Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
- **d'un projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS)**
- **d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl)**

(Du 22 décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Avec ce projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales, le Conseil d'Etat propose en 14 articles une amélioration des instruments de sa politique sociale. Sans remettre en question les prestations, le projet réforme l'accès à celles-ci, leur calcul, leur interdépendance et l'échange d'informations entre les services concernés. Son but: rendre l'action sociale plus rationnelle, plus cohérente et plus efficace, ainsi que plus accessible et plus compréhensible pour l'usager.

Ce projet de loi-cadre permettra au Conseil d'Etat de développer son programme de mesures réunies sous la dénomination de projet ACCORD (harmonisation et coordination des prestations sociales).

De quelles prestations sociales parle-t-on?

Le projet de loi concerne les prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources, soit celles qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui sollicite leur versement.

Le canton de Neuchâtel, à l'instar des autres cantons, a vu naître plus d'une dizaine de prestations versées sous condition de ressources, chacune répondant à des besoins spécifiques et permettant à la personne bénéficiaire d'affronter – financièrement – une situation bien particulière: études, naissance d'un enfant, entrée dans un home, etc. Ces prestations sont administrées par des services distincts, répartis dans quatre des cinq départements que compte l'Etat. Chaque prestation est calculée de façon différente et versée à la suite d'une procédure qui lui est propre.

Ces prestations seront soumises progressivement à la nouvelle loi, au rythme que définira le Conseil d'Etat.

Une loi-cadre plutôt que des réponses ponctuelles

Fallait-il poursuivre dans la voie des solutions ponctuelles pour régler au coup par coup l'un ou l'autre point divergeant selon les secteurs ou valait-il mieux poser un cadre précisant les domaines à harmoniser et coordonner? La préférence a été donnée à la seconde option: pour que l'Etat puisse avoir une vue cohérente de son action sociale et jouer son rôle de pilote, pour que le citoyen comprenne cette action et adhère à celle-ci. Par ce choix, le Conseil d'Etat entend donner une direction globale bien définie à sa politique sociale. En soumettant au Grand Conseil le projet de loi-cadre, il lui demande de valider cette direction.

Les nouveautés que propose le projet de loi

Le projet de loi propose de définir et mettre en place cinq instruments:

- *l'unité économique de référence (UER);*
- *le revenu déterminant unifié (RDU);*
- *le processus d'examen du droit aux prestations sociales;*
- *l'échange d'informations (base centralisée de données sociales);*
- *l'organisation des structures d'accès aux prestations (guichets sociaux régionaux).*

Le projet de loi fixe les principes de chaque instrument. Ceux-ci donneront naissance à des règlements d'application distincts, qui feront l'objet de consultations et de collaborations.

Et les communes?

Les communes, outre leur implication dans les services sociaux chargés de gérer l'aide sociale, jouent en regard de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-chômage et des mesures cantonales d'intégration professionnelle, un rôle de point d'entrée et d'appui généraliste aux usagers, ceci dans le cadre des agences communales AVS/AI et des offices du travail.

Le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales est ainsi l'occasion de redéfinir et renforcer la collaboration entre les services de l'Etat et les communes. La création des guichets sociaux régionaux se fera progressivement. Les travaux porteront tout d'abord sur une réorganisation des services sociaux. Ils viseront ensuite l'intégration des tâches actuellement exercées par les communes sur le plan AVS/AI et office du travail. Ils comprendront enfin l'accès aux autres prestations sociales cantonales.

***En conclusion, on relèvera que** si peu de cantons se sont livrés à ce jour à une réflexion sur la coordination de leur dispositif social, c'est que le défi n'est pas des moindres. Il faut aussi rappeler que tous les services prestataires ont connu, et ceci dans tous les cantons, un accroissement constant des demandes ces dernières années, ce qui a limité les forces disponibles pour une réflexion de fond. Les situations financières critiques, comme celle que connaît notre canton, invitent à se montrer plus créatifs. Il est important que les citoyens comprennent et adhèrent à l'action sociale de l'Etat. Il est également important que l'Etat ait une vision cohérente de ce qu'il fait en matière sociale et qu'il puisse jouer son rôle de pilote.*

PRÉAMBULE

Le projet de loi fixe des principes, arrête des définitions et précise les points que le Conseil d'Etat devra développer dans le cadre de dispositions d'application. L'option a été prise de limiter la loi à la formulation d'un cadre clair et concis (14 articles) et de donner ainsi une base légale à la mise en œuvre des instruments d'harmonisation, de coordination et d'organisation voulus par le Conseil d'Etat.

S'agissant du champ d'application, deux précisions s'imposent:

1. La loi concerne **les prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources**, ou, en d'autres termes, les prestations dont l'octroi est précédé de l'analyse de la situation financière du requérant.

2. **La loi ne sera pas d'emblée applicable à l'ensemble de ces prestations.** C'est le Conseil d'Etat qui définira quelles prestations seront soumises à la loi et à partir de quel moment.

En ce qui concerne les buts, la loi définit les principes régissant cinq domaines, à savoir:

– **l'unité économique de référence (UER)** qui comprend l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du revenu déterminant unifié;

– **le revenu déterminant unifié (RDU)**, dont le calcul se fonde sur les éléments de revenus, de charges et de fortune de l'unité économique de référence, ceux-ci correspondant pour l'essentiel aux rubriques de la déclaration d'impôts;

– **le processus d'examen du droit aux prestations sociales** ou l'ordre dans lequel l'examen du droit doit être effectué;

– **l'échange d'informations**, c'est-à-dire la base centralisée de données sociales;

– **l'organisation des structures d'accès aux prestations sociales**, soit les guichets sociaux régionaux.

Chacun de ces cinq domaines sera codifié de façon détaillée dans le cadre des dispositions d'application. Les travaux préparatoires ont permis de mettre en évidence que l'essentiel des points que le Conseil d'Etat sera appelé à développer, selon le projet, sont aujourd'hui déjà de sa compétence. En effet, lors de la rédaction du projet, le groupe de travail a veillé à ce que les compétences du Grand Conseil soient les mêmes à l'avenir que celles qui sont les siennes aujourd'hui, ou, à défaut, qu'elles soient modifiées aussi peu que possible. Il convient de préciser ci-après l'état d'avancement des travaux relatifs à ces dispositions:

– Le revenu déterminant unifié (RDU): une étude approfondie de faisabilité a été réalisée. Ses résultats sont actuellement repris par une groupe de travail et transcrits en termes juridiques dans un règlement d'application.

– L'unité économique de référence (UER): un groupe de travail ad hoc associant plusieurs services et offices prestataires a été chargé d'en arrêter une définition. Ce groupe a déjà siégé à cinq reprises. Ses travaux aboutiront fin janvier 2005. Ainsi, la définition de l'UER sera tout bientôt arrêtée sous forme de dispositions d'application.

– L'examen du droit aux prestations sociales: le service de l'action sociale a achevé ses travaux et soumis le 4 juin 2004 une proposition au groupe de travail sur la

coordination interdépartementale de la politique sociale (GT CIPOS), qui l'a approuvée. Des dispositions d'application doivent également être rédigées.

– L'échange d'informations: il s'agit de la base centralisée de données sociales. Les services et offices prestataires disposent aujourd'hui déjà d'un accès à diverses bases de données (personnelles, fiscales, AVS/AI, etc.) et constituent grâce à ces éléments leurs propres bases de données. Il s'agira de mettre ces bases en relation les unes avec les autres, afin dans un premier temps de pouvoir réunir plus aisément les données utiles à l'examen d'une demande de prestation. De faire figurer, dans un deuxième temps, le résultat des recherches effectuées par les autres services et qui auront permis d'établir l'UER et le RDU de la personne concernée. De faire en sorte que, dans un troisième temps enfin, les changements survenus dans la situation d'une personne bénéficiaire et enregistrés par un service soient accessibles de suite aux autres services. Comme cela est précisé ci-après au point 6.1, le principe d'une base de données centralisée a été admis en 1999. Un chargé de projet est d'ores et déjà opérationnel au service du traitement de l'information (STI) pour ce qui est de l'aspect technique et informatique de ce projet. Un autre chargé de projet est entré en fonction le 1er septembre 2004 au service de l'action sociale pour notamment rédiger le cahier des charges et prendre ainsi en compte les besoins des utilisateurs et des fournisseurs de cette base de données. Il est important de souligner que ces deux chargés de projet ont pris en compte, dès le début de leurs travaux, les impératifs liés à la protection des données. Un comité de pilotage et différents groupes de travail internes aux services et offices concernés mènent, avec les deux chargés du projet, les travaux nécessaires à la mise en place de cette base centralisée. Le premier module (échange d'informations entre services) sera opérationnel fin 2005, le deuxième (enquête économique unique, inscription de l'UER et du RDU dans la base centralisée) fin 2006 et le troisième (communication instantanée des changements) fin 2007.

– L'organisation des structures d'accès (guichets sociaux régionaux): chaque région et chaque ville comptera un guichet social auquel les personnes sollicitant une ou plusieurs prestations pourront s'adresser. Les employés du guichet réuniront les informations utiles, avec l'aide de la personne requérante, et feront parvenir les demandes aux services et offices de l'Etat, selon l'ordre prévu. La décision d'octroi des prestations restera de la compétence de ces derniers. Grâce aux guichets sociaux régionaux, ce seront les dossiers qui circuleront, alors que les personnes requérantes bénéficieront d'un lieu central d'accès et de dialogue sur toute question relevant du dispositif social. Des réflexions et travaux doivent être menés avec les communes au sujet de la première étape de la création de ces guichets, à savoir une réorganisation des services sociaux. Dès 2006, les frais de personnel des services sociaux communaux et intercommunaux seront pris en charge par l'Etat à raison de 40% pour les structures reconnues. Ce mode de financement s'appuiera, d'une part, sur la modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage que nous proposons dans le présent rapport et, d'autre part, sur une des modifications de la loi sur l'action sociale que nous soumettrons à votre Conseil en automne 2005. Ce nouveau mode de financement s'inscrit dans l'esprit des travaux de la Codeta, de la commission cantonale de l'action sociale et de la collaboration interinstitutionnelle.

1. INTRODUCTION

1.1. La protection sociale

Le système suisse de protection sociale est marqué par la subsidiarité et la complémentarité entre les mécanismes de protection sociale et entre les intervenants, Confédération, cantons et communes.

Système de protection sociale, Confédération et cantons[1]

Prestations publiques de base et protection privée (responsabilité individuelle/solidarité familiale)

Assurances sociales

- Assurance-vieillesse et survivants
- Assurance-invalidité
- Caisses de pension
- Assurance-maladie
- Assurance-accidents
- Assurance-chômage
- Etc.

Prestations sociales liées au besoin

Prestations garantissant l'accès aux prestations publiques de base

- Aide à la formation (bourses d'études)
- Aide aux victimes d'infraction (indemnisation)
- Assistance judiciaire (procédure gratuite et avocat d'office)
- Subsides pour les cotisations/primes d'assurances sociales (AVS/AI/APG, assurance-maladie)

Prestations allouées lorsque celles des assurances sociales sont insuffisantes ou épuisées ainsi qu'en complément à une protection privée insuffisante

- Aide aux chômeurs
- Allocations de naissance, de maternité, aides/allocations aux familles avec charge d'enfant(s)
- Avances sur pensions alimentaires
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI

Aide sociale

[1] *Sozialbericht Kanton Zürich 2001*, OFS/BFS, Neuchâtel, 2003, p. 22.

Les mécanismes de protection sociale sont activés de haut en bas, des prestations publiques de base jusqu'à l'aide sociale.

Les prestations publiques de base de l'Etat[2] sont fournies aussi bien par la Confédération que par les cantons. Il s'agit essentiellement de l'éducation, de la sécurité publique et du système judiciaire. Bien qu'essentielles dans la construction du "filet social", elles ne sont cependant pas des prestations sociales. Mais si des personnes ne peuvent accéder à ces prestations du fait de la faiblesse de leurs moyens financiers, **des prestations publiques liées au besoin sont allouées à titre complémentaire**: bourses d'études, aide aux victimes d'infraction, assistance judiciaire.

L'Etat met aussi en place des assurances sociales qu'il finance partiellement. Ces prestations couvrent les risques de maladie, accident, chômage, incapacité de gain due au facteur âge, invalidité. La couverture de ces risques est satisfaisante pour certains d'entre eux, insuffisante, lacunaire, voire même inexistante pour d'autres.

Si le montant de la prestation d'assurance est insuffisant ou la durée de son octroi trop courte ou qu'elle est tout simplement inexistante, certains cantons accordent des aides sociales complémentaires, versées selon le principe du besoin.

Enfin, en tant qu'ultime filet de la protection sociale, **l'aide sociale publique** intervient en dernier recours, soit après l'octroi des prestations sociales liées au besoin. Elle est allouée quelle que soit l'origine de l'indigence, dans le but de garantir le minimum vital social aux personnes concernées et à leur famille. Son octroi est régi par le principe du besoin. L'Etat n'apporte toutefois son aide qu'à titre subsidiaire. Il incombe en principe à toute personne de pourvoir à son bien-être selon ses capacités[3]. Les prestations de l'aide sociale ne sont accordées que si la personne ne peut pas subvenir à ses besoins elle-même ou avec l'aide d'un tiers. Ce principe de subsidiarité souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale; toutes les autres possibilités d'aide doivent avoir été utilisées avant qu'une aide matérielle ne soit accordée.

Dès lors, plus la protection sociale en amont des prestations liées au besoin est lacunaire et insuffisante, plus ces dernières sont sollicitées. Toute réduction de la protection sociale, notamment dans le domaine des assurances sociales, accroît ce phénomène et en dernier recours augmente les charges de l'aide sociale.

1.2. Compétence législative

Le droit cantonal n'intervient que marginalement dans la codification des assurances sociales. La situation change en ce qui concerne les **prestations sociales liées au besoin**. Néanmoins, le droit fédéral:

– fixe le principe pour certaines d'entre elles, puis laisse le droit cantonal préciser les conditions d'accès à la prestation et le calcul de celle-ci (subsides LAMal, avances sur pensions alimentaires, aide sociale, bourses d'études, assistance judiciaire);

– arrête pour d'autres le détail de leur définition (aide aux victimes d'infraction, aide au logement, subsides pour les cotisations AVS/AI/APG);

– n'entre pas en ligne de compte pour d'autres encore, car elles sont exclusivement du ressort des cantons. Il s'agit notamment des mesures destinées aux chômeurs en fin

---

[2] Wyss Kurt, "Aide sociale – un pilier de la sécurité sociale?", *info:social*, OFS, Neuchâtel, 1999, p. 9.
[3] Constitution fédérale, article 41, et Constitution neuchâteloise, article 5, alinéa 1.

de droit et des aides pour familles avec charge d'enfant(s) (à Neuchâtel, allocations de maternité pendant la première année de l'enfant).

Le tableau ci-après récapitule les **14 prestations servies dans le canton de Neuchâtel**. Remarquons d'emblée que quatre des cinq départements sont compétents pour l'octroi de prestations sociales, qui sont gérées par 13 services ou offices de l'administration[4].

DFAS (finances et affaires sociales)	
1. Subsides assurance-maladie	SAM = Service de l'assurance-maladie
2. Aide au recouvrement et avances des contributions d'entretien	ORACE = Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien
3. Aide aux victimes d'infraction	Centres de consultation LAVI et DFAS, Service juridique
4. Placement des adultes en difficulté, des enfants et des adolescents, et des handicapés (prix de pension réduit)	SES = Service des établissements spécialisés
5. Aide au logement	Office du logement
6. Aide au désendettement	SAS = Service de l'action sociale
7. Aide sociale	ODAS = Office de l'aide sociale
DEP (économie publique)	
8. Prestations complémentaires AVS/AI	CCNC = Caisse cantonale neuchâteloise de compensation
9. Allocation maternité	Caisse cantonale d'allocations familiales et de maternité, administrée par la CCNC
10. Allocations familiales	(Idem all. maternité)
11. Mesures d'intégration professionnelle (MIP)	SE = Service de l'emploi et BET = Bureau des emplois temporaires
DIPAC (instruction publique et affaires culturelles)	
12. Bourses d'études	OBE = Office des bourses d'études
DJSS (justice, santé, sécurité)	
13. Assistance judiciaire	Service de la justice et Tribunaux de district
14. Aide sociale à l'hébergement (prix de pension réduit, établissements pour personnes âgées, LESPA)	Service de la santé publique

Toutes ces prestations ne sont versées que **sous condition de ressources** et sont financées par les pouvoirs publics, à l'exception des allocations familiales qui se différencient des autres prestations sur l'un et l'autre point. Notons, pour être complets, que le tableau ne retient pas, pour l'instant, certaines prestations telles les subventions aux primes APG pour les chômeurs de plus de 45 ans, les tarifs des prestations d'aide et de soins à domicile, le taux de participation des parents à l'accueil des enfants dans les crèches, fixé par les communes dans les limites du barème défini par l'Etat, etc. Il paraît évident et souhaitable que ces prestations soient incluses dans les travaux ultérieurs qui seront menés dans le cadre du projet ACCORD.

Il convient également de souligner qu'il n'y a pas que des conditions financières à remplir pour accéder à une prestation mais qu'il y a de surcroît des conditions spécifiques à réunir: par exemple suivre une première formation si l'on sollicite une bourse, ou que la cause n'apparaisse pas d'emblée dénuée de chance de succès si l'on demande l'assistance judiciaire en matière civile ou administrative.

---

[4] Ce rapport ayant été rédigé en novembre 2004, il ne tient pas compte des propositions contenues dans le rapport 05.001, du 24 novembre 2004, concernant la restructuration de l'administration cantonale.

Par ailleurs, ces prestations sociales se différencient quant à leur destinataire:

– plusieurs d'entre elles sont remises au bénéficiaire et augmentent par conséquent le revenu de ce dernier;

– d'autres sont destinées à des tiers et allègent ainsi le budget du bénéficiaire de certaines charges. Il en va ainsi des subsides LAMal, des prix de pension réduits (SES et LESPA), de l'aide au logement, de l'assistance judiciaire (prestations N°s 1, 4, 5, 13 et 14 du tableau ci-devant) et du taux de participation des parents à l'accueil des enfants en crèche.

