuée durant l'année.

Le premier poste est celui de *responsable des procédures de placement*, plus particulièrement chargé du conseil en placement des adultes en situation de handicap et de leur réseau. Le premier objectif est d'offrir la prise en charge la mieux adaptée; il s'agit en fait de l'évaluation de la situation des besoins de la personne concernée en vue de trouver, pour et avec elle, la place la plus adéquate le cas échéant. Le deuxième objectif est de documenter les trajectoires des personnes se trouvant devant la nécessité d'être placées, ces indications étant constitutives de la planification cantonale de l'équipement en institutions. Cette mission répond aux impératifs découlant de la LIPPI (voir ci-dessus), exigeant de chaque canton de garantir aux personnes invalides domiciliées sur son territoire, un accès à des institutions correspondant à leurs besoins de manière appropriée.

Par ailleurs, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), regroupant les chefs des départements concernés de Suisse romande et du Tessin, a conclu à la nécessité de disposer d'un outil d'évaluation des besoins d'encadrement des bénéficiaires de prestations des institutions sociales de Suisse latine. Un instrument nommé Outil Latin de Mesure de l'Intensité des Soutiens, dont l'abréviation est OLMIS, sera progressivement appliqué dans tous les cantons concernés. Il s'agit d'un système d'évaluation de l'appui à apporter à une personne, en fonction de l'importance de son handicap ou de ses problèmes existentiels, mais aussi en fonction des exigences des milieux qu'elle fréquente et de sa présence au sein de ces environnements. Cet outil permet de connaître quel type de ressources humaines sont nécessaires et dans quelle proportion. OLMIS s'inscrit dans le courant théorique régi par le principe de normalisation des personnes en situation de handicap, qui établit que ces dernières doivent bénéficier de conditions de vie quotidienne aussi proches que possible de celles de la société.

Le deuxième poste est donc celui de *chargé d'évaluation OLMIS*, dont la mission est de déterminer l'allocation de ressources humaines nécessaires à chaque bénéficiaire, donc aux institutions sociales. Indirectement, cette activité contribue à l'analyse de l'adéquation entre les mesures arrêtées et l'orientation en institution sociale, ainsi qu'au recensement d'informations utiles à la planification de l'offre résidentielle, documentant l'évolution de la nature et de l'intensité des soutiens, par type d'institutions.

5.2. Gestion

Ressources humaines

Création d'un poste-pilote de gestion de la plateforme d'orientation

Pour préparer la création du premier des postes décrits ci-dessus, le SIAM a obtenu l'autorisation d'engager, dans le cadre d'un mandat représentant 10% de temps de travail, une personne chargée du conseil en placement et de l'accompagnement y relatif des adultes en situation de handicap et de leur réseau. Communément appelée "plateforme d'orientation", cette prestation, bien que modeste, était d'autant plus intéressante que le mandataire se trouve être l'ancien directeur d'une institution sociale pour personnes handicapées. Ce premier essai devrait permettre d'éviter certaines erreurs de jeunesse lors de la mise en place du *poste de responsable des procédures de placement*.

Dans les faits, la plateforme a reçu une vingtaine de demandes de placements en 2011, dans le seul domaine bénéficiant pour le moment de cette offre, celui du handicap physique. Dans chaque cas, le mandataire a étudié des solutions respectueuses des besoins et a établi des contacts utiles avec des établissements partenaires (autres institutions sociales, EMS, hôpitaux, etc.) en vue de concrétiser le placement ou de trouver d'autres solutions. Il a de temps en temps accompagné concrètement la personne ou son réseau dans la démarche de placement.

Le contexte n'a pas été aisé: on verra ci-dessous que certaines personnes en situation de handicap deviennent parfois difficiles à placer, un important soutien médicalisé étant rendu nécessaire par la gravité des handicaps.

Accueil d'une personne en programme d'emploi temporaire

En début d'année, le SIAM a eu l'occasion d'accueillir un ancien cadre administratif en emploi temporaire. Écartée momentanément du marché du travail, cette personne a secondé le secrétariat et les employées spécialisées en économie dans des tâches de nature scientifique.

Abandon de la description et évaluation des fonctions dans les institutions

On se souviendra que le service a été très fortement impliqué dans la mise en place d'un nouveau système salarial au sein des institutions, entré en vigueur en 2008, et ayant permis la définition et l'évaluation de l'ensemble des fonctions existantes. Une fois opérationnel, le système nécessitait une maintenance et un suivi, notamment en ce qui concernait l'évolution de certaines fonctions et la création de nouvelles. Pendant cette phase, la tâche avait été assurée, dans un premier temps, en tandem par un consultant externe mandaté par l'ANMEA (Association neuchâteloise des maisons d'enfants, d'adolescents et d'adultes) et par l'adjoint au chef du SIAM, et dans une deuxième phase, par ce dernier.

Le Bureau des partenaires de Convention collective de travail de l'éducation spécialisée (CCT-ES), se constituant cette année, il a choisi d'engager un responsable RH, qui a repris cette mission. Le SIAM n'a donc plus de rôle à jouer dans le cadre de la définition et évaluation des fonctions, mais dispose toutefois de l'accès à la base de données y relative, à des fins consultatives.

Suivi du PILDJ et passage de témoin

Mandaté par la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) a poursuivi son action et a abouti à l'établissement du dernier rapport intermédiaire de la phase de consolidation, avant l'établissement de scénarii pour la prévention contre le jeu pathologique pour les années à venir. En effet, il faut retenir que la Confédération a laissé les cantons libres de mettre en place, de manière concertée, des mesures visant à limiter les conséquences du jeu excessif.

Une convention prévoit à cet effet que le 0.5% du revenu brut du jeu (RBJ) soit employé par les cantons pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu. Des mesures spécifiques visent aussi bien la prévention que la recherche scientifique, sans négliger la prise en charge individuelle, par Internet, par ligne téléphonique ou par consultation auprès de centres de traitement spécialisés. Une fois confirmées par la CLASS, ces mesures seront pilotées comme maintenant par un groupe d'accompagnement et un groupe d'experts du secteur de la prévention. Afin de corroborer les compétences propres à ce domaine particulier dans le cadre du groupe d'accompagnement dans lequel le SIAM occupe depuis le début un siège par délégation de la part du Service cantonal de la santé publique, la Commission cantonale addiction (CCA) a proposé d'y dépêcher, dès 2012, la responsable de la prévention de la Fondation Neuchâtel Addiction. Le SIAM, quant à lui, continuera de suivre l'évolution du programme et assurera notamment le contrôle du flux financier du RBJ pour le canton, qui se monte à quelque 180'000 francs par an.

Organisation du service

Visite de la cheffe DSAS à l'AEMO

Afin de mieux connaître la principale organisation de prise en charge ambulatoire du canton, en l'occurrence l'AEMO, renforcée depuis l'automne par le redéploiement des ressources transférées de La Croisée, la cheffe du DSAS a souhaité se rendre compte personnellement et in situ du type de prestations fournies, du profil des familles accompagnées, des difficultés rencontrées par l'équipe éducative, ainsi que de quelques trajectoires de vie issues de situations concrètes.