Il faut noter également que la formule consacrée applicable aux assurances sociales – *"développées par étapes, sans conception globale et au gré des besoins"* – **est valable aussi pour les prestations sociales cantonales.** En effet, elles présentent les différences suivantes:

– elles sont régies par le droit fédéral exclusivement, par le droit cantonal ou encore par les deux;

– elles interviennent parfois en complément à des prestations d'assurance sociale avec lesquelles elles se coordonnent (rentes AVS/AI et PC + prix de pension réduits des placements SES et LESPA). Toute modification des prestations d'assurance sociale a de ce fait des conséquences pour elles;

– elles succèdent d'autres fois à ces prestations d'assurance; la fin de celles-ci définit le début des prestations cantonales et le montant des prestations d'assurance est déterminant pour leur calcul (400 indemnités chômage puis mesures d'intégration professionnelle);

– elles sont pour d'autres encore fixées de façon tout à fait autonome, sans lien avec d'éventuelles prestations d'assurance sociale, si ce n'est dans le revenu que ces dernières représentent et qui est pris en compte pour le calcul de la prestation cantonale (subsides LAMal, avances sur pensions alimentaires, aide sociale);

– elles ne sont pas ou peu coordonnées entre elles et divergent quant aux revenus et à la fortune pris en compte, au cercle de personnes dont elles considèrent la situation financière pour le calcul de la prestation et quant à la façon aussi dont elles prennent ou non en considération les autres prestations cantonales déjà servies au même bénéficiaire.

A noter enfin qu'elles varient également quant au nombre de bénéficiaires, aux montants versés, aux parts prises en charge par la Confédération, le canton et les communes. L'annexe 1 donne de nombreuses informations sur ces éléments.

Force est donc de constater, en résumé, que les prestations sociales cantonales sont tout à la fois divergentes dans leur construction et dépendantes dans leur articulation les unes par rapport aux autres.

2. LA COORDINATION INTERDÉPARTEMENTALE DE LA POLITIQUE SOCIALE

La loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996, stipule que:

> **Art. 17** La coordination interdépartementale de la politique sociale a pour but:
>
> *a)* d'assurer la cohérence de l'activité des différents services de l'administration cantonale dans le domaine de l'action sociale;
>
> *b)* d'harmoniser les normes de calcul et les conditions d'octroi des aides individuelles prévues par la législation cantonale.

Le règlement d'exécution, du 27 novembre 1996, précise les éléments suivants:

> **Art. 4** La coordination interdépartementale est assurée par le service [de l'action sociale] en collaboration avec un groupe de travail composé de représentants des services de l'administration cantonale concernés par la politique sociale de l'Etat.
>
> **Art. 6** [1]Le groupe de travail est chargé:
>
> *a)* d'évaluer les effets des mesures sociales propres à chaque secteur sur la politique sociale de l'Etat;
>
> *b)* de proposer les adaptations nécessaires pour atteindre les buts de la coordination interdépartementale définis à l'article 17 LASoc.
>
> [2]Il est consulté sur les projets de lois, de règlements et des principaux arrêtés touchant à la politique sociale de l'Etat.

2.1. Le groupe de travail (GT CIPOS)

Outre l'examen des projets de lois, de règlements et des principaux arrêtés touchant à la politique sociale de l'Etat, et parmi les différents rapports et documents qu'il a présentés, ce groupe de travail a remis le 9 février 2000 au Conseil d'Etat un tableau comparatif de la législation relative à la politique sociale cantonale.

Puis, le 8 mai 2002, ce même groupe de travail a présenté au Conseil d'Etat les constats et analyses faits sur la base du tableau comparatif et a formulé diverses propositions.

Dans le cadre d'études portant sur l'une ou l'autre prestation, des interdépendances ont été mises en évidence. Ainsi, par exemple, le GT CIPOS a rédigé en août 2003 un rapport sur l'évaluation des conséquences financières d'une réduction des PC AVS/AI sur les secteurs octroyant des prestations sociales.

Fort de ces différents constats, le GT CIPOS a initié début 2003 un travail d'envergure consistant à:

– **formuler une définition unifiée du revenu déterminant (RDU)** pour un maximum de prestations sociales du ressort du canton,

– **définir une unité économique de référence (UER)** (personnes dont la situation financière est prise en compte pour le calcul du RDU) qui soit la même quelle que soit la prestation sollicitée, et

– **arrêter un ordre dans lequel l'examen du droit aux prestations sociales doit être effectué** (processus d'examen du droit aux prestations).

Ces trois éléments sont traités dans le projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Ils sont décrits plus en détails aux chapitres 3, 4 et 5 du présent rapport.

Une précision mérite d'être rappelée ici. Les travaux préparatoires ont permis de mettre en évidence que l'essentiel des points que le Conseil d'Etat sera appelé à développer, selon le projet, sont aujourd'hui déjà de sa compétence. En effet, lors de la rédaction du projet, le groupe de travail a veillé à ce que les compétences du Grand Conseil soient les mêmes à l'avenir que celles qui sont les siennes aujourd'hui, ou, à défaut, qu'elles soient modifiées aussi peu que possible.

2.2. La collaboration interinstitutionnelle (CII)

En octobre 2003, un rapport intitulé *"Mesures d'insertion sociale et professionnelle et collaboration interinstitutionnelle"* a été remis aux membres du Grand Conseil par le Département des finances et des affaires sociales et par le Département de l'économie publique. Nous nous bornerons à en rappeler ici quelques points.

2.2.1. Définition

Si nous devions résumer en quoi consiste principalement la CII, nous dirions qu'il s'agit d'une opération de décloisonnement des secteurs. Au lieu de travailler de manière verticale et sectorielle, la CII conduit à œuvrer de manière horizontale et transversale, c'est-à-dire en véritable réseau d'échanges de ressources et de compétences (voir annexes 2a et 2b). Les secteurs en question sont au nombre de quatre, à savoir: aide sociale (office de l'aide sociale), asile (service de l'asile et des réfugiés), assurance-invalidité (office AI) et chômage (service de l'emploi).

2.2.2. Groupe de pilotage et priorités

La conduite de l'ensemble du projet de développement de la collaboration interinstitutionnelle a été confiée à un groupe de pilotage réunissant les cadres des principaux services concernés.

Sur proposition de ce groupe, les chefs du Département de l'économie publique et du Département des finances et des affaires sociales ont fixé les priorités suivantes:

– coordination des programmes d'insertion sociale et professionnelle;
– coordination des mesures destinées à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes;
– collaboration avec les communes;
– collaboration avec les entreprises;
– consultation des partenaires et usagers;
– organisation des états généraux annuels de la réinsertion;
– coordination des prestations de conseil des services sociaux, des ORP et de l'AI;
– constitution de guichets sociaux régionaux au niveau communal ou intercommunal;
– création d'une base centralisée de données sociales.

Afin de concrétiser ces priorités, le groupe de pilotage a donné des mandats à différents groupes de travail.

La création d'une base centralisée de données sociales, la constitution de guichets sociaux régionaux et la collaboration avec les communes sont des éléments traités dans le projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Ils sont décrits plus en détails aux chapitres 6 et 7 du présent rapport.

2.3. Conclusion

La coordination interdépartementale de la politique sociale, dans les cadres des travaux du GT CIPOS ou de la collaboration interinstitutionnelle, a pour objectif l'amélioration du fonctionnement de l'administration, sa promotion et sa valorisation. Elle a également pour but non seulement de rendre plus efficaces et rationnelles les activités des services publics en mettant notamment fin aux doublons et autres redondances, mais également d'en accroître la lisibilité et l'accessibilité pour l'usager.

3. LE REVENU DÉTERMINANT UNIFIÉ (RDU)

3.1. Revenus déterminants

Nous l'avons vu au point 1.2 du présent rapport (voir également annexe 1): on dénombre à ce jour au moins 14 prestations sociales cantonales. Quatre départements sont compétents pour l'octroi de ces prestations qui sont gérées par 13 services ou offices de l'administration.

Ces prestations sont versées sous condition de ressources, c'est-à-dire lorsque le revenu déterminant de la personne ou du ménage n'atteint pas un certain seuil. Or, la manière de calculer ce revenu déterminant est différente pour chacune des prestations et le travail administratif de rassemblement des informations et de calcul du revenu déterminant est effectué maintes fois par divers services. Les différences sont parfois importantes, comme le montrent les quatre situations reportées sur les tableaux suivants.

SITUATION 1

FAMILLE:
2 adultes
2 enfants *
1 revenu
pas de fortune

REVENU:
brut 52.910 / an (13 x 4070)
net 46.800 / an (13 x 3600)
alloc. fam. 4080 / an (160 + 180 / mois)

*** dont l'un est âgé de 10 mois**

Données déterminantes	N° décl. fiscale	Subsides LAMal	ORACE	LAVI	Aide au logement	Aide sociale	MIP	Alloc. maternité	Bourses
Revenu net	1.11	X	X	X		X		X	X
Allocations familiales	1.11	X	X	X		X		X	X
Revenu brut							X		
Revenu impos. canton	11								
Revenu impos. Confédération					X				
Dépenses prof.	6.4/5	X	X						X
Revenu déterminant		**48.480**	**48.980**	**34.280**	**33.900**	**50.880**	**52.910**	**50.880**	**48.480**

SITUATION 2

COUPLE non marié, en concubinage depuis 6 mois
1 ENFANT, non commun, de Madame
2 revenus
pas de fortune

Madame sollicite des prestations sociales.

REVENUS:
Monsieur: idem situation 1
brut 52.910 / an (13 x 4070)
net 46.800 / an (13 x 3600)
Madame:
brut 45.565 / an (13 x 3505)
net 40.300 / an (13 x 3100)
alloc. fam. 1920 / an (160 / mois)

Données déterminantes	N° décl. fiscale	Subsides LAMal	ORACE	LAVI	Aide au logement	Aide sociale	MIP	Alloc. maternité	Bourses
Revenu net	1.11	X	X	X		X		X	X
Allocations familiales	1.11	X	X	X		X		X	X
Revenu brut							X [1]		
Revenu impos. canton	11								
Revenu impos. Confédération					X				
Dépenses prof.	6.4/5	X	X						X
Autres revenus		X				X			X
Revenu déterminant		**46.120**	**85.220**	**30.533**	**68.290**	**51.580**	**52.910**	**89.020** [2]	**56.780** [3]

[1] Revenu de Monsieur uniquement, Madame n'ayant plus d'emploi
[2] Enfant âgé de 10 mois [3] Enfant étudiant

SITUATION 3

FAMILLE MONOPARENTALE
1 femme
1 enfant de 10 mois
1 activité à mi-temps
pas de fortune

REVENU:
net 23.400 / an (13 x 1800)
alloc. fam. 1920 / an (160 / mois)

Données déterminantes	N° décl. fiscale	Subsides LAMal	ORACE	LAVI	Aide au logement	Aide sociale	MIP	Alloc. maternité	Bourses
Revenu net	1.11	X	X	X		X		X	X
Allocations familiales	1.11	X	X	X		X		X	X
Revenu brut							X		
Revenu impos. canton	11								
Revenu impos. Confédération					X				
Dépenses prof.	6.4/5	X	X						X
Revenu déterminant		**22.920**	**23.420**	**16.853**	**15.000**	**25.320**	**0**	**25.320**	**11.025** [1] **32.670** [2]

[1] Si la femme arrête de travailler [2] Si la femme continue à travailler à mi-temps

SITUATION 4 & 4bis

4) 1 FEMME SEULE, RENTIERE AI
RENTE ENTIERE:
25.320 / an (2110 / mois)
pas de 2e pilier
pas de fortune

4bis) 1 FEMME SEULE, RENTIERE AI
RENTE ENTIERE:
25.320 / an (2110 / mois)
pas de 2e pilier
FORTUNE:
appartement en propriété, valeur 150.000
(estimation cadastrale)

Données déterminantes	N° décl. fiscale	Subsides LAMal	LAVI	Aide au logement	Aide sociale	PC	SES	LESPA
Revenu net	1.11	X	X		X	X		X
Revenu brut							X	
Revenu impos. canton	11							
Revenu impos. Confédération				X				
Dépenses prof.	6.4/5	X						
Fortune - 4bis)	6.13	X	X	X	X	X	X	X
Revenu déterminant	**4)**	**25.320**	**25.320**	**15.000**	**25.320**	**25.320**	**25.320 + PC**	**25.320 + PC**
	4bis)	**39.720**	**35.403**	**15.000** [1]	**25.320** [2]	**35.403** **40.403** [3]	**40.403 + PC**	**40.403 + PC**

[1] fortune < 158.400 [2] fortune > 4000 [3] en home

Ainsi, pour la situation 1, le revenu déterminant est de 48.480 francs dans le cadre des subsides LAMal, alors qu'il s'élève à 52.910 francs dans le secteur des mesures d'intégration professionnelle.

Pour la situation 2, les différences sont encore plus importantes. Le revenu déterminant est de 46.120 francs dans le cadre des subsides LAMal et de 89.020 francs pour le calcul du droit à l'allocation maternité.

Les situations 3 et 4 font apparaître elles aussi des différences notoires.

L'origine de ces revenus déterminants différents pour une même situation provient, d'une part, du fait que les éléments pris en compte dans le calcul du revenu déterminant ne sont pas les mêmes d'un secteur à l'autre.

D'autre part, chaque secteur applique ses propres règles quant à la prise en considération ou non des revenus de certains membres du ménage. Ainsi, certains secteurs prennent en compte le salaire du concubin, alors que d'autres l'ignorent ou n'en prennent qu'une partie.

Notons que le revenu imposable cantonal est une valeur qui n'est pas retenue aujourd'hui dans les revenus déterminants, sauf pour le taux de participation des parents à l'accueil des enfants dans les crèches.

3.2. Constats

Nous avons souligné au point 1.2 que les prestations ont été développées par étapes, sans conception globale et au gré des besoins. Elles sont tout à la fois divergentes dans leur construction et dépendantes dans leur articulation les unes par rapport aux autres.

Les divergences, comme le montrent les tableaux ci-devant, se constatent notamment dans la manière de calculer le revenu déterminant. En effet, pour chacune des prestations, la manière de calculer le revenu déterminant est différente.

Ceci entraîne un autre constat: un examen de la situation financière du requérant précède l'octroi de chacune des prestations, à l'exception des allocations familiales. Cet examen est indispensable pour permettre de calculer le revenu déterminant. Ainsi, pour 14 prestations sociales, il y a 13 examens et 13 revenus déterminants différents.

A l'évidence, un revenu déterminant unifié, c'est-à-dire commun à toutes les prestations permettra de rationaliser le travail de l'administration. Il permettra aussi de rendre plus transparent et cohérent le secteur social cantonal et de supprimer auprès des requérants l'incompréhension et le sentiment d'injustice et d'arbitraire que le système actuel peut parfois produire. Il permettra également, pour certaines prestations, de proposer un système de simulation de calculation pour les usagers et déchargera enfin des services de la fourniture répétée des mêmes informations à d'autres services.

3.3. Travaux relatifs au revenu déterminant unifié

Fort de ces différents et "alarmants" constats, le GT CIPOS a mandaté un groupe exécutif de six personnes, formé de représentants de services prestataires et du service des contributions, afin qu'il examine s'il est possible sur la base des données fiscales de donner une définition commune du revenu déterminant (ou "revenu déterminant unifié", RDU). Ce groupe a remis le 17 octobre 2003 son rapport au GT CIPOS.

3.3.1. Rapport du groupe exécutif: principes retenus

Dans ce rapport, nous trouvons les principes arrêtés par le groupe de travail, à savoir:

1. But du RDU

Le revenu déterminant unifié définit de façon unique les éléments pertinents en terme de revenus, de fortune et de charges, ceci pour une série de prestations sociales.

Le Conseil d'Etat a mis une limite aux travaux de coordination. Il n'a pas voulu que ces derniers permettent de fixer, pour toutes les prestations sociales, un seuil d'intervention unifié ou d'atteindre un revenu minimum uniformisé: au-dessous d'un certain revenu, le requérant a droit à toutes les prestations, au-dessus il perd tout. Pour éviter ce mécanisme que l'on désigne sous le terme "d'effet de seuil" et qui peut constituer une véritable trappe de pauvreté, le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales laisse à chaque secteur la compétence de définir ses barèmes. Il y aura lieu cas échéant d'adapter ceux-ci. Cette réforme doit en effet répondre pour le moins à l'impératif de neutralité des coûts.

2. Mécanisme de calcul du RDU, mécanisme de calcul des barèmes

Le RDU est établi sur la base des ressources et celles-ci résultent de données essentiellement fiscales relatives au requérant d'une prestation, ainsi qu'aux personnes comprises dans le même groupe familial, que l'on nomme unité économique de référence.

La norme de la prestation (ou barème) est définie quant à elle sur la base des besoins, à l'issue d'un calcul très détaillé ou plus sommaire, selon la prestation.

3. Unité économique de référence et processus d'examen du droit aux prestations

La définition d'une unité économique de référence (à savoir le groupe familial pertinent pour le calcul du droit à la prestation) de même que celle du processus du droit à l'examen des prestations (appelé parfois la hiérarchisation des prestations) doivent immanquablement être toutes deux arrêtées.

4. Calcul de type subsides LAMal

Le système de référence choisi par le groupe est celui appliqué dans le canton pour le calcul des subsides LAMal. Mais il ne s'agit que d'un modèle; en d'autres termes, les modalités actuelles de calcul des subsides LAMal ne seront pas reprises telles quelles.

5. Déclaration d'impôt

Les éléments pertinents en terme de revenus, fortune et charges sont ceux résultant de la déclaration d'impôt.

La déclaration d'impôt est le seul document validé par l'Etat portant sur les ressources de ses administrés. Il arrive certes qu'il ne donne qu'une image incomplète ou erronée de la situation financière réelle des personnes concernées ou même que ponctuellement, il ne permette pas de démasquer d'éventuelles fraudes. Mais les informations qu'il comporte sont claires pour chacun et font l'objet d'un examen détaillé. Les objectifs poursuivis par l'adoption du RDU sont de donner à l'Etat un instrument permettant de mieux gérer les prestations sociales qu'il octroie et aux particuliers de comprendre plus aisément les mécanismes de calcul de ces prestations. Le groupe de travail considère que ces deux objectifs peuvent être atteints en recourant aux données que l'Etat possède déjà.

Les personnes qui font l'objet d'une taxation d'office verront leur situation également examinée selon les principes arrêtés pour le RDU. Ces situations entrent dans les cas particuliers évoqués sous chiffre 10 ci-après.

6. Périodicité de calcul du RDU

Le calcul du RDU est similaire à une taxation intermédiaire (telle qu'on la pratiquait jusqu'en 2000 lorsqu'était en vigueur la procédure de taxation praenumerando).

Les services accordant des prestations sociales sont de 3 types:

– ceux qui ont un lien très étroit avec la déclaration fiscale (SAM[5], ORACE[6]);

– ceux qui travaillent sur la base des éléments communiqués par le bénéficiaire et qui ne recourent à la déclaration que dans un but informatif (aide sociale, allocations maternité, SAM classification intermédiaire);

– ceux qui ont un système mixte (OBE[7]).

La référence à la déclaration d'impôt, document établi une fois par année, **ne signifie nullement que les montants sont considérés sans une actualisation indispensable à la juste appréciation de la situation réelle du moment**.

Le RDU, à la différence du revenu imposable, n'est ainsi pas fixé pour une année, mais mis à jour périodiquement.

7. Revenus et fortune

"1 franc est 1 franc"

Tout élément de revenu et de fortune doit être pris en compte pour le calcul du RDU. Compte tenu des charges sociales grevant le revenu d'une activité lucrative, seul le revenu net II, soit le revenu effectivement perçu par la personne, après déduction des charges obligatoires (AVS, AI, APG, AC, cotisations 2e pilier, etc.) est pris en compte.

A noter aussi que ce principe (1 franc est 1 franc) consiste à traiter de manière identique les situations de revenus identiques, qu'ils proviennent du travail ou de prestations sociales, et de diminuer fortement voire de supprimer ainsi le risque d'injustice.

On peut éviter de cette manière qu'un ménage dont tous les revenus proviennent du travail (et dont tous les revenus seraient donc pris en compte) soit moins bien traité – c'est-à-dire, par exemple, qu'il ne reçoive pas une prestation sociale – qu'un autre ménage dont une partie des revenus en tout cas proviendrait de prestations sociales (et ne serait donc pas intégralement pris en compte). Le pouvoir d'achat, à revenus identiques, est identique: il n'y a pas de raison de favoriser l'une ou l'autre situation.

---

[5] Service de l'assurance-maladie
[6] Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien
[7] Office des bourses

8. Dépenses

Le RDU ne prend pas en considération les dépenses librement consenties.

Si, conformément au 2e principe, le RDU est calculé sur la base des ressources du recourant, il tient également compte dans une mesure limitée de certaines dépenses. Tel est le cas par exemple des charges sociales obligatoires énumérées ci-avant au 7e principe. Tel est également le cas de certaines rubriques de la déclaration d'impôt relatives aux déductions (ch. 6 et ss). Par contre, le RDU ne permet pas de déduire les dépenses que le requérant a engagées de sa propre initiative, sans qu'il y soit contraint (par la loi, le contrat de travail, etc.), par exemple les versements bénévoles et dons. Si, ce faisant, le RDU ne permet pas de considérer l'intégralité de la situation économique du requérant, il garantit cependant une réelle égalité de traitement.

9. Prestations sociales

Toute prestation sociale doit être prise en compte pour le calcul du RDU.

Cet élément est développé au chapitre 5 ci-après traitant du processus d'examen du droit aux prestations.

10. Cas particuliers

80% des situations au moins doivent pouvoir être réglées avec le nouveau RDU.

Les services et offices compétents doivent être en mesure de régler le 80% des situations au moins en appliquant les solutions qui sont arrêtées pour le RDU, ceci notamment au moyen des données (en particulier informatiques) auxquelles ils ont accès et sans investigations complémentaires lourdes en temps et en frais.

Par ailleurs, la fixation d'un revenu déterminant unifié n'exclut pas l'adoption de règles complémentaires, propres aux domaines concernés. Les services et offices compétents gardent donc une certaine marge de manœuvre pour résoudre les cas particuliers. Ce point rejoint la préoccupation exprimée dans le 6e principe ci-avant au sujet de la pertinence des données fiscales. La marge de manœuvre laissée aux services compétents et dûment réglementée doit permettre d'une part d'écarter les risques d'octroi de prestations indues et d'autre part d'éviter des refus qui seraient choquants.

3.3.2. Rapport du groupe exécutif: conclusions

Le groupe de travail termine son rapport en donnant les conclusions suivantes:

– le calcul du droit aux prestations sociales cantonales en recourant aux données résultant de la taxation pour l'impôt direct cantonal et communal est possible et adéquat;

– la méthode préconisée est utilisable, mais nécessitera diverses adaptations, notamment quant à l'accès aux annexes à la déclaration fiscale;

– cette démarche n'a de sens que si elle s'inscrit dans le cadre de travaux plus importants, qui devront porter sur les deux autres points, à savoir: la définition d'une unité économique de référence, d'une part, du processus d'examen du droit aux prestations, d'autre part.

En d'autres termes, nous pouvons dire que l'étude de faisabilité ainsi réalisée conclut à la possibilité technique de l'instauration d'un RDU dans notre canton.

3.3.3. Rapport du GT CIPOS au Conseil d'Etat et principes retenus

Le GT CIPOS a adressé en janvier 2004 un rapport au Conseil d'Etat au sujet du RDU. Il reprend les principes et conclusions formulés par le groupe de travail et rappelés au point 3.3.1 et 3.3.2 ci-devant.

Notons que la démarche du GT CIPOS s'inscrit parfaitement dans les conclusions de **l'importante étude de janvier 2003 de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sur la couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse**[8], étude dont l'Initiative des villes[9] s'est fait l'écho le 21 novembre 2003 lors de sa conférence de Zoug.

Si l'étude souligne les disparités entre les cantons quant au dispositif social, appelant de ses vœux l'adoption d'une loi-cadre sur la couverture du minimum vital, elle met également en évidence les incohérences qui existent au sein même des cantons. **Tous pratiquent une approche sectorielle.** Pour agir de façon efficace contre la pauvreté, il est important que les instruments de politique sociale puissent être coordonnés et compris globalement, ceci au sein même des cantons.

Dans deux cantons, des dispositions ont été prises ou sont à l'étude: au Tessin où une loi d'harmonisation est entrée en vigueur le 1er février 2003 et à Genève où une commission parlementaire a été saisie d'un projet de loi début 2004.

3.4. Suite des travaux

L'étude approfondie de faisabilité demandée par le GT CIPOS ayant conduit à des conclusions positives, le Conseil d'Etat a inscrit le principe du revenu déterminant unifié dans le projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Les résultats de l'étude sont actuellement repris et transcrits en termes juridiques dans un règlement d'application.

A cet égard, les services et offices concernés seront encore sollicités et consultés.

Enfin, sachant que:

1. le RDU sera différent du revenu déterminant calculé selon l'ancienne méthode propre au secteur concerné;

2. la mise en application du RDU doit respecter la neutralité des coûts (ni moins, ni plus de dépenses que si l'on appliquait l'ancienne méthode de calcul),

il s'agira, avant la mise en application du RDU dans un secteur, de procéder à des simulations conséquentes pour déterminer les nouveaux barèmes et autres limites de revenus.

---

[8] "Couverture du minimum vital dans le système fédéral suisse", Dossier, *Sécurité sociale* CHSS 2/2003, OFAS, p. 87, www.bsv.admin.ch/publikat/chss/f/2003/chss0302.pdf et www.csias.ch/franzoesisch/publications/index.html.

[9] "Etude de la CSIAS "La couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse": Position de l'Initiative des villes: Politique sociale", Initiative des villes, Conférence du 21 novembre 2003, Zoug, www.initiative-villes.ch/fr/pdf/exis_skos_f.pdf.

4. L'UNITÉ ÉCONOMIQUE DE RÉFÉRENCE (UER)

4.1. Introduction

Nous l'avons souligné au chapitre 3 ci-devant: l'origine de revenus déterminants différents pour une même situation provient, d'une part, du fait que les éléments pris en compte dans le calcul du revenu déterminant ne sont pas les mêmes d'un secteur à l'autre.

D'autre part, et cet élément est pour le moins aussi important, chaque secteur applique ses propres règles quant à la prise en considération ou non des revenus de certains membres du "ménage". Ainsi, plusieurs secteurs prennent en compte le salaire du concubin, alors que d'autres l'ignorent ou n'en prennent qu'une partie.

On voit dès lors pourquoi il s'agit de définir l'unité économique de référence (UER), c'est-à-dire l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du RDU.

En effet, lorsqu'une personne demande une prestation sociale, de quels revenus, charges et fortune va-t-on tenir compte: des siens, certainement. Mais aussi de ceux de son conjoint? De ses enfants majeurs, faisant ménage commun avec elle? De son ou sa partenaire, enregistré-e? Des enfants mineurs ou en première formation, des parents? De la parenté domiciliée à l'étranger? Que faire si le parent qui élève seul ses enfants a renoncé à réclamer le soutien financier de l'autre parent? Autant de questions et de points qui seront réglés dans le règlement d'application relatif à l'UER. Car définir de manière unique le revenu déterminant est un premier pas fondamental. Reste ensuite à savoir de quelle(s) personne(s) l'on va prendre en compte les revenus pour déterminer le droit – ou non – à une prestation.

La définition du RDU va de pair immanquablement avec la définition d'une unité économique de référence **qui sera commune à toutes les prestations sociales versées sous condition de ressources**.

4.2. Travaux du GT CIPOS

Aujourd'hui, comme mentionné ci-devant, chaque secteur a défini son UER. Afin de mieux connaître ces UER, d'une part, en particulier les raisons de leur définition spécifique, afin de bénéficier des expériences faites dans leur application, d'autre part, et d'arriver à trouver une définition unifiée de l'UER, le GT CIPOS a mandaté un groupe de travail ad hoc. Il l'a chargé de définir cette UER en termes de dispositions d'application. Ce groupe de travail a tenu cinq séances entre mars et juin 2004. Puis il a suspendu ses travaux durant la période de la consultation et les a repris tout récemment, en prenant notamment en considération les remarques formulées par les entités consultées. Il terminera ses travaux début 2005 et livrera ses conclusions au GT CIPOS.

Tout comme le RDU, cette UER fera l'objet d'une nouvelle consultation auprès des services et offices concernés avant que le projet de règlement d'application soit soumis au Conseil d'Etat.

Il est en effet là aussi important de veiller à ce que ce "nouvel outil commun" n'entraîne pas de grandes difficultés d'application dans les différents secteurs et qu'il réponde aux besoins de ceux-ci en permettant de régler la presque totalité des situations.

5. LE PROCESSUS D'EXAMEN DU DROIT AUX PRESTATIONS

5.1. Définition et principes

Le processus d'examen du droit aux prestations, appelé parfois hiérarchisation des prestations[10], consiste en un ordre dans lequel l'examen du droit aux différentes prestations sociales versées sous condition de ressources doit être effectué.

Mais pourquoi faut-il définir un tel ordre? Pour la raison principale suivante.

Comme nous l'avons indiqué au point 3.3.1, plus précisément au point 7 "Revenus et fortune", le principe de "1 franc est 1 franc" consiste à prendre en considération tous les revenus, y compris les prestations sociales, dans le calcul du revenu déterminant. Dès lors, le résultat de l'examen du droit à une prestation pourra être différent selon que l'on a déjà obtenu ou pas une autre prestation sociale.

L'effet que peut avoir l'ordre dans lequel les différentes prestations auront été sollicitées est illustré par l'exemple suivant.

Une personne fait une demande pour bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite. Sur la base de son faible revenu et de l'examen des autres conditions spécifiques qu'elle doit réunir, celle-ci lui est accordée. Cette même personne va ensuite auprès de l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) pour faire une demande de versement de pensions alimentaires du fait que son ex-conjoint ne s'acquitte pas de son obligation. Outre l'aide au recouvrement que cet office lui procurera, il lui versera également des avances qui pourront atteindre le montant de 400 francs par mois par ayant droit. Si cette personne a deux enfants, elle recevra 1200 francs par mois, soit 14.400 francs par année. La prise en considération de ce nouveau revenu dans l'examen du droit à l'assistance judiciaire gratuite aurait pu conduire à un refus au lieu d'une acceptation.

Cette personne aura ainsi obtenu, en toute légalité, et certainement en toute bonne foi, deux prestations sociales, alors que la première lui aurait été refusée si elle avait sollicité la seconde en premier lieu. Elle a ainsi bénéficié d'un "effet d'aubaine".

Il est donc indispensable de définir l'ordre dans lequel l'examen du droit aux différentes prestations sociales versées sous condition de ressources doit être effectué. Car aujourd'hui, selon le hasard et l'ordre dans lequel elles sont sollicitées, un bénéficiaire peut s'en tirer mieux qu'un autre, ce qui est injuste et inéquitable.

5.2. Classification des prestations

L'exercice qui consiste à définir l'ordre dans lequel l'examen du droit aux prestations doit s'effectuer n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Il nécessite notamment une classification des prestations en quatre catégories.

---

[10] Le terme de hiérarchisation des prestations a été écarté par le GT CIPOS dans sa séance du 2 juillet 2004 en raison du fait qu'il donne l'impression que des prestations auraient davantage de valeur ou de poids que d'autres.

5.2.1. Les prestations catégorielles

Il s'agit de prestations visant à alléger certaines dépenses des bénéficiaires. Elles consistent en un transfert monétaire "individualisé" (en relation directe avec la prestation) en direction soit des bénéficiaires, soit de tiers. Sont des prestations catégorielles les subsides LAMal et les bourses d'études.

5.2.2. Les prestations de comblement

Il s'agit de prestations qui viennent compléter le revenu des bénéficiaires de façon à atteindre un montant minimal permettant une vie digne. Il y a transfert monétaire en direction essentiellement des bénéficiaires. Sont des prestations de comblement l'aide sociale et les allocations maternité.

5.2.3. Les prestations tarifaires

Il s'agit soit de prestations en nature accordées sous condition de ressources, soit des prestations dont le tarif dépend du revenu des bénéficiaires. Il n'y a pas de transfert monétaire "individualisé". Soit la prestation est octroyée gratuitement, soit son prix est abaissé sans que la différence soit payée "directement" au prestataire par les pouvoirs publics (mais par couverture du déficit par exemple). L'octroi de ces prestations ne modifie pas le RDU. Il n'est de ce fait pas nécessaire de les ordonner entre elles. Sont des prestations tarifaires du premier type, l'assistance judiciaire et administrative (dispense d'avance de frais, rémunération d'un avocat), et du second type, les prix de pension réduits LESPA et SES, ainsi que le taux de participation des parents pour l'accueil en crèche.

5.2.4. Les prestations particulières

Les avances sur contributions d'entretien de l'ORACE, ainsi que les mesures d'intégration professionnelle revêtent un caractère particulier. Les premières sont de type "catégorielles". Elles sont toutefois versées par l'Etat pour pallier à la défaillance du débiteur des contributions d'entretien et sont remboursables. Elles se différencient de ce fait des autres prestations sociales.

Les mesures d'intégration professionnelle sont quant à elles de type "prestations de comblement". Mais elles constituent par ailleurs un salaire pour un travail accompli par le bénéficiaire. Nous avons de ce fait renoncé à classifier ces deux prestations dans l'une des trois premières catégories.

5.3. Ordre d'examen du droit aux prestations

Sur la base de la classification des prestations, l'ordre d'examen du droit aux prestations a été défini. Nous renvoyons le lecteur aux annexes 3 et 4 qui contiennent toutes les remarques et tous les commentaires nécessaires à la compréhension de ce tableau. Il y trouvera notamment les raisons pour lesquelles certaines prestations sociales n'y figurent pas. Nous reprenons ci-après de manière résumée l'ordre arrêté.

Numéro de (ou ordre d'accès à) la prestation	Prestations sociales	Revenu déterminant pour le calcul du droit
1	Subsides LAMal: classification automatique	RDU
2	Avances des contributions d'entretien	RDU + (1)
3	Mesures d'intégration professionnelle (MIP)	RDU + (1) +(2)
4	Bourses d'études	RDU + (1) + (2) + (3)
5a 5b	Aide sociale Allocations de maternité	RDU + (1) + (2) + (3) + (4)
6	Si une des prestations 2, 3 ou 5 est accordée, il y a révision du subside LAMal, mais celle-ci n'entraîne pas le réexamen du droit aux prestations précédentes.	RDU + (2) + (3) + (5)
7	Prix de pension réduits SES ou LESPA	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)
8	Assistance judiciaire	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)

Les chiffres qui suivent le RDU ont été mis entre parenthèses ( ) pour indiquer que les prestations auxquelles ils renvoient peuvent être égales à 0 (pas de droit à la prestation).

Les principes relatifs à l'ordre d'examen sont les suivants:

1. Les revenus provenant du travail et des assurances sociales fédérales (assurance chômage, assurance-invalidité, assurance-vieillesse, 2e pilier, etc.) font partie du revenu déterminant initial.

2. Il en va de même des prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC). La faible marge de manœuvre laissée aux cantons ne permet pas de les intégrer dans ce travail d'harmonisation.

3. Les prestations catégorielles sont servies avant celles de comblement.

4. Si les subsides LAMal figurent en première place, c'est parce que cette prestation est établie à la suite d'une classification semi-automatique effectuée sur la base de la décision de taxation fiscale. Ce mode semi-automatique a fait ses preuves et il n'est pas remis en question par les travaux d'harmonisation.

5. Les avances de l'ORACE ne peuvent de ce fait venir qu'en seconde position, après la classification automatique du service de l'assurance-maladie.

6. L'ordonnancement des prestations est à sens unique. Il n'y a pas réexamen des premières prestations une fois les suivantes calculées. Ceci est notamment vrai lorsqu'il y a révision du subside LAMal.

6. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET LA BASE CENTRALISÉE DE DONNÉES SOCIALES (BACEDOS)

6.1. Initiation du projet

Ce projet d'échange d'informations et de base centralisée de données sociales a été initié dans le cadre des besoins exprimés par les services du domaine social. Il apparaît en effet depuis plusieurs années des difficultés dans le suivi des prestations sociales touchées par les bénéficiaires du canton de Neuchâtel. L'accès aux différentes applications informatiques est certes possible, mais celles-ci sont très souvent complexes et très différentes d'un secteur à l'autre.

En 1999 s'est tenue une séance réunissant la plupart des services publics partenaires du domaine social. A cette occasion, le rapport du service d'organisation intitulé *"Echanges d'informations entre partenaires oeuvrant dans le domaine social"* a été examiné. Les besoins de communication d'informations sociales entre les différents services – particulièrement au niveau des données personnelles et des prestations versées aux requérants – ont été confirmés et le principe d'une base de données centralisée admis.

Lors de cette séance également, le service du traitement de l'information s'est proposé d'établir un cahier des charges dans le but de déterminer le contenu et les règles de gestion de cette base centralisée de données sociales.

Chaque fournisseur et demandeur d'informations a ainsi répondu aux deux questions suivantes:

– Que peut-on offrir aux autres services de l'Etat?
– Que désire-t-on recevoir des autres services de l'Etat?

6.2. Objectifs principaux

Les objectifs principaux de la base centralisée de données sociales ont été fixés comme suit.

– Permettre aux services autorisés de connaître toutes les prestations sociales touchées par un individu et/ou sa famille, ainsi que la provenance des montants alloués. Cet objectif est relativement ambitieux dans la mesure où il devra surmonter quelques obstacles de nature politique, juridique et technique.

– Eviter de refaire une enquête économique alors qu'un autre service en a effectué une récemment (cas échéant limiter une nouvelle enquête aux éléments manquants) et alléger ainsi le travail de l'administration.