Deux visites ont donc été organisées, la première, "de terrain", en présence de la responsable du service, et la deuxième à l'occasion d'une supervision d'équipe, avec le concours du psychologue du CNPea désigné à l'AEMO.

Nouvelles brochures descriptives des institutions sociales et d'éducation spécialisée

Parce qu'il convenait d'adapter le descriptif aux expressions utilisées dans le plan stratégique, le SIAM a édité de nouvelles brochures regroupant l'équipement neuchâtelois des institutions sociales dépendant d'un subventionnement de l'Etat.

Ces deux plaquettes - l'une est destinée aux institutions d'éducation spécialisée (secteur des mineurs) et l'autre aux institutions sociales (secteurs des adultes) - sont disponibles au secrétariat du service ou sur le site www.ne.ch/siam.

Examen de reconnaissance des institutions d'éducation spécialisée

Tous les quatre ans, l'Office fédéral de la justice (OFJ) procède à un examen de l'activité des institutions qu'il subventionne à hauteur - pour rappel - du 30% du salaire forfaitaire moyen des éducateurs formés. Cette procédure a considérablement occupé le SIAM pendant la première moitié de l'année, lorsqu'il s'est notamment agi:

- de rédiger à l'intention des autorités fédérales un rapport complet de planification faisant état d'une rétrospective des années écoulées depuis le dernier examen, d'un état de situation des institutions au moment de l'examen, ainsi que des perspectives pour les années à venir;
- de prendre connaissance de l'intégralité de la documentation que les institutions doivent préalablement remettre à l'OFJ;
- de prendre part à une première séance de planification;
- d'accompagner les délégués de l'OFJ lors de chacune des visites (six au total) qu'ils effectuent dans le terrain auprès de chaque institution, ainsi que de participer à la réunion de bilan, qui consiste en une discussion critique avec la direction, les cadres, ainsi qu'un membre du conseil de fondation;
- de reprendre avec les institutions les points qui ont fait l'objet d'une demande de modification ou d'adaptation (aussi bien dans la documentation écrite que dans l'organisation des groupes éducatifs);
- participer à une séance de clôture à Berne.

A l'issue de cette procédure, dont l'intérêt et l'utilité ont été confirmés par l'ensemble des parties, une nouvelle convention de prestation entre la Confédération et le canton a été conclue pour une nouvelle période de quatre ans. Pour notre canton, cela représente un montant annuel de 3.5 millions, garanti pour la période 2012-2015.

Au-delà de l'esprit constructif, cordial et respectueux qui a régné tout au long de cette démarche, il convient de signaler que le parc institutionnel neuchâtelois pour les enfants et adolescents a laissé aux autorités fédérales une impression de sérieux et de professionnalisme confirmé. Aucune demande de modification conséquente n'a été exigée, aucune diminution voire retrait de subvention n'a été évoquée, aucun signe de déception ou de négligence n'a été détecté. Au contraire, en considérant la qualité de l'analyse et l'attention portée aussi bien à la documentation écrite qu'aux visites sur place, on peut conclure sans fausse modestie que le dispositif cantonal a brillamment passé l'examen et obtenu au passage, outre la reconduction de la reconnaissance, une sensible augmentation du subventionnement par rapport à la période précédente, par le jeu de la modification de la présentation de la structuration de certains groupes éducatifs en particulier.

Inspection financière de l'OFJ

Dans la même année où se déroulent les examens de reconnaissance, et en complément à ceux-ci, l'OFJ procède à un contrôle approfondi de la comptabilité des quelques institutions à choix, communiqué une dizaine de jours auparavant. Cette inspection se limite logiquement aux documents ayant un lien direct avec les subventions versées par la Confédération. Aussi, vérifiera-t-on principalement la tenue de registres concernant le nombre de journées, reconnues ou non, les journées d'ouverture, la composition des équipes éducatives ainsi que la proportion de personnel formé (qui doit atteindre le 75% au minimum), de même que la réception et l'intégration dans les charges de fonctionnement des subventions fédérales versées. L'inspection se fait en présence (facultative) de l'office de liaison cantonal, donc le SIAM, qui a choisi cette année de participer à une séance sur les deux qui ont été conduites. Le choix de l'OFJ, totalement aléatoire, s'est porté sur la Fondation Borel et la Fondation Les Billodes, qui à part quelques minimes adaptations de forme n'ont fait l'objet d'aucun grief majeur.

Placements extraordinaires

Plusieurs cas de personnes en situation de handicap ont présenté, cette année, des caractéristiques particulières, nécessitant de trouver des solutions inédites. Les possibilités qu'offre aujourd'hui la médecine de sauver et de maintenir en vie des individus pourtant gravement atteints par les circonstances (maladies, accidents, sénescence, etc.), impliquent des institutions qu'elles offrent des prestations parfois inédites en matière d'appui médicalisé de ces cas chroniques.

La définition de l'offre des institutions sociales, soit de proposer des lieux de vie destinés à accueillir des personnes dont la situation de santé était relativement stable, est en train de se modifier: les soins continuent bien sûr d'être la mission essentielle du secteur médical, mais certains bénéficiaires des prestations des institutions sociales sont actuellement tributaires de soins conséquents, vivant de plus en plus grâce à des moyens auxiliaires ou à des ressources médicales importantes. Ainsi, durant l'année, le SIAM a dû procéder à quelques placements extraordinaires, dont les coûts, excédant dans un cas les 1000 francs par jour, sont évidemment lourds à absorber.

Centralisation des coûts informatiques des institutions

Le SIAM a été confronté ces dernières années à des difficultés importantes quant au développement du système informatique commun à toutes les institutions sociales et d'éducation spécialisée, appelé SIDIS, en particulier du progiciel de gestion administrative SAI-net. Le Service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) a reconnu que ce logiciel était en bout de course et a proposé de le remplacer par une nouvelle solution, plus ergonomique et plus moderne.

Partagés entre la nécessité d'implanter un outil commun et le souhait d'indépendance de quelques fondations dans ce domaine, les responsables du SIAM et du SIEN ont interpellé leurs chefs de département pour connaître leurs intentions politiques en la matière.

Il convient de se souvenir que SIDIS est né de l'intérêt de rationaliser les échanges d'informations entre ce qui s'appelait le Service des établissements spécialisés et les institutions, et d'uniformiser les outils informatiques de ces dernières. Confiée au Service informatique de La Chaux-de-Fonds au départ, la gestion liée au développement de ce projet fut plus tard déléguée à la Ville de Neuchâtel, avant d'être intégralement reprise par le SIEN.

Pour éviter la dispersion des informations nécessaires à une bonne gestion des institutions, il a donc été demandé de repenser fondamentalement les principes de SIDIS et d'implanter, à terme, un outil de gestion commun, permettant d'assurer l'exploitation courante des institutions sociales et d'éducation spécialisée, y intégrant plusieurs options à valeur ajoutée, comme le dossier des résidents, la gestion des horaires et les besoins de renseignement du SIAM. Cette volonté de centralisation des outils de gestion a conduit les conseillers d'Etat à demander que dès 2012, les coûts informatiques standards de l'ensemble des institutions, du poste de travail à l'exploitation de SIDIS en passant par les services de télécommunication, soient centralisés au SIAM.