– Epargner au citoyen qui demande des prestations sociales de devoir fournir à l'administration plusieurs fois les mêmes données et lui permettre de demander plusieurs prestations au même endroit et au même interlocuteur.

– Assurer la sécurité d'accès aux données.

Même si ces quatre objectifs ont été fixés indépendamment des outils d'harmonisation et de coordination que représentent le revenu déterminant, l'unité économique de référence et le processus d'examen du droit aux prestations, force est de constater que ces outils seront autrement plus efficaces et entraîneront un fonctionnement du secteur social bien plus rationnel si la base centralisée de données sociales devient réalité.

En effet, cette base centralisée pourra aussi contenir le revenu déterminant unifié et l'unité économique de référence. Le projet de loi demande même que les services compétents s'y réfèrent pour examiner le droit à la prestation les concernant, d'une part, et qu'ils y inscrivent les données utiles, d'autre part, de manière à ce que l'ensemble des services puisse, cas échéant, en bénéficier.

6.3. Faisabilité juridique

La création d'une base de données sociales est soumise aux contraintes évidentes relevant de la protection des données (protection de la personnalité et des droits fondamentaux) et de la communication des données entre autorités (secret de fonction, secret fiscal). Mais la création de cette base offre justement l'occasion d'harmoniser les accès à des données sensibles, par exemple fiscales. Une première analyse permet d'affirmer qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à la constitution d'une base de données sociales. Il est nécessaire toutefois de procéder à des adaptations de lois en respectant un certain nombre de principes propres à la protection des données (en matière de collecte et de traitement des données, de leur sécurité et de leur protection contre les traitements non autorisés, etc.) et au domaine de la communication d'informations entre autorités (exigence d'une base légale). Le détail des modifications légales nécessaires à la création de la base de données sociales fera l'objet d'une étude ultérieure. Ces modifications seront en particulier conformes aux dispositions de la loi sur la protection des données.

Pour ce qui est de l'échange de données entre services cantonaux et fédéraux, des difficultés ne manqueront pas de surgir. Les modifications intervenues ou projetées dans le domaine AI de même que dans le domaine du chômage par la collaboration interinstitutionnelle devraient néanmoins permettre de réaliser les échanges d'informations souhaités.

6.4. Partenaires

En principe, tous les services et offices du secteur social seront partenaires (fournisseurs et demandeurs) de la base centralisée. A titre illustratif et aucunement exhaustif, le tableau ci-après donne quelques indications à ce sujet. Sont mentionnés également le service des contributions et le service juridique, qui sont des services prestataires partenaires.

Services publiques prestataires	Gestions / Domaines d'activité
Office cantonal assurance-invalidité	Rentes AI
Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) Caisse cantonale d'allocations familiales et de maternité (administrée par la CCNC)	Rentes AVS Prestations complémentaires AVS et AI Remboursement de frais médicaux Allocations d'impotence Allocations familiales Allocations de maternité
Service cantonal de l'assurance maladie (SAM)	Subsides Affiliation
Service de l'action sociale (SAS) – Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) – Office de l'aide sociale (ODAS)	Aide au désendettement – Recouvrement et/ou avances des contributions d'entretien – Aide sociale
Service des établissements spécialisés	Dossiers des prix de pension réduits (placement des adultes en difficulté, des enfants et des adolescents, et des handicapés)
Service de la santé publique (SP)	Dossiers des prix de pension réduits LESPA (aide sociale à l'hébergement (prix de pension réduit, établissements pour personnes âgées))
Service de l'emploi (Office des emplois temporaires (OFET))	Mesures d'intégration professionnelle
Caisse cantonale d'assurance-chômage (CCNAC)	Allocations de chômage
Office des bourses	Bourses d'études
Service des contributions	"Mise à disposition" de certaines informations de la base de données fiscales
Service juridique	Conseil et encadrement en matière de loi sur la protection des données et d'aménagements législatifs permettant le développement de la BaCeDoS

6.5. Organisation et planification du projet

6.5.1. Chefs de projet

Sur la base des rapports fournis par le service du traitement de l'information (STI), du service de l'action sociale (SAS), de l'office d'organisation et du GT CIPOS au sujet de la base centralisée de données sociales, d'une part, relatifs au RDU, à l'UER et au processus d'examen des prestations sociales, d'autre part, le Conseil d'Etat a demandé au STI de désigner un chef de projet technique et au SAS un chef de projet utilisateur, le principe d'une base centralisée ayant été admis en 1999 déjà (voir point 6.1 ci-devant).

Le chef de projet technique travaille au STI depuis quelque temps déjà. Ses tâches principales sont:

– l'analyse détaillée et l'établissement du cahier des charges;
– le développement de l'application;
– la planification et le contrôle des tâches de réalisation;
– la coordination des adaptations apportées aux systèmes d'information des services prestataires.

Quant au chef de projet utilisateur, il a pris ses fonctions au 1er septembre 2004. Il est au bénéfice d'un contrat de travail de droit privé. Son salaire est pris en charge par la Confédération dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle. Ses tâche principales sont:

– le recensement des besoins, la description des événements et des activités;
– la validation des concepts et des processus;
– le suivi des décisions du comité de pilotage;
– la promotion du projet auprès des services partenaires du domaine social;
– l'élaboration de la documentation et la formation des utilisateurs.

6.5.2. Comité de pilotage

Un comité de pilotage a été constitué. Il comprend les chefs des services fournisseurs de prestations sociales. La présidence est assumée par le service de l'action sociale.

Les principales compétences de ce comité de pilotage sont:

– la gestion et la stratégie du projet (vision stratégique, validation du concept et de l'application) et le suivi du budget;

– la communication de l'avancement des travaux aux chefs de département respectifs.

6.5.3. Groupes de travail

Des groupes de travail constitués des deux chefs de projet et des utilisateurs et fournisseurs de données sociales ont pour principales compétences:

– la spécification des besoins;
– la rédaction des cahiers des charges;
– la validation des concepts;
– la réalisation des processus et procédures;
– la coordination des adaptations des applications métiers;
– les tests des procédures développées;
– la planification des travaux et la mise en production.

6.5.4. Planification

Le STI estime qu'il est possible de créer, en trois ans, une base centralisée de données sociales. Cette mise en place se fera par modules, si bien que l'utilisation partielle de la base centralisée pourra se faire dans un délai plus rapproché.

Le premier module consistera en la fourniture et la consultation d'informations de base de la part des services.

Le deuxième module permettra en plus de faire figurer les données relatives à l'enquête sociale utile à plusieurs services, telles que le RDU, l'UER, etc.

Enfin, le troisième module s'attachera à la communication dynamique des événements (les changements signalés par le bénéficiaire à un service seront transmis "automatiquement" aux autres services).

6.6. Avantages principaux de la base centralisée de données sociales

Outre le fait qu'une telle base centralisée favorise nettement l'application du RDU et permet d'atteindre les objectifs de rationalisation figurant au point 6.2, il convient de mentionner encore les quelques avantages que cet outil d'échange d'informations présente.

Avantages	**Fonctionnalités**
Vision globale des bénéficiaires de prestations	Uniformiser les références des bénéficiaires en lien direct avec la Base de données personnes (BDP)
Vision globale des prestations sociales octroyées	Centraliser les informations et les enquêtes sociales pour assurer une meilleure gestion de l'octroi des prestations
Gain de temps pour l'accès aux informations	Alléger les travaux administratifs de recherche d'informations
Meilleur suivi des changements de situation	Apporter une dynamique à la communication de l'information
Garantie de la confidentialité des données uniquement aux services partenaires autorisés	Accès au travers d'une gestion stricte des autorisations à l'application et aux données
Communication standardisée	Utilisation d'un standard international pour l'échange des données (XML)

Parmi d'autres avantages plus techniques, on peut citer:

– les applications métiers restent maîtres de leurs données;
– seules les données utiles sont transmises;
– les applications peuvent évoluer indépendamment pour autant qu'elles puissent toujours offrir le même service.

6.7. Postulat du groupe libéral-PPN, du 19 novembre 2001

Dans le cadre de ce chapitre 6, il convient de mentionner encore que le 3 décembre 2001, le Grand Conseil a traité le postulat du groupe libéral-PPN 01.159, intitulé "Pour privilégier l'interdisciplinarité et la communication en matière d'offre sociale" (voir chapitre 10).

Ce postulat affirme qu'une *"communication simple et transparente entre les services est souhaitable. Par ailleurs, pour l'usager il peut être pénible et fastidieux de passer d'un guichet à l'autre ou de multiplier la réponse à des questionnaires.*

Des données complètes et communes permettraient une économie de temps et d'énergie, autant pour les professionnels que pour les usagers (pas de perte d'information, pas de répétition de démarches administratives, mise à jour rapide, …)."

Il demande au Conseil d'Etat notamment *"d'étudier les voies et moyens pour créer un dossier de base informatisé ne contenant que des informations objectives."*

Fort de la réflexion et des travaux déjà menés dans ce sens, en particulier dans le cadre de la base centralisée de données sociales (voir notamment point 6.1 ci-devant), le Conseil d'Etat a pu recommander l'acceptation de ce postulat. Après diverses interventions, un amendement radical et un amendement socialiste, le postulat a été accepté sans opposition par le Grand Conseil.

Cette acceptation a renforcé le bien-fondé et la nécessité de favoriser l'échange d'informations et de concevoir une base centralisée de données sociales. Comme nous l'avons vu aux points précédents, ces principes ont donc été inscrits dans le projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Dès lors, il est possible au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil de classer le postulat libéral-PPN (voir chapitre 10 ci-après).

7. L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCÈS AUX PRESTATIONS

7.1. Aide sociale: services sociaux communaux et intercommunaux

7.1.1. Rappel

Depuis l'entrée en vigueur au 1er janvier 1997 de la loi sur l'action sociale (LASoc), les communes doivent disposer d'un service social doté du personnel qualifié nécessaire représentant au moins un emploi à mi-temps et d'une structure administrative stable. Les communes peuvent se grouper pour créer des services sociaux intercommunaux.

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi sur l'action sociale donnait notamment les indications suivantes:

"Sans exiger des communes qu'elles se groupent en un service social par district, par exemple, ou qu'elles utilisent les services sociaux déjà en fonction dans les agglomérations urbaines en les agrandissant pour faire face aux besoins sociaux de toute la région, la solution neuchâteloise laisse aux communes une certaine autonomie dans la manière dont elles entendent répondre à cette nouvelle obligation. Nous relevons toutefois que certaines conditions posées par le fonctionnement d'un service social (confidentialité, urgence éventuelle de l'intervention, égalité de traitement, etc.) limitent d'elles-mêmes cette autonomie."

Les communes ont fait usage de cette autonomie, si bien que nous trouvons aujourd'hui diverses formes d'organisation et de structures pour accomplir les tâches d'aide sociale.

Afin de pouvoir analyser le fonctionnement et l'efficacité de ces différentes structures et de proposer, cas échéant, des mesures d'amélioration, la commission cantonale de l'action sociale (voir annexe 5) a confié à une sous-commission un mandat d'évaluation et de réflexion concernant l'organisation et la structure des services sociaux communaux et intercommunaux dans le canton de Neuchâtel. La sous-commission a été chargée en outre d'examiner la question du financement des frais de fonctionnement des services sociaux communaux et intercommunaux (frais administratifs).

7.1.2. Rapport de la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale

Dans son rapport du 18 septembre 2003, la sous-commission met *en évidence la diversité de fonctionnement des services sociaux communaux et intercommunaux et les moyens dont ils ont été dotés. Une harmonisation des normes de fonctionnement des services et une adaptation des moyens aux tâches à accomplir sont souhaitables.*

Elle relève par ailleurs que:

> *Si le fonctionnement des services des villes, dont l'organisation et les structures sont assez semblables, est estimé satisfaisant, il n'en est pas de même de la plupart des services nouvellement créés, à l'exception de celui du Val-de-Ruz dont l'organisation, les structures et la dimension semblent adaptées à l'aire géographique concernée.*
>
> *La grande majorité des services ayant des dimensions insuffisantes, il devient problématique d'assurer la continuité du travail pendant la période des vacances comme en cas de maladie. De plus, vu la spécificité de la fonction, des échanges avec des collègues sont nécessaires.*
>
> *A l'exception des services des villes, la manière dont sont prises les décisions d'ouverture des dossiers est souvent disparate. Il n'apparaît pas que les assistants sociaux qui assument des responsabilités décisionnelles aient été mis au bénéfice d'une délégation de compétence formellement accordée.*
>
> *Dans les services desservant plusieurs communes, l'intervention de chaque autorité communale pour l'ouverture des dossiers et la signature des avis d'aide sociale risque, pour l'assistant social, de rendre l'évaluation des situations difficile dans la mesure où les critères d'appréciation différeraient pour chaque autorité communale. Une organisation inspirée de celle retenue par le Val-de-Ruz est susceptible de remédier à cette difficulté.*

La sous-commission conclut son rapport notamment en préconisant le regroupement des services sociaux communaux et intercommunaux. Ce regroupement devrait être conçu de telle façon que, nous citons:

a) *Les services soient regroupés en tenant compte des nécessités et possibilités géographiques de telle façon que le regroupement permette de garantir un suivi correct et efficace des dossiers pendant les périodes de congé maternité, de vacances ou de maladie. La dimension du plus petit service devrait permettre d'employer au moins trois assistants sociaux se répartissant l'équivalent d'un poste et demi de telle façon que le nombre de dossiers ouverts ne dépasse pas 100 par poste complet. Cette proposition implique une modification de l'alinéa 2 de l'article 3 du règlement d'exécution.*

b) *Les services bénéficient d'une dotation en personnel administratif équivalent à 66% par poste complet de personnel social.*

c) *Les services bénéficient de structures inspirées soit par celles des services des villes, soit par celles du service social du Val-de-Ruz.*

Au sujet des structures du service social du Val-de-Ruz, prônées par la sous-commission dans son rapport, il convient de rappeler ce qu'elle en dit.

Elle mentionne premièrement que la décision d'ouverture du dossier d'aide sociale est prise, non par le Conseil communal (qui garde néanmoins un droit de veto), mais par la Commission sociale intercommunale (CSI). Cette organisation permet d'éviter le risque que *"l'intervention de chaque autorité communale pour l'ouverture des dossiers et la signature des avis d'aide sociale rende, pour l'assistant social, l'évaluation des situations difficile dans la mesure où les critères d'appréciation différeraient pour chaque autorité communale"*.

De plus, écrit la sous-commission, seul le Val-de-Ruz s'est doté d'un organe ayant reçu une délégation de compétences, par les communes concernées, pour assurer la gestion

du service et définir une conception de prise en charge sociale commune. Elle souligne également que l'organisation, les structures et la dimension semblent adaptées à l'aire géographique concernée.

Enfin, s'agissant de la prise en charge des frais de personnel, la sous-commission demande que ceux-ci fassent l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes comme les coûts de l'aide sociale selon une clé de répartition identique ou à étudier.

7.2. Travaux menés dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle

Parmi les priorités de la collaboration interinstitutionnelle (CII) figurent le partenariat entre l'Etat et les communes et le rôle de celles-ci dans le dispositif social cantonal. Le groupe de pilotage a rédigé un rapport soulignant la nécessité et la vraie richesse d'un dialogue entre l'Etat et les communes à ce sujet. Réflexion et discussions devraient conduire à la mise en place d'une répartition des compétences rationnelle et judicieuse.

Nous pouvons cependant déjà faire remarquer qu'à l'exception de leur implication dans les services sociaux chargés de gérer l'aide sociale, les communes ne jouent, en regard de l'AVS, de l'AI (y compris les prestations complémentaires), de l'assurance-chômage et des mesures cantonales d'intégration professionnelle, qu'un rôle de point d'entrée et d'appui généraliste aux usagers. S'agissant de la fonction même des services sociaux communaux et intercommunaux, elle est également de type généraliste par le fait que l'aide sociale est subsidiaire à toute autre forme d'aide possible.

Toutefois, dans le domaine de l'aide sociale, et à la différence des autres secteurs, la fonction des communes ne se limite pas à assurer le lien avec d'autres instances, mais consiste à offrir l'entier de la prestation (aide personnelle et aide matérielle). A cet égard, force est de constater que la dimension de conseil social (aide personnelle) a progressivement cédé le pas au versement de prestations financières (aide matérielle) dans des services sociaux presque toujours surchargés et appelés de plus en plus à faire face aux urgences et à parer aux déficiences et réductions des assurances sociales.

Par ailleurs, il faut noter que la fonction généraliste rend plus facile la mise en commun des prestations d'aide personnelle au plan communal, en raison de leur caractère évident de prestations de proximité. L'aide financière, dans les différents secteurs, peut quant à elle être calculée et versée par les instances cantonales.

7.3. L'organisation tessinoise

Depuis le 1er février 2003 est en vigueur au Tessin une loi souvent présentée comme modèle. Elle implique notamment une organisation novatrice et définit le rôle de l'Etat et des communes dans la structure chargée de dispenser les prestations sociales tant financières que de conseil.

La loi tessinoise arrête une **procédure unifiée d'accès aux prestations**. Les requérants s'adressent à leur commune de domicile (administration communale) pour recevoir les premières informations et la liste des documents à fournir. Puis ils se rendent au **guichet unique régional** (le Tessin en a créé 13 pour quelque 230 communes) et complètent, avec l'aide du préposé (personne de formation socio-administrative), les informations utiles qui sont directement saisies sur ordinateur. Le logiciel permet de consulter diverses données, de les intégrer dans la demande et de clarifier les questions de l'unité économique de référence et du revenu déterminant unifié. La demande de prestations est adressée directement, en ligne, à l'office cantonal compétent pour l'octroi de la prestation. Les offices compétents rendent ensuite les décisions sur les prestations.

Cette organisation vise notamment à atteindre trois objectifs:

1. épargner à la personne qui sollicite des prestations sociales de devoir fournir à l'administration plusieurs fois les mêmes données;

2. lui permettre de demander plusieurs prestations au même endroit et au même interlocuteur;

3. accélérer les procédures de requête en rationalisant le travail de l'administration.

Ce mode de faire permet en outre de vérifier les relations entre le bénéficiaire et les divers services qui distribuent les prestations (état des demandes, prestations déjà payées, prestations en cours, prestations encore à décider, etc.) et d'élaborer des statistiques cohérentes des prestations sociales et des bénéficiaires.

Contrairement à notre région, le canton du Tessin a une longue tradition de cantonalisation du secteur social et, par conséquent, du rôle "subsidiaire" des communes, notamment dans le domaine de l'aide sociale. Dès lors, une transposition dans notre canton de cette nouvelle organisation ne pourrait se faire sans aménagements. Celle-ci pourrait néanmoins servir de référence à une nouvelle structure du secteur social neuchâtelois sous bien des aspects, en particulier sous celui des guichets sociaux régionaux.

7.4. Guichets sociaux régionaux – 1ère étape

7.4.1. Réorganisation de certains services sociaux intercommunaux

Nous l'avons vu au point 7.1.2 dans les conclusions du rapport de la sous-commision au sujet de l'organisation actuelle des services sociaux intercommunaux: la dimension de ces services est généralement insuffisante. Ils devraient être réorganisés "*en tenant compte des nécessités et possibilités géographiques de telle façon que le regroupement permette de garantir un suivi correct et efficace des dossiers pendant les périodes de congé maternité, de vacances ou de maladie. La dimension du plus petit service devrait permettre d'employer au moins trois assistants sociaux se répartissant l'équivalent d'un poste et demi de telle façon que le nombre de dossiers ouverts ne dépasse pas 100 par poste complet."*

Il s'agira donc de procéder, si nécessaire, à un agrandissement de la structure et de la région. Par agrandissement de la région, il faut entendre que les communes seront incitées à organiser géographiquement ce service social de façon à disposer d'une "taille critique" suffisante en terme de bassin de population pour effectuer un travail rationnel et de qualité, pour assurer la diversité des compétences et les suppléances requises.

Il s'agit là de la première étape vers la mise en place de véritables guichets sociaux régionaux.

7.4.2. Proposition de financement des services sociaux communaux et intercommunaux

Afin d'assurer la cohérence, la coordination et l'égalité de traitement, il paraît important et légitime que le canton joue un rôle de pilotage du système de coordination et d'harmonisation sociales. Ce rôle devra être pris en compte lors de la détermination de la répartition des coûts entre l'Etat et les communes. Cependant, l'Etat ne doit et ne peut en aucune manière se charger à lui seul de l'exécution des tâches de proximité qui sont, par

définition, lourdes en gestion des ressources de fonctionnement (infrastructure, personnel, finances) et qui se font, souvent, en priorité et au détriment du pilotage stratégique. Un partenariat avec les communes est par conséquent non seulement indispensable, mais des plus judicieux et rationnel.

Dès lors, afin de prendre en considération les conclusions du rapport de la sous-commission cantonale de l'action sociale (voir point 7.1.2) quant au financement des frais de personnel et de susciter le regroupement des services sociaux au plan régional en réalisant, cas échéant, la première étape mentionnée au point 7.4.1 ci-devant, nous proposons le plan de financement suivant.

L'Etat met en place, **dès 2006**, un système de financement incitatif. Ainsi, les **frais de personnel** (assistants sociaux et personnel administratif) des services sociaux qui répondent à certains critères, définis de manière souple dans le respect des particularités régionales, en plus de ceux mentionnés dans la législation actuelle (par exemple taille minimale de la population couverte, dotation minimale en fonction du nombre de dossiers, etc.) feraient l'objet d'une prise en charge par l'Etat à raison de 40%.

Vu les critères à respecter, quelques communes seraient incitées à revoir leur organisation, afin de bénéficier de ce régime si possible dès 2006.

De façon à respecter une certaine neutralité financière pour l'Etat et les communes, la répartition des charges des mesures d'intégration professionnelle serait, dès 2006, à nouveau effectuée à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes (clé actuelle 40% communes et 60% Etat).

Cette nouvelle répartition, tout en respectant l'esprit des travaux de la CODETA, répond aussi aux propositions de la commission cantonale de l'action sociale concernant le financement des services sociaux communaux et intercommunaux (rapport du 18 septembre 2003 mentionné au point 7.1.2).

Par ailleurs, **pour permettre dès 2006** la prise en charge par l'Etat, à raison de 40%, des frais de personnel des services sociaux communaux et intercommunaux, l'article 62 de la loi sur l'action sociale (LASoc) devrait être modifié.

Outre une diminution de la part de l'Etat dans la prise en charge des mesures d'intégration professionnelle (passage de 60% à 50%), l'augmentation de la charge pour l'Etat qui en découlerait devrait alors être aussi compensée par l'inclusion des frais relatifs aux programmes d'insertion dans les charges à répartir (art. 62 LASoc).

Ainsi, dès 2006, feraient l'objet d'une répartition à raison de 60% aux communes et 40% à l'Etat:

– les charges d'aide matérielle;
– les frais de personnel des services sociaux régionaux répondant aux critères définis;
– les charges relatives aux programmes d'insertion.

7.5. Guichets sociaux régionaux – 2e étape

7.5.1. Regroupement de certaines entités sur le plan communal ou régional (services sociaux, office du travail, agence communale AVS/AI)

Nous l'avons vu au point 7.2 traitant des travaux menés dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII): le développement d'un partenariat entre l'Etat et les communes est nécessaire et souhaité.

Dans ce contexte, afin de concrétiser davantage et rapidement la collaboration interinstitutionnelle, nous proposons que les communes désignent un seul et même service pour remplir, sur le plan de la ville et/ou de la région les fonctions de guichet social régional pour l'aide sociale, l'office du travail et l'agence communale AVS/AI. A noter que les services sociaux, en plus des dossiers d'aide sociale, assument également des tutelles ainsi que la gérance de dossiers hors aide sociale (par exemple gestion du budget de personnes à l'AI pour cause psychique). Le regroupement de l'aide sociale, de l'office du travail et de l'agence communale AVS/AI en un lieu unique permettrait une gestion plus adéquate de ces dossiers hors aide sociale également. Ce regroupement ne nécessite pas l'existence de la base centralisée de données sociales dans toutes ses fonctionnalités. Il devrait donc pouvoir être réalisé rapidement.

Il serait la deuxième étape (la première pour les services communaux ou intercommunaux qui n'auraient pas eu à franchir la première, voir point 7.4.1 ci-devant) vers la mise en place de véritables guichets sociaux régionaux.

L'orientation des usagers par les communes auprès de l'institution adéquate postule une connaissance, même générale, des prestations des différentes branches des assurances sociales. Aussi, cette fonction paraît-elle bien relever du mandat généraliste des services sociaux communaux et intercommunaux. Dès cette deuxième étape, le rôle de ce guichet social régional partiel pourrait donc être confié aux services sociaux des villes et aux services sociaux intercommunaux. L'orientation première des personnes pourrait se faire, par exemple, par du personnel socio-administratif formé en conséquence.

De même, le traitement financier du dossier, notamment en matière d'aide sociale, serait davantage confié à du personnel administratif. Cependant reste ouverte la question de séparer le traitement des aspects financiers et administratifs du suivi social, en particulier dans le secteur de l'aide sociale. Nous sommes toutefois d'avis que l'aide personnelle et les prestations de conseil doivent être dispensées par des assistants sociaux. La mission de conseil au sein des services sociaux en serait renforcée et cela conduirait à un rééquilibrage bienvenu.

Une telle réduction du nombre de services intervenant au plan de la commune rendrait l'accès aux prestations plus aisé pour les usagers et clarifierait le rôle des communes par rapport aux services de l'Etat. Par ailleurs, des économies d'échelle devraient ainsi également être réalisées.

Enfin, il faut noter que, dans le cadre de la procédure de consultation sur le 2e volet du désenchevêtrement (janvier 2004), 72% des communes ont indiqué qu'elles étaient favorables au partenariat entre l'Etat et les communes pour l'accomplissement des tâches du secteur social, celles-ci ayant un caractère de proximité.

7.5.2. Proposition de financement des entités regroupées

S'agissant de la collaboration interinstitutionnelle sur le plan communal ou régional telle que décrite au point 7.5.1 ci-devant (les communes désignent un seul et même service pour remplir, sur le plan de la ville et/ou de la région les fonctions de guichet social régional pour l'aide sociale, l'office du travail et l'agence communale AVS/AI), un financement partiel par le canton est envisagé. La contribution financière de l'Etat aux services sociaux qui assumeraient cette fonction serait, en plus du plan de financement mentionné ci-devant, de 40% des frais de personnel résultant des tâches relevant de l'office du travail, de sorte qu'à terme, ces frais puissent faire l'objet d'une contribution unique avec les frais de personnel des services sociaux.

Quant au regroupement des tâches de l'agence communale AVS/AI, il pourra être encouragé par une augmentation de la contribution de la caisse de compensation, réservée aux communes ayant regroupé cette prestation avec leurs services sociaux. Selon le directeur de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC), une contribution supplémentaire de 50.000 francs au moins (actuellement 250.000 francs) pour le fonctionnement des agences AVS est, dans ces conditions, tout à fait possible.

7.6. Résumé de l'impact financier des étapes 1 et 2 des guichets sociaux régionaux

Le résumé des aspects financiers laisse apparaître une **charge supplémentaire de 60.000 francs** (240.000 selon *7.6.2*, moins 180.000 selon *7.6.1*) **pour le canton dès 2006**. Ces montants ont été calculés comme suit:

7.6.1. 1ère étape - Réorganisation des services sociaux

	Fr.
– Intégration de 40% des frais de personnel des services sociaux dans les charges à répartir (40% de 6,3 millions pour l'Etat), **à charge du canton**.....	2.520.000.–
– Facturation aux communes de 10% supplémentaires des charges relatives aux mesures d'intégration professionnelle (total 50% = 9,9 millions), **en faveur du canton**	1.980.000.–
– Intégration du coût des programmes d'insertion dans les charges à répartir (gain de 60% de 1,2 million pour l'Etat), **en faveur du canton**	720.000.–
Total en faveur du canton dès 2006.....	**180.000.–**

7.6.2. 2e étape - Regroupement de certaines entités (CII)

Une première évaluation permet d'estimer à 1 poste pour 1000 demandeurs d'emploi l'effectif nécessaire dans les offices du travail.

	Fr.
– Subventionnement de 6 postes pour toutes les communes (6 X 100.000 X 40%), **à charge du canton dès 2006**.....	**240.000.–**

Ces sommes ne sont toutefois que des estimations et sont à mettre en regard des millions de francs que représentent les masses réparties (coûts des programmes, coûts des MIP, frais de personnel des communes). Une variation de quelques pourcents de ces masses conduirait naturellement à un résultat qui pourrait être légèrement différent.

Il résulte de ces propositions une très légère diminution, globalement, des coûts pour les communes. Il faut cependant faire remarquer que la prise en charge de 40% des frais de personnel des services sociaux conduira à "décharger" certaines communes plus que d'autres, la dotation en personnel des services sociaux, proportionnellement au nombre d'habitants, n'étant pas la même d'une commune à l'autre.

7.7. Aspects légaux

Pour permettre de réaliser ces changements selon le plan financier ci-devant qui s'inscrit dans le respect de la neutralité des coûts, il faudrait procéder à la modification de deux lois.

La première modification constitue l'un des deux projets soumis à votre approbation dans le présent rapport. Elle concerne la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (art. 63, al. 1) et inscrit une répartition paritaire (50%-50%) des dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle (supportées actuellement à raison de 60% par l'Etat, 40% par l'ensemble des communes).

La seconde modification concerne la loi sur l'action sociale (art. 62) et devrait également entrer en vigueur le 1er janvier 2006. Elle pourrait être proposée au Grand Conseil dans le courant de l'année 2005, au plus tard dans le cadre du budget 2006.

7.8. Guichets sociaux régionaux – 3e étape

Le projet de loi crée les bases de l'harmonisation et de la coordination des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. Ainsi, les quatre éléments dont nous avons traité aux chapitres 3 (revenu déterminant unifié), 4 (unité économique de référence), 5 (processus d'examen du droit aux prestations) et 6 (échange d'informations et base centralisée de données sociales) concernent toutes les prestations sociales versées sous condition de ressources. Dès lors, en tant qu'élément inscrit dans le projet de loi, le guichet social régional ne saurait se limiter aux domaines de l'aide sociale, de l'office du travail et de l'agence communale AVS/AI, tel que préconisé au point 7.4.2 ci-devant.

Tout comme dans l'organisation tessinoise, mais selon les aménagements neuchâtelois, le guichet social régional va plus loin. Il consiste en la **centralisation de l'accès aux prestations sociales** dans les services sociaux communaux ou intercommunaux, qui jouent le rôle de guichet social, ce qui réduit le nombre d'interlocuteurs non seulement pour les usagers, mais également pour les services cantonaux.

La création de guichets sociaux régionaux s'inscrit dans la même volonté que celle exprimée à l'article 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1), selon lequel les assureurs et organismes d'exécution des différentes assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et leurs obligations.

Une telle organisation implique cependant, pour qu'elle soit efficace, que certains éléments préalables soient réalisés. Il en est ainsi du revenu déterminant unifié, de l'unité économique de référence, du processus d'examen du droit aux prestations et de la base centralisée de données sociales.

La mise en place de ces guichets sociaux régionaux, par les travaux préalables qu'elle implique, la réorganisation et la formation du personnel qu'elle nécessite, ne pourra se réaliser que dans le moyen terme. Elle n'en demeure pas moins une nécessité et amélioration substantielle, tant pour les services concernés des administrations cantonale et communale que pour les personnes demandant ou bénéficiant d'une prestation sociale.

7.9. Postulat du groupe libéral-PPN, du 19 novembre 2001

Dans le cadre de ce chapitre 7, il convient de rappeler aussi l'acceptation, par le Grand Conseil, du postulat 01.159 du groupe libéral-PPN intitulé "Pour privilégier l'interdisciplinarité et la communication en matière d'offre sociale" dont nous avons déjà parlé au point 6.7.

En effet, ce postulat affirme qu'une *"communication simple et transparente entre les services est souhaitable. Par ailleurs, pour l'usager il peut être pénible et fastidieux de passer d'un guichet à l'autre ou de multiplier la réponse à des questionnaires."*

Dès lors, le postulat demande de mettre en place une base informatisée de données et que soit étudiée, dans le même temps, la pertinence d'un guichet unique informatisé.

C'est dire que, là aussi, l'acceptation du postulat vient renforcer le bien-fondé des dispositions relatives aux guichets sociaux régionaux contenues dans le projet de loi, de même qu'il vient en quelque sorte justifier et légitimer les propositions et projets exposés dans le présent rapport à ce sujet.

8. PROCÉDURE DE CONSULTATION

8.1. Introduction

Le 27 août 2004, la cheffe du DFAS a mis en consultation auprès des services, offices et institutions concernés (voir annexe 6), ainsi qu'auprès des communes, l'avant-projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Le délai de réponse était fixé au 14 octobre 2004. Pour initier cette consultation, deux séances d'information ont été organisées fin août 2004 par le service de l'action sociale, l'une réservée aux services et offices concernés, l'autre, présidée par la cheffe du DFAS, réservée aux communes. Un rapport, un résumé de celui-ci, le texte de l'avant-projet de loi, ainsi qu'un questionnaire spécifique pour les services, offices et institutions concernés, d'une part, pour les communes, d'autre part, accompagnaient la lettre de mise en consultation. De plus, une conférence de presse a été tenue par la cheffe du DFAS au sujet du projet ACCORD.

8.2. Résultats de la consultation

Tous les services et offices de l'administration cantonale ont répondu à la consultation. Les institutions privées ont également toutes répondu, à l'exception de celles rattachées au secteur de la santé (centres psycho-sociaux, services sociaux des hôpitaux, Pro Infirmis).

En ce qui concerne les 62 communes, 54 ont répondu, ce qui correspond à un taux de participation de 87%. Il faut préciser que parmi les huit communes qui n'ont pas donné suite à la consultation, quatre ne gèrent aucun dossier d'aide sociale.

Ces taux de participation très élevés nous permettent de dire que les résultats de la consultation sont très représentatifs des opinions et points de vue qu'ont ces différentes entités sur le projet de loi ou, plus globalement, sur le projet ACCORD. Toutes les réponses inscrites dans les questionnaires ont été dûment reportées, par le service de l'action sociale, dans des tableaux permettant de faire une synthèse quantitative. Par ailleurs, toutes les remarques exprimées ont été transcrites dans un document permettant de faire une synthèse plus "qualitative", les commentaires inscrits étant

souvent des compléments indispensables à la bonne interprétation des réponses données aux questions parfois "réductrices" figurant sur le questionnaire et de mettre des nuances aux négations ou affirmations exprimées.

Cette importante documentation ainsi accumulée ne sera pas reprise ici. Elle y prendrait en effet trop de place et entrerait dans trop de détails. Nous nous bornerons à n'en donner que les éléments de synthèse que vous trouverez à l'annexe 6.

8.3. Suite des travaux

8.3.1. UER, RDU, BaCeDoS, processus d'examen du droit aux prestations

Compte tenu des réponses très majoritairement positives données tant par les services, offices et institutions concernés que par les communes au sujet des quatre instruments d'harmonisation et de coordination des prestations sociales, les travaux de définition et de précision de ces instruments ont déjà repris en janvier 2005, notamment aussi afin de pouvoir fournir plus d'éléments lors du débat qui aura lieu au Grand Conseil. Les groupes de travail qui avaient procédé aux importants travaux préparatoires ont été réactivés. Ils devraient fournir leur rapport au Conseil d'Etat dans le courant 2005. Les services concernés seront bien évidemment associés à ces travaux et/ou à leur conclusion. Toute mise en application de l'un des instruments ne se fera qu'après avoir effectué toutes les simulations et autres travaux préparatoires nécessaires.

8.3.2. Organisation des structures d'accès aux prestations

La consultation a démontré que la question de la réorganisation des structures d'accès aux prestations est généralement acceptée et même souhaitée. Il n'en demeure pas moins que ses différentes étapes et son système de financement ont donné lieu à des réponses spécifiques et nuancées. C'est en particulier à l'égard de la manière de réorganiser et de financer ces nouvelles structures que les communes expriment leurs réserves.

Si nous sommes convaincus du bien-fondé d'une réorganisation, notamment dans le sens proposé par la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale, tout comme le sont d'ailleurs la majorité des communes, nous pensons qu'il est indispensable que tout ce travail de restructuration soit fait avec les communes. Des modalités de fonctionnement et des critères de reconnaissance de ces structures par l'Etat doivent encore faire l'objet d'une définition d'entente avec les communes. Ces modalités et critères devront être appliqués de manière souple, pour tenir compte notamment des spécificités régionales.

Nous souhaiterions cependant que, compte tenu des éléments de souplesse et de concertation entre l'Etat et les communes mentionnés ci-devant, le plan de financement prévu dès 2006 (prise en charge de frais de personnel des services sociaux à raison de 40% par l'Etat, modification de la clé de répartition des MIP, celle-ci devenant paritaire) soit accepté par votre Conseil.

9. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA LOI SUR L'HARMONISATION ET LA COORDINATION DES PRESTATIONS SOCIALES

9.1. Chapitre premier - Dispositions générales

L'article premier expose les buts et le champ d'application de la loi.

La loi concerne les prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources**,** ou, en d'autres termes, les prestations cantonales dont l'octroi est précédé de l'analyse de la situation financière du-de la requérant-e. La loi ne sera pas d'emblée applicable à l'ensemble de ces prestations. Le Conseil d'Etat déterminera quelles prestations seront soumises à la loi et à partir de quel moment (cf. art. 11, al. 2).