Le 30 mars 2011, les chefs du SIAM et du SIEN ont lancé les travaux devant aboutir à l'implantation d'un nouveau système informatique. Le débat passionne, les uns estimant qu'une solution intégrée (ERP) serait la meilleure, les autres évaluant au contraire que plusieurs logiciels mis en réseau - ce qu'évoque pour le moment le nom du projet, *LISE*, qui signifie *Logiciels*, avec "s" des *Institutions Sociales et Éducatives* - représentent l'approche la plus efficiente.

Collaboration avec l'ANMEA

Durant toute l'année, les nouveautés, intentions ou décisions de l'administration publique ont nourri la collaboration avec l'Association neuchâteloise des maisons pour enfants, adolescents et adultes (ANMEA), qui défend les intérêts des organismes dépendant du subventionnement du SIAM.

Cette coopération constructive a porté, en plus du nouveau système informatique, sur de nombreuses questions comme la création de futurs contrats de prestations, la comptabilité analytique, l'accès au logiciel destiné à l'évaluation des fonctions dans les institutions, l'assurance perte de gains, la planification de la préparation des budgets, etc.

Plaintes

Le chef du SIAM a dû cette année instruire trois plaintes concernant des situations jugées comme de la maltraitance de la part de collaborateurs à l'égard de pensionnaires. Après instruction et auditions des parties, des mesures ont été prises en collaboration étroite avec les directions des institutions concernées.

Aspects légaux

Marchés publics

Au sens de la loi cantonale concernée, il y a marché public lorsque l'Etat, les communes, les syndicats intercommunaux et, pour l'essentiel, les institutions et organismes dont le coût de fonctionnement est subventionné à plus de 50% par les pouvoirs publics passent un contrat avec un soumissionnaire privé au sujet de l'acquisition d'une fourniture ou d'un service, ou d'une construction, moyennant une rétribution financière.

Pour donner des consignes claires et aider les fondations à respecter la loi, le SIAM a donc dû étudier cette réalité propre à plusieurs institutions au fil des ans: une fourniture est un bien tangible (meublier, équipement, cuisine, etc.), un service est un bien immatériel (assurance, entretien, conseil, etc.) et une construction est un ensemble de travaux exécutés par plusieurs corps de métier ou une entreprise générale. Les organes responsables des institutions doivent donc déterminer la nature et le montant du marché visé, puis, en fonction de valeurs-seuils du total de l'acquisition ou de la construction, choisir une procédure détaillée dans une nouvelle circulaire du SIAM.

Accueil de civilistes dans les institutions

Suite à plusieurs questions sur les conditions d'engagement de civilistes dans les institutions, le SIAM a mené une enquête démontrant un intérêt certain pour cette forme de ressources humaines. Actuellement, quatre institutions engagent régulièrement des civilistes et la plupart seraient ouvertes à la démarche. Le lien est évidemment à faire avec les moyens à disposition pour encadrer les bénéficiaires de prestations, mais aussi avec l'intérêt de profiter du regard neuf de civilistes intégrés au sein des équipes. D'ailleurs, la possibilité de bénéficier d'un civiliste ne doit pas s'envisager dans le but de remplacer un professionnel ou de renoncer à un stagiaire.

Lors de la Conférence des directrices et directeurs des institutions, un moment a été consacré aux explications des dispositions fédérales à ce sujet, des conditions-cadre, des démarches à effectuer pour que l'institution sociale obtienne sa reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation, et des coûts, l'institution devant par exemple fournir nourriture et logement aux civilistes. Un échange d'expérience entre les institutions pratiquant ces engagements sera mis sur pied.

Rémunération des médecins dans les institutions

Le Bureau de la CCT-ES (Convention collective des établissements spécialisés du canton de Neuchâtel) s'est trouvé devant un problème au niveau de l'engagement du médecin d'un des centres ambulatoires, aux prétentions salariales allant largement au-delà des possibilités des dispositions prévues par la convention collective.

En coordination serrée avec le SIAM, la CCT-ES a été appliquée pour les conditions générales, mais pas pour le salaire, qui a été repris de la convention des médecins-cadres du CNP. Le statut de ce médecin a donc fait l'objet d'une exception à l'application de la CCT: il s'agira de formaliser la procédure de dérogation. Il en va de la possibilité de trouver à l'avenir encore, des médecins pour certaines institutions.

Facturation des situations d'urgence dans certaines institutions sociales

Lorsque l'accueil d'urgence dans certaines institutions se limite à la mise à disposition d'un lit, pour une seule nuit, les services sociaux, principaux clients, jugeaient cette prestation trop coûteuse. Il faut dire que le canton n'ayant pas la taille nécessaire pour disposer d'organismes affectés uniquement au dépannage, cette mission est dévolue à trois institutions à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, dont la vocation est aussi d'accueillir des adultes en difficultés sociales à plus long terme; le prix de la prise en charge était donc calqué sur une journée d'hébergement habituelle, avec intervention socio-éducative.

Une réflexion a été conduite par le SIAM pour trouver une manière de facturer cette particularité, en collaboration avec les institutions concernées, les services sociaux et la LAVI. Une circulaire précisera prochainement la procédure.

Autres sujets

Pour sensibiliser le lecteur à l'hétérogénéité des activités du SIAM, il n'est pas superflu de mentionner qu'à côté des sujets susmentionnés, il y a régulièrement des dossiers apparemment de moindre importance à traiter, mais qui ne demandent pas nécessairement moins d'investigations, surtout lorsque l'on considère que, pour chacun, le détour par des spécialistes du domaine demeure.

Ainsi, par exemple, le SIAM a été sollicité pour prendre position face à des thèmes aussi variés que:

- les exigences à remplir par des éducateurs avec un permis de conduire non assimilable à un permis professionnel pour conduire des minibus de maximum 9 places lors des déplacements avec un groupe éducatif en dehors des frontières nationales;
- les règles de conduite et de sécurité lors d'activités aquatiques proposées à des jeunes pensionnaires d'institutions avec classes internes;
- la nécessité ou non d'annoncer les nouveaux pensionnaires dans le registre des habitants après trois mois d'hébergement en internat;
- le budget personnel attribué aux enfants et adolescents placés en internat dans des institutions pour enfants et adolescents;
- etc.

5.3. Activités déployées

Projets réalisés

Lancement d'AREA par alfaset

En 2009, la cheffe du DSAS a autorisé alfaset à créer un atelier pour personnes en graves difficultés psychiques, reconnues ou non par l'assurance-invalidité, dont la capacité à travailler se réduit à quelques heures quotidiennes. Généralement envoyé par les milieux des soins psychiatriques, après ou pendant un suivi ambulatoire, le public de ce lieu d'occupation (la notion d'atelier induit en principe la signature d'un contrat de travail) est très différent de celui qui est habituellement accueilli par alfaset.