Il s'agit d'une loi-cadre dont l'objectif principal est de créer les bases de l'harmonisation et de la coordination des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. Pour atteindre cet objectif, la loi établit les principes régissant cinq domaines. Le premier de ces domaines est l'unité économique de référence, c'est-à-dire l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du revenu déterminant unifié. Le revenu déterminant unifié, qui sert de base au calcul du droit à une prestation, est le deuxième domaine concerné. Le troisième, le processus d'examen du droit aux prestations sociales, a trait à l'ordre dans lequel l'examen du droit aux différentes prestations est effectué. Ensuite vient le quatrième domaine, l'échange d'informations, c'est-à-dire la base centralisée de données sociales. Enfin, le cinquième, l'organisation des structures d'accès aux prestations, porte sur la création de guichets sociaux régionaux.

9.2. Chapitre 2 – Unité économique de référence

En vue d'atteindre son objectif principal tel qu'il est exprimé à l'article premier, la loi définit les principes de l'unité économique de référence et du revenu déterminant unifié. Afin que le revenu déterminant le droit à une prestation soit identique pour les différentes prestations sociales, l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en considération dans le calcul du revenu déterminant doit lui aussi être identique. L'ensemble de ces personnes est défini à ***l'article 2*** comme étant l'unité économique de référence.

Une énumération non exhaustive des personnes dont le Conseil d'Etat tiendra compte dans la composition de l'unité économique de référence est proposée à l'alinéa 1 de ***l'article 3*** à titre illustratif. A la lettre *a* de cet alinéa, on entend par titulaire du droit, le-la titulaire du droit tel-le qu'il-elle est défini-e dans les législations spéciales fondant le droit aux prestations. Les partenaires enregistrés sont mentionnés expressément dans cette énumération à la même lettre que les conjoints. Cela est conforme à l'article 14, alinéa 1, de la loi cantonale sur le partenariat enregistré, du 27 janvier 2004, selon lequel *"les partenaires sont traités de manière identique à des personnes mariées dans tous les domaines ressortissant au droit cantonal, qu'il s'agisse des droits ou des obligations"*. Le terme de première formation, aujourd'hui utilisé en matière de bourses d'études, a été préféré à celui, plus restrictif, de formation initiale que l'on retrouve dans la nouvelle législation fédérale et cantonale sur la formation professionnelle et à celui, également contraignant, de formation appropriée employé dans le Code civil en matière d'obligation d'entretien des parents. Dans le cadre des travaux qui seront menés pour définir l'unité économique de référence, d'autres personnes pourraient être prises en considération si cela devait s'avérer équitable et indispensable.

9.3. Chapitre 3 – Revenu déterminant unifié

Seul le revenu déterminant est unifié, les barèmes d'octroi des prestations ne le sont pas. En effet, il est précisé à ***l'article 4*** que le revenu déterminant unifié sert de base au calcul du droit à la prestation. Le calcul du droit à la prestation, tout comme le-la titulaire du droit, est défini par les législations spéciales fondant le droit aux prestations. Ainsi, l'objectif poursuivi par le chapitre 3 n'est aucunement d'introduire un revenu minimum uniformisé. Il est de créer les bases légales d'un instrument permettant à l'Etat de mieux gérer les prestations sociales qu'il octroie et aux requérant-e-s de comprendre plus aisément les mécanismes de calcul de ces prestations.

Comme l'explique l'alinéa 2 de ***l'article 5***, les éléments de revenus, de charges et de fortune sur lesquels se fonde le revenu déterminant unifié correspondent pour l'essentiel aux rubriques de la déclaration d'impôts: il ne s'agit pas directement des montants qui y figurent. En effet, si certaines rubriques seront reprises telles quelles, d'autres le seront partiellement ou seront complétées, d'autres encore seront écartées. De plus, la référence à la déclaration d'impôt, document établi une fois par année, ne signifie pas que les montants seront considérés sans une actualisation indispensable à la juste appréciation de la situation réelle du moment. Le Conseil d'Etat est chargé de définir les éléments qui composeront le revenu déterminant unifié et les modalités de leur prise en considération (cf. art. 5, al. 4). Par modalités, on entend aussi l'actualisation des montants.

Les dépenses librement consenties dont il est fait mention à l'alinéa 3 de l'article 5 sont les dépenses que le-la titulaire du droit a engagées de sa propre initiative, sans qu'il-elle y soit contraint-e (par la loi, le contrat de travail, etc.). Les primes d'assurance vie, les capitaux d'épargne ou les dons font typiquement partie des dépenses librement consenties. Ces dépenses n'étant pas retenues, le revenu déterminant unifié ne permet pas de considérer l'intégralité de la situation économique du-de la titulaire, mais il garantit une réelle égalité de traitement.

9.4. Chapitre 4 – Processus d'examen du droit aux prestations

Les principes régissant le processus d'examen du droit aux prestations sont fixés à ***l'article 6***. La définition d'un ordre d'examen du droit aux prestations (cf. art. 6, al. 1) ne préjugera pas de l'octroi de celles-ci. D'une part chaque prestation connaît un barème qui lui est propre, d'autre part un-e requérant-e n'est pas éligible à toutes les prestations. Il-Elle doit en effet remplir les conditions spécifiques à l'une ou l'autre prestation, comme par exemple suivre une première formation pour obtenir une bourse ou être domicilié dans le canton depuis deux ans avant de bénéficier d'un prix de pension réduit dans un établissement LESPA.

Afin de contrer les effets d'aubaine, l'alinéa 2 de l'article 6 prévoit que chaque prestation octroyée est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant le droit aux prestations suivantes. L'alinéa 3 complète cette disposition en précisant qu'il est également tenu compte des prestations auxquelles les membres de l'unité économique de référence auraient renoncé. Il est fait référence ici par exemple aux mesures d'intégration professionnelle ou au recouvrement des contributions d'entretien.

9.5. Chapitre 5 – Echange d'informations

Les articles 7 et 8 traitent de la création d'une base centralisée de données sociales et de l'échange des informations nécessaires à l'exécution des tâches des divers services compétents pour l'octroi de prestations. Selon une procédure à déterminer et répondant aux critères de la loi cantonale sur la protection des données, ces services consulteront

et transmettront à la base centralisée les données relatives à l'unité économique de référence et au calcul du revenu déterminant unifié du-de la requérant-e, y compris les montants des prestations accordées. Les prestations provenant des assurances sociales fédérales (AVS/AI, PC, chômage, etc.) figureront également dans la base centralisée, car elles sont comprises dans le revenu déterminant unifié.

L'alinéa 4 de l'article 7 permet entre autres au Conseil d'Etat d'autoriser l'accès à la base centralisée aux services publics ou privés qui ne sont pas compétents pour l'octroi de prestations, selon des conditions bien définies, si cet accès est indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales. Les institutions privées qui gèrent des dossiers dans le cadre de mandats (Centre social protestant ou Caritas, par exemple) pourront quant à elles faire partie des services compétents pour l'octroi de prestations mentionnés à l'article 8.

9.6. Chapitre 6 – Organisation

Le principe de la création de guichets sociaux régionaux est fixé à l'alinéa 1 de ***l'article 9***. L'alinéa 2 de ce même article souligne que si la création de guichets sociaux est l'affaire des communes, le Conseil d'Etat participera par le versement d'indemnités (cf. art. 3, al. 1, let. *a*, de la loi sur les subventions, du 1er février 1999, RSN 601.8) aux charges de fonctionnement des guichets sociaux répondant aux critères qu'il aura définis dans le règlement d'application. Dans ce règlement seront précisées entre autres la dotation en personnel des guichets sociaux et la répartition des compétences entre guichets sociaux et services compétents pour l'octroi de prestations.

L'article 10 établit la procédure. En principe, toute demande de prestations se fait verbalement ou par écrit auprès d'un guichet social. Il n'est toutefois pas impossible qu'une exception soit faite pour une prestation en particulier, si des motifs inhérents à la prestation l'exigent. Le-La requérant-e s'adresse au guichet social de sa région de domicile, à condition évidemment qu'un tel guichet social ait déjà été créé. Le guichet social étudie sa demande, à l'aide notamment de la base centralisée de données sociales et en veillant au respect de l'ordre d'examen du droit aux prestations déterminé par le Conseil d'Etat. Si le-la requérant-e confirme sa demande après avoir été informé-e des diverses prestations, son dossier est transmis aux services compétents pour décision. La décision reste clairement de la compétence de ces derniers.

9.7. Chapitre 7 – Dispositions d'exécution, transitoire et finales

L'alinéa 2 de ***l'article 11*** prévoit que le Conseil d'Etat détermine les prestations soumises à la loi, ceci afin que la loi puisse s'appliquer par étapes à l'ensemble des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources.

Selon ***l'article 12***, le nouveau droit s'applique aux demandes tendant à l'octroi d'une prestation dès le moment où celle-ci est soumise à la loi. En d'autres termes, les décisions consécutives aux demandes déposées avant qu'une prestation ne soit soumise à la loi sont rendues en application du nouveau droit en vigueur. On évite ce faisant de créer une inégalité de traitement entre des décisions rendues le même jour, selon que la demande pour l'une a été déposée avant l'entrée en vigueur du droit pour la prestation et pour l'autre après ce même moment.

10. POSTULAT DU GROUPE LIBÉRAL-PPN, DU 19 NOVEMBRE 2001

En date du 3 décembre 2001, votre Conseil a accepté le postulat du groupe libéral-PPN 01.159, dont nous rappelons la teneur ci-après:

> **01.159**
> ad 01.036
> 19 novembre 2001
> **Postulat du groupe libéral-PPN**
> **Pour privilégier l'interdisciplinarité et la communication en matière d'offre sociale**
>
> *On sait que les personnes en difficulté bénéficient souvent de l'appui de différentes aides et services.*
>
> *Une communication simple et transparente entre les services est souhaitable.*
>
> *Par ailleurs, pour l'usager il peut être pénible et fastidieux de passer d'un guichet à l'autre ou de multiplier la réponse à des questionnaires.*
>
> *Des données complètes et communes permettraient une économie de temps et d'énergie, autant pour les professionnels que pour les usagers (pas de perte d'information, pas de répétition de démarches administratives, mise à jour rapide, …)*
>
> *Aussi les soussignés demandent au Conseil d'Etat:*
>
> – *de proposer des mesures de coordination des différents services sociaux publics et privés, éventuellement par l'établissement d'un plan d'équipement du social ambulatoire.*
>
> *Les mesures de coordination impliqueraient:*
>
> – *d'étudier les voies et moyens pour créer un dossier de base informatisé ne contenant que des informations objectives (nom, prénom, …);*
>
> – *dans le même temps étudier la pertinence d'un guichet unique informatisé.*
>
> *Il est souhaitable que les services communaux, voire privés, soient partenaires à la réflexion.*
>
> *Les limites de cette proposition résident dans la protection des données et le consentement de l'usager concernant la transmission des informations.*
>
> *Signataires: I. Opan-Du Pasquier, M. Surdez, M. Amstutz, F. Meisterhans, G. Bosshart, E. Bernoulli, T. Humair, J.-M. Haefliger, R. Burkhard, U. de Meuron, A. Obrist, A. Grandjean, C. Zweiacker, M. Barben, V. de Montmollin, F. Monnier, J. Besancet, J. Martin, J. Walder et C. Blandenier.*

Deux remarques et constats principaux sont exprimés dans le postulat. Premièrement, il est souligné que les personnes en difficulté bénéficient souvent de l'appui de différentes aides et services et qu'il est dès lors souhaitable de mettre en place un système de communication simple et transparent entre les services.

Deuxièmement, il est mentionné qu'il peut être pénible et fastidieux pour l'usager de passer d'un guichet à l'autre ou de multiplier la réponse à des questionnaires. Dès lors, des données communes permettraient tant pour les services que pour les usagers des économies de temps et d'énergie.

Pour améliorer cette situation, il est demandé au Conseil d'Etat de créer un dossier de base informatisé ne contenant que des données objectives et d'étudier la pertinence d'un guichet unique informatisé. Le projet de loi d'harmonisation et de coordination des prestations sociales répond aux différents éléments de cette demande.

En effet, la lecture du chapitre 6 du présent rapport "L'échange d'information et la base centralisée de données sociales", le point 6.7 en particulier, et du chapitre 7 "L'organisation des structures d'accès aux prestations", le point 7.9 plus spécialement, montre que le projet de loi répond aux demandes du postulat par la mise en place des outils et des structures souhaités. Sans revenir en détail sur ces éléments et les réponses apportées, nous noterons simplement que la base de données sociales, d'une part, et les guichets sociaux régionaux, d'autre part, sont bien pour le premier un instrument de communication simple et transparent et pour le second, une forme de guichet unique auquel l'usager pourra s'adresser sans avoir à multiplier la réponse à différents questionnaires. Et dans la mesure où cette réflexion et cette restructuration sont menées avec les communes, voire avec les institutions privées, comme l'a été la consultation et comme le sont les travaux en cours, que, par ailleurs, le souci de la protection des données est continuellement présent dans ceux-ci, force est de constater que le projet de loi répond pleinement au postulat.

Par conséquent, nous vous proposons de le classer.

11. CONCLUSION

Si peu de cantons se sont livrés à ce jour à une réflexion sur la coordination de leur dispositif social, c'est que le défi n'est pas des moindres. Il faut aussi rappeler que tous les services prestataires ont connu, et ceci dans tous les cantons, un accroissement constant des demandes ces dernières années, ce qui a limité les forces disponibles pour une réflexion de fond.

Si le canton de Neuchâtel se lance dans l'aventure, ce n'est cependant pas dans l'inconnu. Les cantons du Tessin et de Genève l'ont précédé et le premier pratique déjà cette nouvelle approche des prestations sociales depuis bientôt deux ans avec succès. Les situations financières critiques, comme celle que connaît notre canton, invitent à se montrer plus créatifs. Il est notamment important que les citoyens comprennent et adhèrent à l'action sociale de l'Etat. Il est également indispensable que l'Etat ait une vision cohérente de ce qu'il fait en matière sociale et qu'il puisse jouer son rôle de pilote.

Certes, nous ne sommes pas encore dans l'application pratique et quotidienne, puisque le projet propose une loi qui fixe des principes, arrête des définitions et précise les points que le Conseil d'Etat devra développer dans des dispositions d'application. Car l'option a été prise de limiter la loi à la formulation d'un cadre clair et concis (14 articles) et de donner ainsi une base légale à la mise en œuvre des instruments d'harmonisation, de coordination et d'organisation.

De plus, la loi ne sera pas d'emblée applicable à l'ensemble des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. C'est le Conseil d'Etat qui définira quelles prestations seront soumises à la loi et à partir de quel moment. Des travaux de consultation, de réflexion et de définition doivent se poursuivre, en collaboration avec les

services concernés, d'une part, avec les communes s'agissant principalement de l'organisation, d'autre part. Mais si elle est acceptée par le Grand Conseil, cette loi permettra de renforcer la légitimité des travaux qui seront poursuivis et la volonté de les mener avec dynamisme et célérité.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport, de faire bon accueil au projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, d'accepter les quatorze articles qui la composent, d'approuver l'adaptation de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage et de classer le postulat du groupe libéral-PPN 01.159, du 19 novembre 2001, "Pour privilégier l'interdisciplinarité et la communication en matière d'offre sociale".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 34 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 décembre 2004,

décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Buts

Article premier [1]La loi crée les bases de l'harmonisation et de la coordination des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources (ci-après: les prestations).

[2]Elle définit les principes régissant:

a) l'unité économique de référence;
b) le revenu déterminant unifié;
c) le processus d'examen du droit aux prestations;
d) l'échange d'informations;
e) l'organisation des structures d'accès aux prestations.

CHAPITRE 2

Unité économique de référence

Définition

Art. 2 L'unité économique de référence désigne l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du revenu déterminant unifié.

Composition

Art. 3 [1]L'unité économique de référence comprend, en règle générale:

a) le-la titulaire du droit;
b) le-la conjoint-e ou le-la partenaire enregistré-e;
c) le-la partenaire qui partage le domicile du-de la titulaire du droit;
d) les parents, lorsque le-la titulaire du droit est mineur-e ou en première formation;
e) les enfants mineurs ou en première formation.

[2]Le Conseil d'Etat détermine les autres personnes composant l'unité économique de référence.

[3]Il règle les modalités relatives aux personnes domiciliées à l'étranger.

CHAPITRE 3

Revenu déterminant unifié

Définition

Art. 4 Le revenu déterminant unifié sert de base au calcul du droit à la prestation.

Principes

Art. 5 [1]Le calcul du revenu déterminant unifié se fonde sur les éléments de revenus, de charges et de fortune de l'unité économique de référence.

[2]Ces éléments correspondent pour l'essentiel aux rubriques de la déclaration d'impôts.

[3]Les dépenses librement consenties ne sont pas retenues.

[4]Le Conseil d'Etat définit les éléments composant le revenu déterminant unifié et les modalités de leur prise en considération.

CHAPITRE 4

Processus d'examen du droit aux prestations

Principes

Art. 6 [1]L'examen du droit aux prestations s'effectue dans l'ordre déterminé par le Conseil d'Etat.

[2]L'octroi d'une prestation est pris en considération dans le calcul du revenu déterminant le droit à la prestation suivante.

[3]Le revenu déterminant tient compte des prestations accordées aux membres de l'unité économique de référence et, le cas échéant, de celles auxquelles ils ont renoncé.

CHAPITRE 5

Echange d'informations

Base centralisée de données sociales

Art. 7 [1]L'Etat crée une base centralisée de données sociales.

[2]La base centralisée contient les données relatives à l'unité économique de référence et au calcul du revenu déterminant unifié.

[3]Elle répertorie les prestations accordées ou refusées et indique, le cas échéant, le montant de chacune d'elles.

[4]Le Conseil d'Etat édicte les dispositions complémentaires relatives au contenu de la base centralisée, à son accès et à la transmission des données.

Echange d'informations

Art. 8 [1]Les services compétents pour l'octroi de prestations se réfèrent aux informations de la base centralisée.

[2]Ils transmettent à la base centralisée toute donnée utile.

CHAPITRE 6

Organisation

Guichets sociaux régionaux

Art. 9 [1]Les communes créent des guichets sociaux régionaux.

[2]L'Etat participe par le versement d'indemnités aux charges de fonctionnement des guichets sociaux qu'il reconnaît.

[3]Il définit les principes de fonctionnement des guichets sociaux et veille à la formation de leur personnel.

Procédure

Art. 10 [1]Toute personne qui demande une prestation s'adresse en principe au guichet social de sa région.

[2]Le guichet social examine la demande et fournit une information sur le droit aux prestations.