Érigé sur la base d'un concept souhaité par le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP), AREA (atelier de réhabilitation d'alfaset) a été inauguré fin mai après quelques mois d'activité; il souhaite être une passerelle entre l'hospitalisation et la normalisation par le travail; les places sont occupées plusieurs fois par jour, pour offrir la possibilité de se réaliser au plus grand nombre possible d'usagers.

AREA devra bien sûr encore démontrer son utilité, chiffres à l'appui; dans le but de suivre la démarche, de l'évaluer, voire de faire procéder à toute modification utile, une commission technique a été nommée. Au même titre que le concept de prise en charge, les aspects financiers doivent encore faire l'objet d'améliorations en lien avec le SIAM.

Ouverture d'un nouvel atelier pour les personnes handicapées mentales sortant de la scolarité

Les six premiers mois de l'année ont été pénibles pour plusieurs parents de mineurs en situation de handicap mental; en effet, une quinzaine d'entre eux sont arrivés au terme de leur scolarité obligatoire au sein des écoles spécialisées prenant en charge des mineurs souffrant de handicap mental.

Face à la décision du Département de l'éducation, de la culture et des sports, de libérer ces jeunes, il était indispensable de trouver une solution dès la rentrée d'août 2011, ces jeunes gens ne pouvant ni trouver une place dans le premier marché de l'emploi, ni rester sans occupation ou encadrement chez leurs parents. La situation a donc été réfléchie, aboutissant à la création d'un nouvel atelier-centre de jour au sein de la Fondation Les Perce-Neige. Toutefois, certaines familles avaient d'ores et déjà trouvé des solutions hors-canton, ce qui a généré des charges imprévues et en générera encore dans les années à venir.

Consignes budgétaires revues

Un travail important a été fourni s'agissant des consignes budgétaires. En effet, l'expérience accumulée durant ces dernières années, de même que les constats récurrents d'imprécisions lors de l'analyse des comptes, ont amené le SIAM à élaborer un tableau très complet, regroupant de nombreuses considérations au sujet de chacune des rubriques du plan comptable Curaviva, le plan comptable unifié des institutions sociales.

Mandat de l'établissement fermé pour jeunes filles à la Fondation Suisse Bellevue

On se souvient qu'en septembre 2010, le Conseil d'Etat neuchâtelois avait autorisé le SIAM à engager un chef de projet pour conduire et faire aboutir l'étude et la création de l'établissement concordataire destiné à l'exécution de mesures de placement de filles en établissement fermé. Cependant, peu après cette décision, une circonstance est venue modifier la situation. Le président de la Fondation Suisse Bellevue, M. Claude Roch, par ailleurs en charge du Département valaisan de l'éducation, a sollicité le canton de Neuchâtel pour retravailler les missions de cette fondation, 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'adolescent(e)s (...) atteint(e)s de troubles du comportement, délinquant(e)s, (...).

Petit rappel historique: Il y a quelque vingt ans, les Neuchâtelois P. Dubois, et J.-C. Knutti, à l'époque respectivement conseiller d'Etat et chef du Service des mineurs et des tutelles, remettaient à une fondation la fortune laissée sans but après la fermeture de la Maison de thérapie de Bellevue sur Gorgier. Cette fondation, elle-même créée en 1928, portait le nom d'un foyer de Marin. Actuellement, ladite fondation a toujours son siège dans notre canton, mais ne gère qu'une institution se trouvant à Altstätten (SG), le Mädchenheim Jugendstätte Bellevue. Les statuts de la fondation parlent d'eux-mêmes et sa vocation est incontestablement de proposer une offre institutionnelle intercantonale, par le biais d'une collaboration avec notre canton. C'est cette position que le Conseil d'Etat a fait savoir par un courrier adressé au président de la Fondation Suisse Bellevue.

En avril, cette dernière a répondu en mentionnant tout l'intérêt qu'elle portait à la sollicitation neuchâteloise d'étudier, puis de réaliser l'établissement que notre canton a pris l'engagement d'offrir à la Suisse latine. En mai, une délégation de la fondation a été reçue à La Chaux-de-Fonds par le chef du Service neuchâtelois des bâtiments, accompagné du responsable de l'Établissement d'exécution des peines de La Ronde (ancienne MET), le premier bâtiment susceptible de recevoir le futur établissement, puis à Dombresson, par le directeur de la Fondation Borel, directeur actuel du deuxième site vraisemblable.

Le 27 juin 2011, le Conseil de la Fondation Suisse Bellevue a pris la décision d'accepter le mandat que souhaitait lui confier le Canton de Neuchâtel, en privilégiant le site de Dombresson.

En novembre s'est constitué un groupe de travail propre à l'établissement de la Suisse latine; similaire au groupe de travail d'Altstätten. Cette commission rassemble certains des membres du premier groupe d'étude et s'est enrichi d'une représentation des milieux concernés de Suisse latine (services placeurs, juges, psychiatre, etc.). La fondation est encore à la recherche de la présidence.

Création de places destinées aux personnes en situation de handicap avec problème d'addiction

Comme on l'a évoqué plus haut, l'année s'est caractérisée par plusieurs situations particulières de personnes en situation de handicap. Parmi celles-ci, plusieurs cas de personnes avec handicap physique se trouvent affectés d'une problématique doublée de problèmes de dépendance, soit que la dépendance, à un stade avancé, ait provoqué le handicap ou que le handicap, particulièrement lourd à supporter, ait entraîné la dépendance.

Pour faire face à ces nouvelles situations, la cheffe du DSAS a autorisé une extension du nombre de places au Devens, une institution dont la mission était déjà d'accueillir des personnes gravement atteintes par des troubles addictifs. Deux places immédiatement, puis cinq à terme, seront donc vouées à l'hébergement de personnes en situation de handicap, en général à mobilité réduite, au sein d'un étage actuellement vacant.

Sensibilisation à OLMIS, en collaboration avec le Canton du Jura

Comme évoqué plus haut, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) a conclu, en novembre 2008, à la nécessité de retenir un outil d'évaluation des besoins d'encadrement permettant de définir avec finesse les ressources humaines nécessaires à fournir des prestations adéquates, selon le degré de dépendance du bénéficiaire.

Un groupe de travail, au sein duquel notre canton a été très actif, a créé une grille d'analyse psychométrique pour Home, Atelier et bientôt Centre de jour, nommée Outil Latin de Mesure de l'Intensité des Soutiens, abrégé OLMIS. Ce dernier permet de mesurer les compétences de la personne dans quatre domaines spécifiques:

- domaine des compétences pratiques et d'exécution;
- domaine des compétences émotionnelles et sociales;
- domaine des compétences cognitives et de communication;
- domaine des compétences physiques et fonctionnelles.

La mesure des soutiens indispensables à une personne se différencie en fonction de l'âge, du degré de déficience intellectuelle, de la présence ou non de troubles psychiques, de complications physiques, etc. L'outil est conçu pour toute personne qui, en raison d'une altération significative durable ou définitive d'une ou de plusieurs de ses fonctions cognitives, physiques, psychiques, ou sensorielles et en raison des exigences de son environnement, est empêchée, sans soutien, de se former et de participer à la vie sociale, économique et professionnelle.