[3]Si la personne confirme sa demande, le dossier est transmis aux services compétents pour décision.

CHAPITRE 7

Dispositions d'exécution, transitoire et finales

Dispositions d'exécution

Art. 11 [1]Le Conseil d'Etat arrête les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi.

[2]Il détermine les prestations soumises à la loi.

Disposition transitoire

Art. 12 Les demandes en suspens au moment où la prestation est soumise à la présente loi sont régies par le nouveau droit.

Référendum facultatif

Art. 13 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur

Art. 14 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Loi
portant révision de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 34 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 décembre 2004,

décrète:

Article premier La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, du 25 mai 2004, est modifiée comme suit:

Art. 63, al. 1

[1]La participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont supportées à raison de 50% par l'Etat et de 50% par l'ensemble des communes.

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXES

Annexe 1

TABLEAU DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL EN 2003

Prestations, nombre de bénéficiaires et montants en Fr. versés par les pouvoirs publics en **2003** aux bénéficiaires, directement ou indirectement (globalement, puis Confédération, canton et communes).
Les frais administratifs et salariaux des services prestataires ne sont pas pris en compte.
La population totale au 31.12.2003 était de 167'990 personnes.
Sources: rapports de gestion 2003, comptes 2003, responsables de services.

Prestation	*Bénéficiaires*	***Montant global***	*Confédération*	***Canton***	*Communes*
DFAS Subsides LAMal	56'611[1]	**80'079'772**	65'059'807 soit 81%	**15'019'965 soit 19%**	--
Avances sur pensions alimentaires	562[2]	**413'706**	--	**413'706**[3]	--
Aide aux victimes d'infraction (seulement indemnisation et tort moral)	11 + 24[4]	**187'560**	--	**187'560**[5]	--
Prix de pension réduit (établissements spécialisés)[6]	629[7], 768 et 1'236[8]	**81'961'185**[9]	33'544'250[10]	**30'540'697**[11] **soit 60% du solde après part CH**	17'876'238[12] soit 40% du solde, après part CH
Aide au logement	1'040 ménages[13]	**7'449'172**	4'467'959[14]	**2'235'037**	746'176
Aide au désendettement	26[15]	**--**	--	**--**[16]	--
Aide sociale[6]	8'257[17]	**39'144'985**	--	**15'657'994 soit 40%**	23'486'991 soit 60%
DEP Prestations complémentaires AVS/AI	6'847[18]	**94'772'000**	33'170'200 soit 35%	**61'601'800 soit 65%**	--
Allocations maternité	141 mères[19]	**1'177'893**[20]	--	**1'039'517 le reste à la charge des caisses d'all. familiales**	--
Allocations familiales	7'814 avec 14'152 enfants[21]	**33'191'788 dont 612'841 d'all. de naissance**	--	**--**	--
Allocations familiales (AF) dans l'agriculture	361 avec 764 enfants, pour les AF fédérales. Pas de chiffre pour les AF cantonales	**3'059'205 AF fédérales et cantonales dans l'agriculture**[22]	--	--	--
Mesures d'intégration professionnelle	449 placements et 60 stages en entreprises	**6'282'139**[23]	--	**3'769'283 soit 60%**	2'512'856 soit 40%
DIPAC Bourses d'études	1'768[24]	**5'308'266**	2'547'968 soit 48%	**2'760'298 soit 52%**	--
DJSS Assistance judiciaire	769 décisions accordant l'assistance	**1'724'510**	--	**1'724'510**	--
Prix de pension réduit LESPA (établ. pour personnes âgées)	988[25]	**10'987'303**	--	**6'592'382 soit 60%**	4'394'921 soit 40%
TOTAL	[26]	**365'739'484**[27]	**138'790'184**	**141'542'749**	**49'017'182**

Notes relatives au tableau:

[1] Nombre total de personnes ayant bénéficié d'un subside en 2003, indépendamment de la durée d'octroi de cette aide.

[2] Sur 1'200 dossiers, 225 faisaient l'objet d'avances au 31.12.2003; on évalue à 2.5 les bénéficiaires par dossier donnant lieu au versement d'avances, soit 562 bénéficiaires.

[3] Montant correspondant à la différence entre le total des avances et celui du recouvrement.

[4] 11 bénéficiaires d'indemnisation et 24 de tort moral.

[5] Montant total, soit 12'580 pour l'indemnisation et 174'980 pour le tort moral.

[6] Les chiffres pour les établissements spécialisés et l'aide sociale concernent l'année 2002.

[7] Non-AI mineurs": 629 mineurs NE placés dans et hors canton. A noter que 641 mineurs NE et hors canton ont été placés dans notre canton pour une capacité d'accueil de 276 places.

[8] AI mineurs et adultes", 768 en homes-foyers et 1'236 en ateliers-écoles. Certaines personnes sont à la fois en home-foyer et en atelier-école; ces deux valeurs ne peuvent donc pas s'additionner.

[9] Montant correspondant à la différence entre les charges d'exploitation et les recettes (=participation des pensionnaires, vente de produits d'ateliers, remboursements caisse-maladie et LAA, part des autres cantons pour le placement de leurs ressortissants), augmentée du coût des placements hors canton de Neuchâtelois. A noter que les charges brutes totales atteignent 126'150'215.
Détail: institutions AI: 41'979'500**,** non-AI: 35'238'115, lutte contre la toxicomanie: 4'743'570.

[10] Subventions de l'OFAS et de l'OFJ (justice). Détail: AI: 27'273'930, non-AI: 5'253'090, lutte toxicomanie: 1'017'230.

[11] Détail: AI: 8'823'342, non-AI: 17'991'015, lutte toxicomanie: 3'726'340.

[12] Détail: AI: 5'882'228, non-AI: 11'994'010, pas de participation ici des communes pour la lutte contre la toxicomanie.

[13] Pour un total de 1'277 logements (1'040 ménages) qui peuvent donner droit à la prestation. Il s'agit ici exclusivement d'aides "à la personne" et non pas d'aides "à la pierre" (accession et construction de logements). Le nombre de ménages et le nombre de logements ne concernent que les subventions cantonales et communales. Le nombre de ménages qui bénéficient d'aides de la part de la Confédération n'est pas connu.

[14] Les subsides fédéraux sont remis directement aux bénéficiaires neuchâtelois, sans transiter par l'office NE du logement.

[15] 26 prêts en cours (dont 2 nouveaux accordés en 2003), pour des ménages de 3 personnes en moyenne, soit approximativement 78 personnes.

[16] Les prêts consentis au 31.12.2003 portent sur un montant de 185'058.10; ils sont remboursés par les bénéficiaires, à un taux de 3% à fin 2003 (2% dès le 1.1.2004). La contribution de l'Etat réside dans la différence entre ce taux et le taux qu'il pourrait obtenir en plaçant sur le marché des capitaux le montant mis à disposition du Fonds de désendettement.

[17] Nombre total des personnes ayant bénéficié d'aide matérielle en 2002, indépendamment de la durée d'octroi de cette aide.

[18] Dont 1'937 placés durablement dans un home.

[19] 131 bénéficiaires auprès de la caisse **cantonale** ALFA et 10 préavis positifs pour des caisses professionnelles.

[20] 88'376 du fonds d'allocations familiales de la caisse **cantonale** ALFA pour les salariées affiliées à cette caisse, 1'039'517 de l'Etat pour les indépendantes et les femmes sans activité lucrative et env. 50'000 à la charge des caisses professionnelles, pour les salariées qui y sont affiliées.

[21] Il ne s'agit ici que des bénéficiaires dont l'employeur est affilié à la caisse **cantonale** ALFA; cette valeur ne comprend donc pas les personnes domiciliées dans le canton au bénéfice d'AF versées par d'autres caisses du canton ou de Suisse.

[22] **1'958'000** sont versés pour les AF fédérales, dont le financement est assuré pour 2/3 par la Confédération et pour 1/3 par le canton. La part cantonale est à la charge du fonds d'allocations familiales de la caisse **cantonale** ALFA.
En outre, 1'101'205 sont versés pour les AF cantonales dans l'agriculture (complément pour les salariés (=travailleurs agricoles), pour les indépendants (=petits paysans) au bénéfice des AF fédérales et pour ceux qui ne touchent pas celles-ci). Ce montant est couvert par les cotisations des petits paysans.

[23] Montant couvrant les salaires et les charges sociales des programmes d'emploi temporaire.

[24] 90% des bourses sont octroyées à des requérants célibataires, sans charge d'enfants.

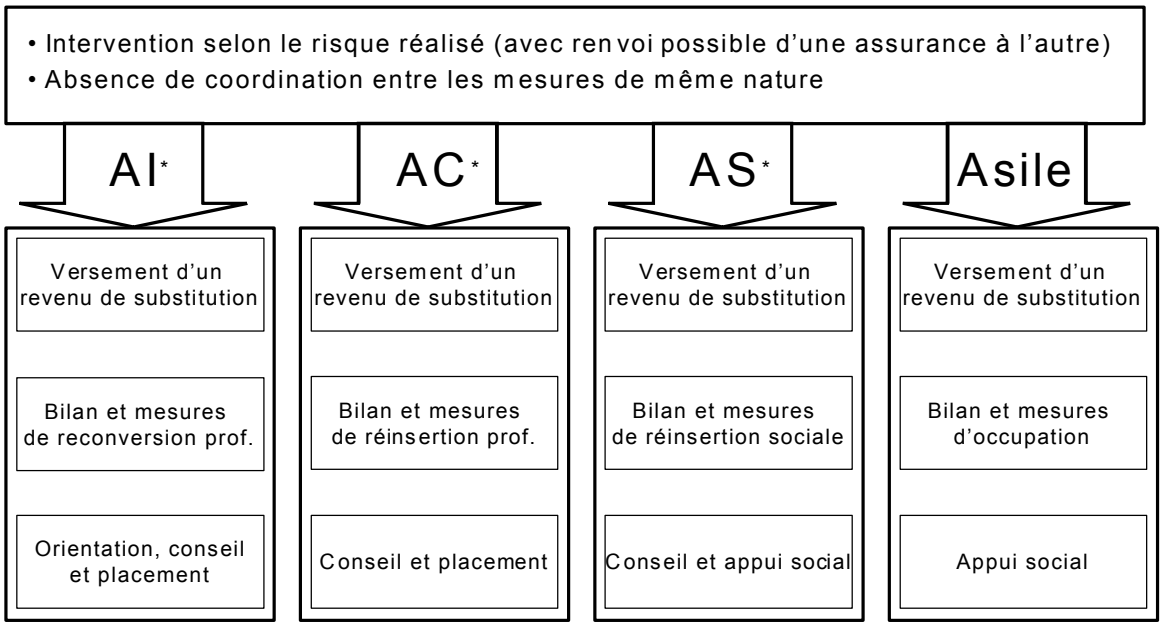
[25] Le service de la santé publique a traité en 2003 1'823 dossiers, dont 1'713 acceptés et 110 refusés, qui correspondent à autant de décisions. En principe, chaque bénéficiaire d'un prix de pension réduit fait l'objet d'une décision par année, parfois deux ou trois.

[26] Pas de chiffre total pour les bénéficiaires. D'une part, les valeurs indiquées dans cette colonne désignent parfois des individus, parfois des ménages, d'autre part les personnes peuvent percevoir plusieurs prestations simultanément (PC + prix de pension réduit + subside LAMal, par exemple).

[27] Ce total ne correspond pas à la somme des montants versés par la Confédération, le canton et les communes aux bénéficiaires de prestations; en effet, les allocations familiales (de base et dans l'agriculture) sont financées par les cotisations et non pas par le budget de l'Etat.

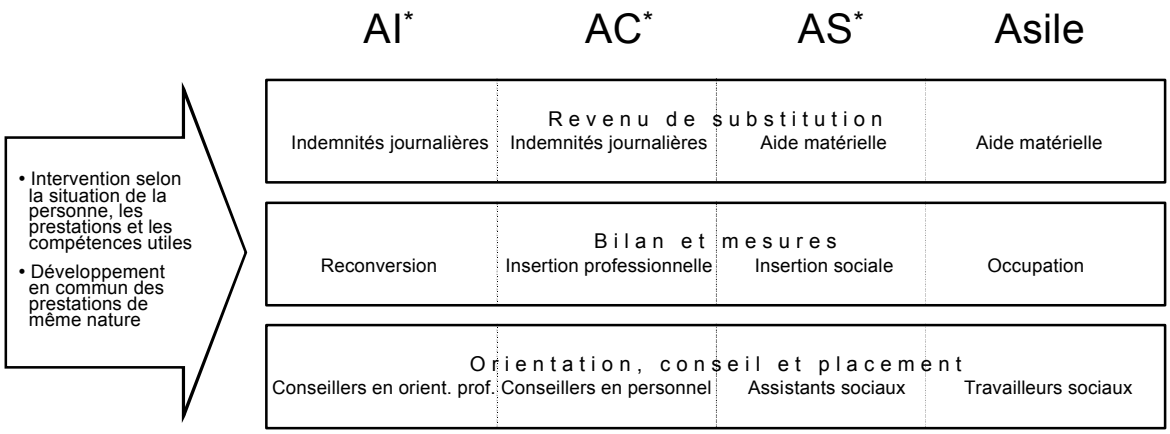
Annexe 2a

COLLABORATION ENTRE LES SECTEURS (SITUATION ACTUELLE)



Annexe 2b

OBJECTIFS DE LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE (CII)



<u>Exemples de mesures à mettre en oeuvre</u>:

- Programme commun des programmes d'insertion, d'intégration, d'occupation et de formation
- Harmonisation des normes financières et des procédures administratives
- Coordination des activités de conseil
- Perfectionnement commun des intervenants
- Information réciproque concernant les prestations versées (banque de données sociales)

* AI (assurance-invalidité), AC (assurance-chômage), AS (aide sociale)

Annexe 3

TABLEAU ET COMMENTAIRES DE L'ORDRE D'EXAMEN DU DROIT AUX PRESTATIONS

Numéro de ou ordre d'accès à la prestation	Prestations sociales	Revenu déterminant pour le calcul du droit	Revenu déterminant après octroi ou refus	Octroi de la prestation = modific. évtle de la prestation numéro
1	Subsides LAMal: classification automatique	RDU	RDU + (1)[11]	2, 3, 5, 7 et 8
2	Avances des contributions d'entretien	RDU + (1)	RDU + (1) + (2)	3, 4, 5, 6, 7 et 8
3	Mesures d'intégration professionnelle (MIP)[12]	RDU + (1) +(2)	RDU + (1) + (2) + (3)	4, 5, 6, 7 et 8
4	Bourses d'études[13]	RDU + (1) + (2) + (3)	RDU + (1) + (2) + (3) + (4)	5, 7 et 8
5a 5b	Aide sociale Allocations de maternité	RDU + (1)[14] + (2) + (3) + (4)	RDU + (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	6, 7 et 8
6	Si une des prestations 2, 3 ou 5 est accordée, il y a révision du subside LAMal, mais celle-ci n'entraîne pas le réexamen du droit aux prestations précédentes.	RDU + (2) + (3) + (5) voir note[15]	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)	7 et 8
7	Prix de pension réduits SES ou LESPA	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)	
8	Assistance judiciaire	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)	RDU + (1 ou 6) + (2) + (3) + (4) + (5)	

Les chiffres qui suivent le RDU ont été mis entre parenthèses ( ) pour indiquer que les prestations auxquelles ils renvoient peuvent être égales à 0 (pas de droit à la prestation).

---

[11] Par mesure d'égalité de traitement (comparaison des revenus disponibles) avec les personnes qui, en raison d'un revenu plus élevé, touchent un subside plus bas, le subside est considéré comme un revenu qui s'ajoute au RDU.

[12] Les MIP viennent en 3e position par le fait qu'elles doivent être considérées comme un salaire (ne sont ni une prestation catégorielle, ni de comblement, ni tarifaire).

[13] Cette prestation est prise en compte dans le RDU des prestations suivantes, mais elle est également considérée comme une dépense à couvrir (prestation catégorielle).

[14] Le revenu "fictif" correspondant au subside est ajouté au RDU et sera compensé par une dépense du même montant.

[15] Le subside LAMal résultant de la classification automatique est ignoré, puisqu'il est ici recalculé. Par ailleurs, l'éventuel montant versé par l'office des bourses est, selon les dispositions légales actuelles, non pris en compte dans le calcul déterminant le droit à un subside LAMal (classification automatique ou révision).

Remarques au sujet des prestations:

Les prestations des assurances sociales, y compris **les prestations complémentaires AVS/AI** et les assurances privées, ainsi que **les allocations familiales**, font partie du RDU. La détermination de leur droit doit donc être activée avant de solliciter les prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources.

Les **allocations maternité** sont actuellement imposables. Elles devraient donc être comprises dans le RDU. Or, force est de constater que dans presque tous les cas, elles ne sont pas déclarées. La CCNC a fait une demande (5 avril 2004) auprès du chef du DEP pour que ces allocations fassent l'objet d'une exonération fiscale, au même titre que les prestations d'aide matérielle versées dans le cadre de l'aide sociale.

Le principe "l'on ne reprend pas d'une main ce que l'on donne de l'autre" entre ponctuellement en conflit avec celui qui postule "un franc est un franc", par exemple dans les rapports subsides LAMal / bourses d'études.

Les **bourses d'études** sont une prestation catégorielle qui permet de couvrir tout au plus les frais d'études. L'examen du droit à cette prestation nécessite toutefois que l'on se préoccupe du budget de la famille du boursier afin de savoir si elle peut prendre en charge ces frais d'études. L'examen du droit à la prestation nécessite donc une analyse similaire à celle effectuée pour des prestations de comblement.

Constitue probablement des **prestations tarifaires** le domaine aide et soins à domicile dont les barèmes sont fonction du revenu des bénéficiaires. Rattaché au secteur de la santé, ce domaine n'a pas été considéré dans le présent rapport. D'autres prestations de type tarifaire ont également été évoquées dans le rapport (taux de participation des parents pour l'accueil en crèche, subventions aux primes APG pour les chômeurs de plus de 45 ans, etc.).

En outre, des 14 prestations sociales cantonales recensées, les suivantes ne figurent ni dans le RDU, ni sur le tableau ci-devant:

1. **L'aide aux victimes d'infraction**: il s'agit de dispositions fédérales qui ont trait à l'indemnisation et la réparation morale (loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), du 4 octobre 1991). Le revenu déterminant est fixé par la législation fédérale. Le RDU n'est donc pas pertinent pour la détermination du droit.

   Par contre, l'indemnité LAVI éventuellement versée devrait être prise en considération comme revenu, à certaines conditions, dans le RDU utilisé pour le calcul du droit aux autres prestations sociales.

   Compte tenu du nombre peu important de dossiers par année et du type particulier de ce revenu, nous pensons adéquat de laisser le soin à chaque secteur de fixer la règle de prise en compte de cette prestation dans le calcul du revenu déterminant.

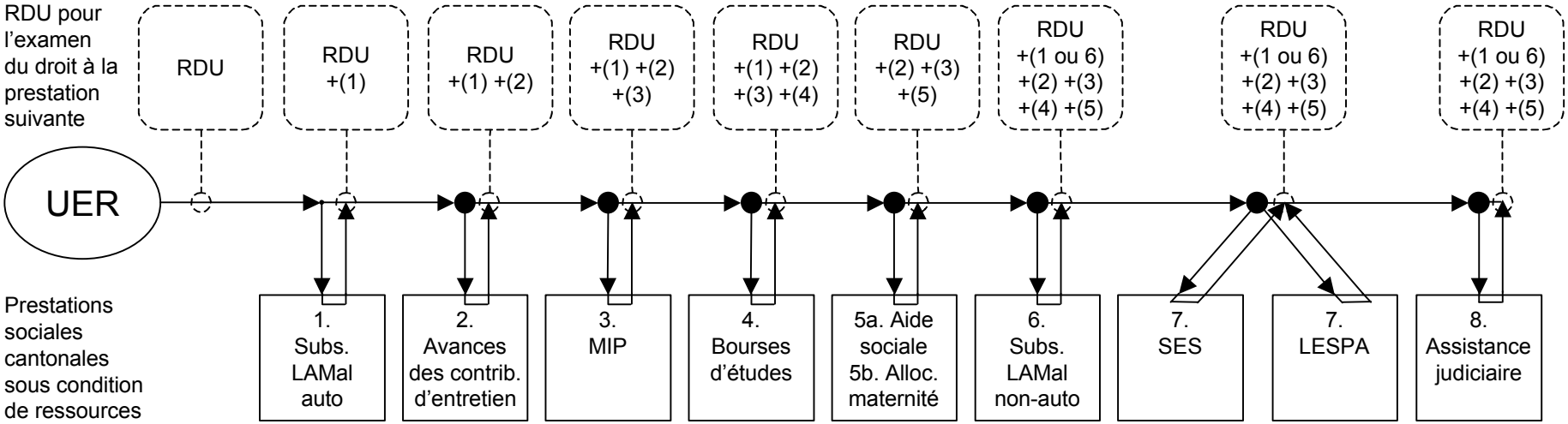
   Il est utile de préciser ici que, selon l'article 12 LAVI, la victime a droit à une indemnité pour le dommage qu'elle a subi si ses revenus déterminants au sens de l'article *3c* LPC ne dépassent pas le quadruple du montant supérieur destiné à la couverture des besoins vitaux, fixé à l'article *3b*, alinéa 1, lettre *a*, LPC. De plus, une somme peut être versée à la victime à titre de réparation morale, indépendamment de son revenu, lorsque celle-ci a subi une atteinte grave et que des circonstances particulières le justifient (art. 12, al. 2, LAVI).

2. **L'aide au logement**: il s'agit d'une prestation indirecte, à savoir l'accès à un appartement subventionné et la possibilité de bénéficier ainsi d'un loyer modéré. La détermination du droit se fait sur la base d'un revenu déterminant. Celui-ci est fixé dans la loi fédérale. Le droit à cette prestation n'influence pas le revenu déterminant pris en compte pour le calcul du droit à d'autres prestations sociales (il s'agit d'une prestation tarifaire).

3. **L'aide au désendettement**: il s'agit d'une aide particulière et spécifique. Ce secteur est "autonome" et cette aide est sans influence sur le calcul du droit à d'autres prestations sociales. Cependant, comme dans le secteur de l'aide sociale, une comparaison entre le RDU + (2) + (3) + (4) + (5) + (6) et les besoins selon les normes d'aide pour le calcul de l'aide matérielle est effectuée afin de déterminer si un prêt peut être octroyé ou non.

Annexe 4

SCHÉMA DE L'ORDRE D'EXAMEN DU DROIT AUX PRESTATIONS



Au niveau des ●, il sera examiné si les conditions pour l'examen du droit à la prestation sont réunies.

Annexe 5

COMMISSION CANTONALE DE L'ACTION SOCIALE

La composition, l'organisation et les compétences de la commission cantonale de l'action sociale sont définies par la loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996:

Art. 10 [1]Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période administrative une commission cantonale de l'action sociale de 15 membres choisis dans les différentes régions du canton et comprenant des représentants des communes ainsi que des organisations concernées.

[2]La commission est présidée par le conseiller d'Etat, chef du département. Son secrétariat est assumé par le service.

[3]Les chefs des services concernés de l'administration cantonale participent aux travaux de la commission en fonction des besoins.

Art. 11 [1]La commission cantonale de l'action sociale peut désigner un bureau de cinq à sept membres choisis en son sein.

[2]La commission cantonale de l'action sociale peut s'organiser en sous-commissions pour l'étude de questions particulières, de nature plus technique. Elle peut, dans ce cadre, faire appel à des personnes extérieures suivant les domaines traités.

Art. 12 [1]La commission est un organe consultatif.

[2]Elle est consultée sur les mesures propres à assurer l'application et la coordination de l'action sociale ainsi que sur d'autres questions s'y rapportant. Elle préavise les projets de lois et de règlements en matière d'aide sociale.

[3]Elle recherche et analyse les causes d'indigence et d'exclusion et signale les insuffisances du système social. Elle propose des mesures de prévention et d'action assorties le cas échéant d'une procédure d'évaluation.

Présidente de la commission: Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat

Membres de la commission:

Mmes Thérèse Humair, députée, Fleurier
Chantal Morales, ancienne conseillère communale, Cernier
Gisèle Rusca, représentante de la section neuchâteloise de l'Association suisse des professionnels de l'action sociale

MM. Didier Berberat, directeur des Services sociaux de la ville de La Chaux-de-Fonds
Francis Berthoud, député, Neuchâtel
Jean-Jacques Bolle, conseiller communal, Fontainemelon
Marcelo Droguett, directeur des Services sociaux de la ville du Locle
François Hainard, professeur de sociologie à l'Université de Neuchâtel
Laurent Mader, directeur de la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale
Laurent Margot, président du Tribunal du district du Val-de-Travers, Môtiers
Daniel Monnin, chef du service de l'action sociale
Hubert Péquignot, directeur de Caritas
Daniel Perdrizat, directeur des Services sociaux de la ville de Neuchâtel

Participent à la commission avec voix consultative:

MM. Jean-Michel Clerc, directeur du Centre neuchâtelois d'alcoologie
Raffaele Fasano, chef de l'office de l'aide sociale
Christian Fellrath, chef du service des mineurs et des tutelles
Fabio Fierloni, chef du service de l'emploi
Pierre-Yves Schreyer, directeur de la Caisse cantonale de compensation
Roland Zimmermann, chef du service de l'assurance-maladie

Annexe 6

CONSULTATION SUR L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'HARMONISATION ET LA COORDINATION DES PRESTATIONS SOCIALES

Services et offices consultés

Service de l'action sociale
Service de la jeunesse
Service de la justice
Service de la santé publique
Service de l'assurance-maladie
Service de l'emploi
Service des communes
Service des contributions
Service des établissements spécialisés
Service des mineurs et des tutelles
Service des poursuites et faillites et du registre du commerce
Service juridique
Office de la politique familiale et de l'égalité
Office de l'assurance-invalidité
Office des bourses
Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage
Caisse cantonale neuchâteloise de compensation

Institutions consultées

Association neuchâteloise des institutions d'action sociale
Caritas Neuchâtel
Centre social protestant
Centre Psycho-Social Neuchâtelois (Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds)
Centre spécialisé pour handicapés de la vue
Coordination cantonale des Associations de défense des chômeurs
Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale
Fondation SEREI - Service d'Entraide et d'Information
Hôpital de La Chaux-de-Fonds - Service social
Hôpital de la Providence
Hôpital de Perreux
Hôpital du Locle - Service social
Hôpitaux de la Ville de Neuchâtel - Service social
Office social de l'ANIM - La Chaux-de-Fonds
Pro Infirmis
Pro Senectute
Section neuchâteloise de l'association suisse des professionnels de l'action sociale

Toutes les communes neuchâteloises ont été consultées.

Réponses des services, offices et institutions privées concernés

Les services, offices et institutions privées concernés ont accueilli le projet de loi très positivement. Ainsi, tant le principe d'une loi-cadre, la volonté d'harmoniser et de coordonner que les cinq instruments contenus dans le projet de loi ont été acceptés à la quasi-unanimité. Des remarques ont été formulées quant à certaines difficultés qui

pourraient surgir lors de la mise en application du projet de loi, de même que des points de "vigilance" ont été soulignés, notamment, s'agissant de la BaCeDoS, celui ayant trait aux limites imposées par la protection des données ou, pour ce qui est du RDU, des problèmes qui pourraient surgir dans la prise en considération de certaines rubriques de la déclaration d'impôt. Mais ces remarques et commentaires n'ont jamais été formulés dans un sens de négation au projet, mais de construction et de soutien lucides.

Pour ce qui est de la réorganisation des services sociaux intercommunaux, tant les services et offices que les institutions privées y sont favorables, en particulier lorsqu'il est question de guichets sociaux régionaux et de commissions intercommunales d'action sociale. Les institutions privées n'ont par contre en général pas d'opinion sur les questions de nombre minimum d'assistants sociaux par structure, de même que sur le pourcentage de personnel administratif par assistant social. Mais elles souhaitent qu'une définition des rôles respectifs des assistants sociaux et du personnel administratif soit donnée. Tout comme les services et offices, elles ont souligné l'importance de la bonne formation des personnes appelées à travailler dans les guichets sociaux régionaux.

En résumé, nous pouvons dire que le projet de loi, dans tous ses aspects et composantes, est presque unanimement accepté par les services, offices et institutions privées concernés.

Réponses des communes

Il faut préciser que le questionnaire adressé aux communes était davantage axé sur les questions relatives à la réorganisation des services sociaux intercommunaux et à la mise en place des guichets sociaux régionaux. Il nous a paru en effet important de connaître de manière plus précise leur avis à ce sujet, les communes étant les partenaires indispensables de l'Etat dans tout projet concernant le travail de proximité qu'impliquent certaines prestations sociales et, par conséquent, les premières concernées par les propositions de réorganisation contenues dans le projet ACCORD.

Seule une commune sur les 54 qui ont répondu exprime quelques réticences quant à l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. 42 trouvent les quatre premiers instruments contenus dans le projet de loi adéquats et nécessaires, alors que 10 les trouvent intéressants mais pas vraiment appropriés (les remarques que ces dernières formulent permettent de constater qu'elles ne s'y opposent pas, mais qu'elles attendent des précisions pour pouvoir se déterminer) et que 2 ne se prononcent pas.

S'agissant de la **réorganisation de certains services sociaux intercommunaux** (1ère étape de la réorganisation globale), 40 communes trouvent cette proposition adéquate et nécessaire, 8 nécessaire mais pas sous cette forme et 4 la jugent inutile et superflue, les deux dernières n'ayant pas répondu à cette question.

La proposition de mettre en place des **services sociaux comprenant au minimum trois assistants sociaux se répartissant l'équivalent d'un poste et demi** est acceptée par 37 communes, alors que 13 la refusent et que 4 ne s'expriment pas. Cette répartition des réponses est la même pour la proposition qui consiste à prévoir **66% de poste administratif par poste complet d'assistant social**.

La proposition de **délégation de certaines compétences à une commission communale ou intercommunale d'action sociale** est jugée adéquate et nécessaire par 32 communes, nécessaire, mais pas sous cette forme par 6, inutile et superflue par 11 communes, alors que 5 communes sont sans opinion.

36 communes sont favorables à une **répartition des frais de personnel des services sociaux communaux et intercommunaux à raison de 40% l'Etat et 60% les**

communes. 12 communes répondent par la négative, alors que 6 ne se prononcent pas. Il faut mentionner ici que parmi les communes qui ont répondu positivement, certaines souhaiteraient néanmoins une autre répartition (50-50 ou 60-40), rejoignant ainsi plusieurs communes qui ont répondu négativement en faisant des propositions de répartition différentes de 40-60. C'est dire que, sur le principe d'une répartition des frais de personnel, la très grande majorité des communes est favorable, mais que le taux de répartition ne fait pas la même "unanimité".

Pour ce qui est de la question relative au **système de financement** qui comprend différentes étapes et plusieurs éléments, dont un changement de la répartition des charges des mesures d'intégration professionnelle entre l'Etat et les communes (actuellement 60-40, prévue à l'avenir 50-50), les oppositions sont nettement plus marquées. 19 communes acceptent la proposition de financement, alors que 23 répondent négativement pour des raisons diverses, notamment parce que cette répartition a été traitée différemment par la CODETA, et que 12 ne se prononcent pas.

Pour ce qui est du **regroupement au niveau communal ou régional de certaines entités** (2e étape de la réorganisation), telles que les services sociaux, l'office du travail, l'agence communale AVS, 43 communes le trouvent adéquat et nécessaire, 2 nécessaire mais pas sous cette forme, alors que 7 le jugent inutile et superflu et que 2 ne se prononcent pas. Cette proposition est donc vue en grande majorité positivement.

Enfin, s'agissant des **guichets sociaux régionaux**, 3e étape de la réorganisation, 33 communes y sont favorables, 8 sont intéressées, 9 réservées, 2 défavorables et 2 ne se prononcent pas. Nous pouvons ainsi dire que les communes sont généralement favorables et intéressées. Les réserves marquées par certaines proviennent du fait que le projet n'est pas encore assez précis et détaillé pour qu'elles puissent y adhérer. Ces réponses nous permettent donc d'aller de l'avant dans la formulation et l'organisation plus précises du projet.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

RÉSUMÉ 1

PRÉAMBULE 3

1. INTRODUCTION 5
1.1. La protection sociale 5
1.2. Compétence législative 6

2. LA COORDINATION INTERDÉPARTEMENTALE DE LA POLITIQUE SOCIALE 9
2.1. Le groupe de travail (GT CIPOS) 9
2.2. La collaboration interinstitutionnelle (CII) 10
2.2.1. Définition 10
2.2.2. Groupe de pilotage et priorités 10
2.3. Conclusion 11

3. LE REVENU DÉTERMINANT UNIFIÉ (RDU) 11
3.1. Revenus déterminants 11
3.2. Constats 14
3.3. Travaux relatifs au revenu déterminant unifié 14
3.3.1. Rapport du groupe exécutif: principes retenus 15
3.3.2. Rapport du groupe exécutif: conclusions 17
3.3.3. Rapport du GT CIPOS au Conseil d'Etat et principes retenus 18
3.4. Suite des travaux 18

4. L'UNITÉ ÉCONOMIQUE DE RÉFÉRENCE (UER) 19
4.1. Introduction 19
4.2. Travaux du GT CIPOS 19

5. LE PROCESSUS D'EXAMEN DU DROIT AUX PRESTATIONS 20
5.1. Définition et principes 20
5.2. Classification des prestations 20
5.2.1. Les prestations catégorielles 21
5.2.2. Les prestations de comblement 21
5.2.3. Les prestations tarifaires 21
5.2.4. Les prestations particulières 21
5.3. Ordre d'examen du droit aux prestations 21

6. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET LA BASE CENTRALISÉE DE DONNÉES SOCIALES (BACEDOS) 23
6.1. Initiation du projet 23
6.2. Objectifs principaux 23
6.3. Faisabilité juridique 24
6.4. Partenaires 24
6.5. Organisation et planification du projet 25
6.5.1. Chefs de projet 25
6.5.2. Comité de pilotage 26
6.5.3. Groupes de travail 26
6.5.4. Planification 26
6.6. Avantages principaux de la base centralisée de données sociales 27
6.7. Postulat du groupe libéral-PPN, du 19 novembre 2001 27

7. L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCÈS AUX PRESTATIONS 28
7.1. Aide sociale: services sociaux communaux et intercommunaux 28
7.1.1. Rappel 28

7.1.2. Rapport de la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale ... 28
7.2. Travaux menés dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle ... 30
7.3. L'organisation tessinoise ... 30
7.4. Guichets sociaux régionaux – 1ère étape ... 31
7.4.1. Réorganisation de certains services sociaux intercommunaux ... 31
7.4.2. Proposition de financement des services sociaux communaux et intercommunaux ... 31
7.5. Guichets sociaux régionaux – 2e étape ... 32
7.5.1. Regroupement de certaines entités sur le plan communal ou régional (services sociaux, office du travail, agence communale AVS/AI) ... 32
7.5.2. Proposition de financement des entités regroupées ... 33
7.6. Résumé de l'impact financier des étapes 1 et 2 des guichets sociaux régionaux ... 34
7.6.1. 1ère étape - Réorganisation des services sociaux ... 34
7.6.2. 2e étape - Regroupement de certaines entités (CII) ... 34
7.7. Aspects légaux ... 35
7.8. Guichets sociaux régionaux – 3e étape ... 35
7.9. Postulat du groupe libéral-PPN, du 19 novembre 2001 ... 36

8. PROCÉDURE DE CONSULTATION ... 36
8.1. Introduction ... 36
8.2. Résultats de la consultation ... 36
8.3. Suite des travaux ... 37
8.3.1. UER, RDU, BaCeDoS, processus d'examen du droit aux prestations ... 37
8.3.2. Organisation des structures d'accès aux prestations ... 37

9. COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA LOI SUR L'HARMONISATION ET LA COORDINATION DES PRESTATIONS SOCIALES ... 38
9.1. Chapitre premier - Dispositions générales ... 38
9.2. Chapitre 2 - Unité économique de référence ... 38
9.3. Chapitre 3 - Revenu déterminant unifié ... 39
9.4. Chapitre 4 - Processus d'examen du droit aux prestations ... 39
9.5. Chapitre 5 - Echange d'informations ... 39
9.6. Chapitre 6 – Organisation ... 40
9.7. Chapitre 7 - Dispositions d'exécution, transitoire et finales ... 40

10. POSTULAT DU GROUPE LIBÉRAL-PPN, DU 19 NOVEMBRE 2001 ... 41

11. CONCLUSION ... 42

Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) ... 44

Loi portant révision de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) ... 47

ANNEXES
Annexe 1: Tableau des prestations sociales versées dans le canton de Neuchâtel en 2003 ... 48
Annexe 2a: Collaboration entre les secteurs (situation actuelle) ... 50
Annexe 2b: Objectifs de la collaboration interinstitutionnelle (CII) ... 50
Annexe 3: Tableau et commentaires de l'ordre d'examen du droit aux prestations ... 51
Annexe 4: Schéma de l'ordre d'examen du droit aux prestations ... 53
Annexe 5: Commission cantonale de l'action sociale ... 54
Annexe 6: Consultation sur l'avant-projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales ... 55