Pour les instances de subventionnement, l'évaluation:

- permet de confirmer l'adéquation entre mesures et orientation institutionnelle;
- fournit des indicateurs destinés à déterminer l'allocation de ressources;
- complète les informations utiles à la planification;
- affine la description de l'offre résidentielle.

Pour les responsables des institutions, l'évaluation:

- fournit un des indicateurs destinés à justifier l'allocation de ressources;
- contribue à répartir les ressources au sein de l'institution (approche quantitative) et à constituer les équipes (approche qualitative);
- documente l'évolution de la nature et de l'intensité des soutiens;
- oriente le développement de compétences chez les professionnels.

De manière à présenter en détails ce futur instrument et son déploiement dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, le Service jurassien de l'action sociale et le SIAM ont organisé une sensibilisation commune en septembre avec l'appui de l'inspection des institutions sociales du Service fribourgeois de la prévoyance sociale.

Commissions

CCA

La *Commission cantonale addictions* (CCA) s'est réunie quatre fois cette année, mais a surtout organisé sa première journée de réflexion, le 24 mars 2011 à Préfargier, journée qui a connu un important succès.

Du côté des questions traitées, on peut signaler le financement des prestations offertes par les professionnels qui accompagneront les personnes dépendantes au jeu, l'analyse des dossiers de candidature en vue de l'implantation d'un casino à Neuchâtel, la semaine consacrée aux problèmes d'alcool de la population neuchâteloise, le questionnaire de l'OFSP au sujet de la politique cantonale Alcool et l'accord intercantonal sur la culture du chanvre.

Deux contributions sont venues nourrir les réflexions de la commission: celle de M. D. Kohler, doctorant à l'IRENE, au sujet de la perte de qualité de vie des personnes dépendantes au jeu, du point de vue économique, et celle de M. O. Schmid, chercheur à l'Université de Lausanne, concernant l'analyse faite à la demande de la CLASS au sujet du secteur résidentiel au sein des dispositifs cantonaux de prise en charge de la dépendance.

La CCA s'est en outre penchée sur une série de questions comme la procédure à adopter par les soignants quand une personne réclame ses produits (drogue ou autres produits saisis à l'entrée) au terme d'une hospitalisation, ou la confidentialité des soignants par rapport à la thérapie en milieu carcéral, lorsqu'il y a lien avec une consommation de drogue.

Du côté de la Journée du 24 mars, un bref bilan permet de dire qu'une centaine de personnes ont participé, accueillies par les chefs du DSAS et du DEC.

Après une série d'interventions, portant sur:

- les tendances et modes de consommation d'alcool en Suisse romande,
- la consommation de psychotrope et la délinquance,
- les coûts et bénéfices de la prévention,
- les enjeux du rapport "Défi alcool",
- la présentation du programme fédéral sur l'alcool,
- le pacte-alcool,
- les effets des restrictions d'accès à l'alcool,
- la gestion de l'alcool en milieu festif,

les ateliers se sont concentrés sur les thématiques suivantes:

- repérage précoce et promotion de la santé,
- mise en œuvre du plan cantonal,
- relations publiques,
- problèmes d'alcool, pour qui, pour quoi.

CC-ES

La Commission cantonale des établissements spécialisés (CC-ES) n'a pas eu l'occasion de se réunir cette année.

CoRé

Seules deux séances de la Commission de régulation entre partenaires de la CCT-ES et département (CoRé) ont été nécessaires à maintenir d'excellentes relations entre les partenaires de la Convention collective des établissements spécialisés (CCT-ES), employés et employeurs, et l'Etat. Parmi les problèmes en suspens, citons les tâches du nouveau Bureau de la CCT-ES, qui à son tour a mandaté le responsable de la définition et de l'évaluation des fonctions du Bureau de la CCT-21 (convention collective du domaine de la santé) pour s'occuper du suivi et de la collocation des collaborateurs des institutions.

Après l'acceptation du principe de l'abaissement d'une heure hebdomadaire pour les éducateurs d'internat, dans le cadre du budget 2011, les partenaires de la CCT-ES ont travaillé à une nouvelle définition des horaires. Lors de la prochaine diminution (les partenaires de la CCT-ES souhaitent arriver à un horaire similaire à celui de la fonction publique), il faudra d'ailleurs communiquer en heures annuelles de travail et non plus en heures hebdomadaires, pour clarifier la comparaison entre situations professionnelles.

Il y a quelques années, l'auto-assurance a été mise en place sur le modèle de l'Etat; à l'épreuve des actes, cette façon de faire devient de plus en plus problématique dans les fondations. L'employeur, qui n'est pas toujours un connaisseur du domaine, est parfois démuni face à ce système. Préparant l'avenir, les partenaires de la CCT-ES estiment qu'il serait utile de changer de façon de procéder, en se tournant vers une solution privée, malgré les dispositions particulières de la CCT-ES. Une étude est en cours.

Le subside octroyé en matière de perfectionnement, soit 500 francs par an pour chaque EPT, semble devenir insuffisant, les institutions ayant de la peine à encourager réellement leurs employés à se perfectionner. La demande est donc de passer à plus généreux que 500 francs, allant vers les 1200 francs prévus initialement par la CCT-ES.

CNDIE

En octobre, l'habituelle Conférence neuchâteloise des directeurs d'institutions et d'établissements (CNDIE) s'est déroulée à la Fondation Les Billodes, au Locle. A l'ordre du jour, une intervention de la cheffe du DSAS, qui a souhaité revenir sur la réalité du budget de l'Etat. De même, la fusion de certaines institutions ou le basculement des ressources du domaine résidentiel au domaine ambulatoire ont été évoqués, devant aboutir à mieux user des moyens à disposition.

Puis les auditeurs ont bénéficié d'une présentation de REISO, réseau social en ligne, voir sous www.reiso.org. Diverses nouvelles du SIAM ou des domaines connexes ont été abordés, dont les nouveaux postes de responsable des procédures de placement et de chargé d'évaluation OLMIS, la création d'une entreprise sociale en collaboration avec le Service de l'action sociale, le dossier de la comptabilité analytique, l'établissement concordataire fermé pour filles mineures, etc.

Enfin, la CNDIE est également l'occasion de prendre congé des directeurs proches de la retraite, de même que d'accueillir leurs remplaçants. En ce millésime 2011, ce ne sont pas moins de cinq nouvelles personnes qui ont pu être saluées pour la première fois, dont trois femmes.

CROL-CIIS 1 – CSOL-CIIS

Le SIAM et ses homologues des autres cantons constituent les organes communément appelés offices de liaison dans le cadre de la Convention intercantonale des institutions sociales (CIIS). Censés coordonner administrativement et gérer financièrement les flux des placements intercantonaux (Neuchâtelois placés hors canton et Confédérés placés à Neuchâtel), ils sont amenés à collaborer étroitement et à assurer l'organisation et la maintenance de procédures standardisées et partagées. Dans ce but, deux rencontres annuelles de la Conférence romande et tessinoise des offices de liaison (CROL) sont agendées chaque année, chaque fois dans une institution d'un autre canton, à tour de rôle. En 2011, la CROL a ainsi siégé au Centre de pédagogie curative du Jura bernois à Tavannes en avril et la Fondation Valais de Cœur, à Sion, en octobre. Outre la Conférence latine (CROL-CIIS 1), trois autres conférences se partagent le territoire suisse, regroupant les cantons de Suisse du Nord, de l'Est et centrale.

Constituée des présidents des conférences régionales et de 6 à 8 autres membres, la Conférence suisse des offices de liaison (CSOL-CIIS) constitue en quelque sorte le pendant des CROL au niveau national. Aussi, dans ce gremium où le canton de Neuchâtel est représenté depuis plusieurs législatures, les sujets de procédure ou de fonctionnement sont débattus en lien avec l'application de la CIIS. Siégeant quatre fois par an à la Maison des cantons, à Berne, la CSOL pilote d'ailleurs les travaux inhérents à l'adaptation de cette convention aux plans stratégiques des cantons.

GT-GRAS-RPT

L'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) a incité la CLASS à mettre en place une cellule de travail, le Groupe de travail RPT du Groupement des services d'action et d'aide sociales des cantons latins, appelé le GT-GRAS-RPT, pour anticiper les conséquences de la LIPPI et proposer des solutions. La présidence est assurée par le canton de Neuchâtel, et plus particulièrement par le chef du SIAM.

En 2006, la CLASS a adopté un rapport posant les bases d'une véritable coopération intercantonale. En 2007, elle a validé les orientations proposées par le GT-GRAS-RPT, permettant une bonne coordination du réseau institutionnel latin, une planification concertée de l'analyse des besoins, des points de vue quantitatif et qualitatif, une reconnaissance des institutions qui soit admise par tous les cantons, un mode commun de contrôle des institutions et de la qualité de leurs prestations, une bonne connaissance, voire un partage des principes de financement des coûts d'exploitation comme des coûts d'investissement. En 2008, la CLASS a adopté les Principes communs des plans stratégiques latins, à mettre en œuvre selon les législations et organisations cantonales.

Le GT-GRAS-RPT s'emploie donc à concrétiser les desiderata de la CLASS, mais n'a pas fini son travail de coordination. D'une part, certaines collaborations ne sont pas encore en place et d'autre part, la planification et le suivi du développement du plan d'équipement latin nécessite une coopération à long terme, d'autant plus utile pour des petits cantons comme celui de Neuchâtel, qui ne peut pas investir de gros moyens, dans le domaine de la planification par exemple.

Statistiques

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

	Année	Drop in	CPTT-MN ¹	CAPT ²	CENEA ³	Totaux ⁴
Clients, y-c proches et personnes de référence	2007	740	476	224	959	2399
	2008	748	526	207	735	2.216
	2009	733	519	177	792	2.221
	2010	757	571	173	954	2.455
Nombre de consultations annuellement	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
	2010	11.125	3.721	2.412	13.429	30.687

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)

Institutions dont le déficit d'exploitation est garanti par l'Etat

Domaine des mineurs (Fondations L'Enfant c'est la vie, Jeanne-Antide, Sandoz, Sombaille Jeunesse – Maison des Jeunes, Les Billodes, Borel et Carrefour).

L'élaboration d'une planification cantonale et intercantonale est une exigence de la Confédération pour obtenir des subventions en faveur des institutions d'éducation spécialisée pour enfants et adolescents. 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 obligatoirement chaque année. A relever que les modifications en termes de structure des groupes éducatifs ou de répartition (ou nombre) de places consécutives aux examens de reconnaissance conduits par l'OFJ et mentionnées plus haut n'apparaîtront quantitativement que dans le rapport de gestion 2012.

Années considérées	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places ¹	316	297	297	328	331	338
Journées d'ouverture ²	360	360	360	360	360	360
Journées d'exploitation ³	111232	108405	108405	118236	119387	121802
Journées de séjour ⁴	95311	96500	96675	111222	110956	113101
Capacité non utilisée ⁵	15921	11905	11730	7014	8431	8701
Taux d'occupation ⁶	85.7 %	89.0%	89.2%	94.1%	92.9%	92.8%
Mineurs du canton placés dans le canton ⁷	334	312	328	321	313	321
Mineurs d'autres cantons placés dans le canton	37	36	42	51	45	43
Total des mineurs placés dans le canton	371	348	370	372⁸	358⁸	364⁸
Répartition selon l'âge:						
00 à 6 ans	84	79	81	80	78	75
07 – 14 ans	133	139	139	136	131	125
15 – 17 ans	119	100	117	123	114	121
18 – 24 ans	34	29	33	31	35	43
25 ans et plus	1	1	0	2	0	0
	371	348	370	372	358	364
Mineurs du canton placés hors canton	20	21	24	30	21	27

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. 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 sa fusion avec Sombaille Jeunesse. De ses 31 places pour adolescent(e)s et jeunes adultes, 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 enfin que l'augmentation de 3 places

entre 2008 et 2009, due au départ à la retraite du couple directeur de la Maison des Jeunes, s'est avérée généreuse; seules 2 places ont donc été offertes en 2010. En cette même année, 8 places supplémentaires de prise en charge extérieure (il s'agit du suivi à domicile après le placement, donc d'une prestation complémentaire qui ne constitue *de facto* pas de place) ont été créées à Sombaille-Jeunesse; le solde du nombre total de places entre 2009 et 2010 est donc de + 7, passant de 331 à 338.

² Journées d'ouverture: pour obtenir une subvention de la part de l'OFJ, les institutions doivent garantir une ouverture de 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 2010, cela représente une diminution de 1568 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 Dans cette ligne et les suivantes, et conformément aux directives de planification exigées par l'OFJ, le jour de référence des données saisies est le 31 décembre de l'année sous examen.

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

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

Domaine des adultes

L'évolution des données depuis 2005 n'est pas à comparer sans tenir compte des trois organismes qui ont changé de statut depuis l'entrée en vigueur de la RPT, au 1^{er} janvier 2008. L'enseignement spécialisé prodigué durant une année scolaire (et non civile) par le Centre régional d'apprentissage spécialisé (CERAS), le Centre pédagogique de Malvilliers (CPM) et la Fondation Les Perce-Neige, a passé du DSAS au DECS en été 2008.

Foyers (Fondations Les Perce-Neige, alfaset, Foyers Handicap, Le Devens, Goéland, Ressource, et FADS (pour les adultes en difficultés sociales), Communauté La Ferme)

Années considérées	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places	518	518	531	464	483	481
Journées d'ouverture	333	346	345	364	365	365
Journées d'exploitation	177287	181537	183195	168552	176295	175565
Journées de séjour	146333	153040	149484	143998	153737	153441
Capacité non utilisée	30954	28497	33711	24554	24383	22124
Taux d'occupation	82,5%	84,3%	81,6%	85,4%	87,2%	87,4%
Personnes du canton placées dans le canton	662	632	635	524	579	538
Personnes d'autres cantons placées dans le canton	136	133	127	118	97	115
Total des personnes placées dans le canton	798	765	762	642	676	653
Répartition selon l'âge						
00 à 06 ans	14	12	13	172	0	0
07 – 15 ans	76	105	104	0	0	0
16 – 19 ans	48	68	63	0	0	0
20 – 29 ans	156	136	145	0	175	194
30 – 39 ans	192	178	178	154	142	145
40 – 49 ans	179	148	144	173	155	143
Plus de 50 ans	133	119	115	143	204	171
Total	798	765	762	642	676	653
Personnes placées hors canton	61	68	66	91	106	101

Ateliers (*Fondations Les Perce Neige, alfaset, Foyers Handicap, Le Devens, FADS*)

Années considérées	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places	905	898	899	594	639	639
Journées d'ouverture	219	219	218	237	247	260
Journées d'exploitation	194475	193221	195982	135160	148941	166140
Journées de séjour	187853	188421	194043	133024	144622	144874
Capacité non utilisée	6622	4800	1939	2136	4319	21266
Taux d'occupation	96,6%	97,5%	99,0%	98,4%	97,1%	87.2%
Personnes du canton placées dans le canton	1016	1010	1056	689	743	698
Personnes d'autres cantons placées dans le canton	130	107	102	98	70	62
Total des personnes placées dans le canton	1146	1117	1158	787	813	760
Répartition selon l'âge						
00 à 06 ans	40	27	38	193	0	0
07 - 15 ans	259	259	290		0	0
16 - 19 ans	108	128	98		0	0
20 - 29 ans	154	135	145		214	172
30 - 39 ans	169	159	170	173	151	149
40 - 49 ans	196	181	191	191	200	195
Plus de 50 ans	220	228	226	230	248	244
Total	1146	1117	1158	787	813	760
Personnes placées hors canton	29	28	29	12	15	19

On retiendra que depuis 2009, un nouvel instrument de saisie a été mis en place; il 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.

Entre 2009 et 2010, le nombre de places en foyer a diminué de deux unités (réduction au sein de la Communauté La Ferme), alors qu'en atelier, il n'a pas subi de variations.

5.4. Perspectives d'avenir

Projets en cours – à venir

Comptabilité analytique

Dans le cadre de l'application de dispositions de la Convention intercantonale des institutions sociales, la CDAS (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) avait retenu le principe de soumettre toutes les institutions de Suisse à l'exercice d'une comptabilité analytique. Il s'agissait bien sûr de permettre une certaine comparaison des coûts et de favoriser le passage à un nouveau mode de financement des institutions grâce aux contrats de prestations.

Le SIAM a décidé de passer à la concrétisation de cette obligation intercantonale, en commençant par deux institutions-pilotes avec l'ambition d'être opérationnel pour les budgets et compte 2013. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme au niveau de la gestion financière des institutions, requérant une récolte des temps de travail, des processus partagés entre collaborateurs et la volonté de déterminer des indicateurs qui soient utiles aux institutions et aux financeurs.

Le 17 juin 2011, le Service financier, le responsable des finances du secrétariat général du DSAS et le SIAM ont convié les deux institutions intéressées par une mise en œuvre de la comptabilité analytique, au lancement de la démarche à petite échelle, avant de systématiser ce changement au niveau de toutes les institutions sociales neuchâteloises. Les directions concernées ont accepté avec conviction, tout en souhaitant que l'ANMEA soit associée à la démarche, invitant cette dernière à prendre acte de leurs rôles d'éclaireurs d'une part, et à participer au Comité de pilotage de l'expérience d'autre part. Le SIAM s'est réjoui de ces propositions, concrétisant son souhait de travailler avec l'association faitière.

Les travaux sont en cours, supervisés par un Comité de pilotage présidé conjointement par le chef du Service financier et du SIAM.

Mandats de prestation concernant les interventions du CNP dans les IS

Dans les deux secteurs du SIAM, celui des adultes et celui des mineurs, plusieurs séances de travail ont eu lieu cette année en vue de définir principes de la psychiatrie de liaison proposée par le CNP, respectivement le CNPea (secteur du CNP s'occupant des enfants et des adolescents) au sein des institutions sociales ou des institutions d'éducation spécialisée.

Pour les premières, il s'agit d'une démarche nouvelle; chaque institution avait et a encore la possibilité de s'adresser au psychiatre de son choix s'il désire obtenir des services de ce type. Dans les institutions d'éducation spécialisée en revanche, depuis de nombreuses années, il y a intervention du CNPea uniquement (anciennement SMP, et au préalable encore OMP), ce qui a été entériné par le mandat de prestations passé entre l'Etat et le CNP.

Indépendamment de cet aspect historique, la plupart des institutions sont désireuses d'obtenir les conditions-cadre d'une collaboration facilitée avec le CNP. Du côté du SIAM, ces éclaircissements facilitent le contrôle des dépenses y relatives.

Il s'est donc agi de faire le recensement des prestations propres à la psychiatrie de liaison dans les institutions, de manière à obtenir un référentiel commun (à enrichir éventuellement de quelques particularités en fonction des populations de certaines institutions). Ces interventions peuvent prendre la forme:

- de traitements de pensionnaires, directs ou délégués, remboursables par les assureurs-maladie, sur un tarif LaMal et/ou Fakir;
- de supervisions d'équipe, facturées;
- d'autres activités facturables, en faveur de l'institution (par exemple de la formation), auxquelles il convient d'ajouter des frais généraux, vraisemblablement sous l'angle d'un forfait (déplacements, travaux administratifs, perfectionnement professionnel, etc.).

Le pourcentage des postes que le CNP est appelé à consacrer aux interventions du psychiatre et du personnel médico-social est ensuite défini et le croisement de ces données permet d'obtenir une évaluation des coûts alors admis dans les budgets de l'institution.

Création du projet-pilote ESO à alfaset

Parce que le plan stratégique l'évoque et parce que l'expérience se déroulera au sein d'alfaset, le SIAM a participé à la rédaction et à la mise en place du concept d'entreprise sociale productive, élaboré par le service de l'action sociale, à la demande du DSAS et avec l'appui d'un consultant externe.

Pour un certain nombre de citoyens, l'aide sociale ne se résume plus à un appui ponctuel, mais est malheureusement destinée à durer plusieurs années, voire jusqu'à l'âge de la retraite. Les raisons de l'exclusion du 1^{er} marché du travail sont multiples: lacunes de formation, formation ne correspondant plus au marché de l'emploi, rythme de travail insuffisant, santé psychique ou physique déficiente (problèmes non reconnus par l'AI ou insuffisamment pour donner droit à une rente AI), désinsertion sociale (incapacité à s'astreindre à des horaires ou une discipline durant plusieurs heures), troubles de la dépendance (alcool, médicaments, jeu, drogues) et âge (proximité de l'âge de la retraite). Une part non négligeable de ces exclus du marché du travail dispose cependant d'une certaine capacité de travail, d'un savoir-faire important et parfois d'une bonne formation.

L'entreprise sociale productive devrait donc valoriser ce potentiel inexploité pour produire des biens et services. Elle a pour ambition d'être un agent économique au sens plein du terme. Elle fournit au bénéficiaire un vrai travail (avec contrat et salaire) produisant de vraies prestations (produits et services) pour de vrais clients. Les deux seules différences par rapport à un agent économique habituel sont une productivité restreinte (vu les problèmes des ouvriers) et une production impossible à rentabiliser. Son action profite donc à la personne engagée et à la société.

Sans exclure d'amener ses futurs bénéficiaires à retrouver une place au sein du 1^{er} marché de l'emploi, alfaset fera une première expérience grâce à ses infrastructures et réseaux.

Objectifs et orientation

Le renforcement du SIAM, dès le début de l'année prochaine, grâce à l'arrivée du responsable des procédures de placement et celle du chargé d'évaluation OLMIS (voir ci-dessus), au-delà de se préparer aux nouvelles exigences de plan stratégique, sera l'occasion de réaffirmer les tâches fondamentales du service. On les rappellera ci-après en illustrant le propos de quelques exemples et considérations:

1^{ère} tâche - la planification: une analyse régulière de la demande et des besoins doit aboutir à maîtriser les missions attendues des institutions en plus de maintenir l'équipement de façon à ce qu'il soit utile à la population tributaire de leurs prestations. Les conseils en matière de placement, le suivi des nouvelles offres, la participation à des commissions spécifiques, la mise à profit des statistiques, etc., sont autant d'activités qui devraient contribuer à éviter les écueils du manque de planification.

2^e tâche - la surveillance: un suivi des prestations sur le terrain, une analyse des engagements des professionnels en fonction de missions claires, l'étude approfondie des projets pédagogiques, une approche de l'encadrement, une étude des besoins en matière de construction et des exigences en matière de qualité représentent des tâches indispensables à une administration qui souhaite ne pas agir selon l'urgence ou réagissant en fonction du fait accompli.

3^e tâche - le financement: le contrôle des coûts ne se résume pas à vérifier des additions, verser des avances de subvention, analyser des demandes de subventions ou émettre des directives. L'approche analytique, à l'étude maintenant, mais aussi la recherche de référentiels et la conclusion, à terme, de contrats de prestation, devraient conduire le SIAM à une approche systémique des ressources financières, enrichies des expériences des autres cantons, de plus en plus présents dans les réflexions.

L'ambition du plan stratégique, évoqué en début de rapport, au-delà de l'exercice imposé par la LIPPI, est d'être la référence en matière d'offre aux personnes en situation de handicap pour les organismes, institutions et partenaires impliqués. La nouvelle loi cantonale sur l'intégration sociale des personnes en situation de handicap, souffrant de dépendance ou en difficultés sociales, qui ancrera le plan stratégique, sera très vraisemblablement soumise au Grand Conseil en 2012.

5.5. Conclusion

Nul doute que l'an prochain verra se confirmer de nouvelles nécessités en matière d'hébergement. Comme évoqué ci-dessus, une unité d'accueil destinée aux personnes en situation de handicap nécessitant un accompagnement médicalisé très important, en plus de la prise en charge sociale et relationnelle habituellement prodiguée par les institutions sociales actuelles, devra être envisagée. Un groupe de travail planche d'ores et déjà dans cette perspective, formé de représentants de HNe, d'EMS et des institutions sociales, la problématique relevant en effet de tous ces domaines.

Plusieurs situations récentes mettent en effet en lumière que l'actuelle possibilité dont dispose la médecine de sauver des personnes après des AVC ou des accidents invalidants, aboutit à l'émergence d'une nouvelle clientèle de handicapés gravement atteints et nécessitant des soins de maintenance, pour lesquels les institutions sociales n'ont pas été prévues. La cheffe du DSAS a souhaité qu'une étude soit conduite pour savoir ce qu'il convenait de prévoir pour ces situations en nombre encore modeste, mais croissant.

Il en va de même dans le domaine du handicap mental: aux deux "bouts de la vie", les choses changent. D'un côté, on sauve de plus en plus de prématurés, générant malheureusement de nouvelles situations d'enfants, puis d'adultes souffrant de handicaps, et de l'autre côté, les personnes handicapées mentales vivent plus longtemps, grâce aux bienfaits d'une meilleure hygiène, d'une diététique plus performante et d'un suivi médical plus adapté. Les conséquences se devinent: malgré les efforts d'intégration et maintien à domicile, le domaine résidentiel doit proposer plus de places qu'autrefois. Une délégation de la Fondation Les Perce-Neige est d'ailleurs venue exposer la situation au Conseil d'Etat, qui a demandé un rapport détaillé à ce sujet.

Le phénomène du prolongement de la vieillesse touchant d'ailleurs tout le monde, cette réalité concerne toutes nos institutions. Une autre réflexion est donc aussi d'actualité, en collaboration avec le service de la santé publique qui a la responsabilité du parc des foyers pour personnes âgées: il s'agira de se déterminer pour savoir si notre société estime juste de laisser vieillir les personnes en situation de handicap dans leurs milieux, donc de créer des secteurs pour personnes âgées dans les institutions sociales, selon le type de handicap, ou s'il faut les rassembler dans des EMS spécialisées, ou encore les intégrer dans les EMS actuels, dont on souhaite par ailleurs diminuer le nombre de places.

Dans le domaine des institutions pour mineurs, la définition claire entre domaine résidentiel et ambulatoire sera marquée par le maintien exclusif du premier sous l'égide du SIAM, alors que le second passera définitivement aux mains du SPAJ. Le concept ambulatoire n'ayant pu être validé pour la fin de l'année comme initialement prévu, il sera précisé au cours de l'année 2012, pour être mis progressivement sur pied avec les partenaires retenus: Fondation Carrefour, Croix-Rouge et, évidemment, les équipes des deux OPE. Dans cet état d'esprit, comme évoqué le Foyer Carrefour sera transféré à la Fondation L'Enfant c'est la vie au plus tard début 2013.

Neuchâtel, 3 février 2012

La conseillère d'Etat

Gisèle Ory

TABLE DES MATIERES

DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES	1
1. SECRETARIAT GÉNÉRAL	5
1.1. Conférences intercantionales	5
2. SANTÉ PUBLIQUE.....	7
2.1. Introduction	7
2.2. Gestion	8
2.3. Activités déployées	10
2.4. Perspectives d'avenir.....	24
2.5. Conclusion	27
3. SERVICE DE L'ACTION SOCIALE	28
3.1. Introduction	28
3.2. Gestion	29
3.3. Activités déployées	31
3.4. Perspectives d'avenir et conclusion	65
4. SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ADULTE ET DE LA JEUNESSE.....	67
4.1. Introduction	67
4.2. Gestion	67
4.3. Activités déployées	69
4.4. Perspectives d'avenir.....	73
4.5. Conclusion	74
5. SERVICE DES INSTITUTIONS POUR ADULTES ET MINEURS	75
5.1. Introduction	75
5.2. Gestion	77
5.3. Activités déployées	82
5.4. Perspectives d'avenir.....	92
5.5. Conclusion	94