ACTION SOCIALE
ET PRESTATIONS SOCIALES CANTONALES 05.038

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
- **d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'action sociale (LASoc)**
- **d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl)**

(Du 14 septembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le 23 février 2005, le Grand Conseil a adopté à une très large majorité la loi contenant cinq instruments d'harmonisation et de coordination des prestations sociales qui s'inscrivent dans le cadre du projet ACCORD. La création de guichets sociaux régionaux constitue l'un de ces instruments. Elle est confiée aux communes qui sont déjà très présentes sur le terrain social, notamment par le biais des services chargés de l'aide sociale. L'organisation de cette dernière a été revue dès 1997 avec l'introduction de la loi cantonale sur l'action sociale. Les huit années qui ont suivi cette réforme ont permis de mesurer les forces et les faiblesses de cette nouvelle organisation. Certaines des grandes options prises à l'époque avaient suscité quelques controverses, aujourd'hui dissipées. Tel a été par exemple le cas de l'obligation faite aux communes d'engager des assistants sociaux et assistantes sociales. Nul aujourd'hui ne contesterait la nécessité d'avoir du personnel qualifié pour guider les personnes sollicitant de l'aide dans la "jungle" des prestations sociales fédérales et cantonales. D'autres points de cette organisation restent peu satisfaisants. Il en va ainsi de la taille des services sociaux intercommunaux créés par les communes. Elle est parfois trop réduite et ne permet l'engagement que d'un ou d'une assistant-e social-e. Le fonctionnement du service est dès lors vite mis à mal en cas d'absence (vacances, maladie).

Des études portant les unes sur le fonctionnement des services sociaux régionaux, les autres sur la collaboration interinstitutionnelle ont montré la nécessité de poursuivre la réforme initiée en 1997. Les communes sont le lieu où peut s'effectuer le travail de proximité essentiel dans le domaine social. C'est là également que peuvent être regroupées certaines activités sociales (aide sociale, chômage, AVS, AI, etc.) et que seront par conséquent mis en place les guichets sociaux régionaux. Afin que les structures communales d'aide sociale puissent à terme évoluer vers de tels guichets, le Grand Conseil a prévu dans la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales que l'Etat s'engage également dans le financement de ces nouvelles structures. La clé de répartition entre Etat (40%) et communes (60%) qui aujourd'hui ne porte que sur l'aide matérielle octroyée doit également s'appliquer aux salaires versés aux personnes employées dans les services sociaux dont l'organisation est reconnue par

l'Etat. En contre-partie, la participation de l'Etat (60%) et des communes (40%) sera désormais paritaire (50% - 50%) dans le financement des mesures d'intégration professionnelle destinées aux chômeurs en fin de droit.

Si le présent rapport porte sur la modification de la loi sur l'action sociale, d'une part, de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, d'autre part, le cadre plus large du projet ACCORD dans lequel il s'inscrit est rappelé au fil des chapitres. La loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales adoptée en février 2005 est une loi-cadre. Elle doit donc être traduite également dans le domaine législatif. Pour que la construction garde sa cohérence, il est nécessaire de situer chacun de ses éléments dans un cadre plus général et par conséquent d'évoquer l'un ou l'autre aspect déjà exposé lorsque le Grand Conseil a débattu du projet ACCORD. Si cette approche ralentit parfois un peu le propos, elle en permettra, nous le souhaitons, une meilleure compréhension et une bonne interprétation des modifications proposées.

1. INTRODUCTION

1.1. Acceptation de la LHaCoPS

Le 23 février 2005, votre Conseil a souscrit à une très large majorité - 94 voix contre 5 – à l'amélioration des instruments de la politique sociale cantonale, adhérant ainsi au programme de mesures réunies sous la dénomination de projet ACCORD (harmonisation et coordination des prestations sociales) et acceptant la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS). Cette loi a ensuite été promulguée par le Conseil d'Etat et est entrée en vigueur le 1er mai 2005. Elle pose désormais un cadre précis aux prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources et fixe les principes régissant 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, BaCeDoS);
– l'organisation des structures d'accès aux prestations (guichets sociaux régionaux).

L'article 9 de la LHaCoPS traite du dernier de ces cinq instruments. Il a la teneur suivante:

> **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.

Ainsi donc, du fait de l'entrée en vigueur de la LHaCoPS, il incombe dorénavant aux communes de créer les guichets sociaux régionaux et à l'Etat de participer aux charges de fonctionnement de ces derniers. Comme le précise le rapport 05.015 à l'appui de la LHaCoPS, à son point 7, cette nouvelle organisation de l'accès aux prestations sociales se fera en trois étapes, à savoir:

1. la réorganisation de certains services sociaux intercommunaux (agrandissement de la structure et de la région);

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

3. la création des guichets sociaux régionaux.

Cette organisation vise notamment à atteindre trois objectifs:

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

b) lui permettre de demander plusieurs prestations au même endroit et au même interlocuteur;

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

1.2. Report de la modification de la LEmpl

Comme l'indiquait le rapport 05.015 à l'appui de la LHaCoPS, cette nouvelle organisation de l'accès aux prestations sociales en trois étapes doit s'accompagner d'une nouvelle répartition des charges financières entre l'Etat et les communes.

Il convient de rappeler ici qu'à l'heure actuelle, l'aide sociale accordée par les services sociaux communaux et intercommunaux fait l'objet d'une répartition entre l'Etat (40%) et les communes (60%). Les frais de fonctionnement (administration et salaires) des services sociaux communaux ou intercommunaux sont quant à eux exclusivement supportés par les communes.

Afin d'inciter celles-ci à revoir quelque peu leur structure en s'inspirant des propositions faites à ce sujet par la sous-commission de l'action sociale (voir point 2.2.2 ci-après), ainsi qu'à créer les guichets sociaux régionaux une fois les deux premières étapes franchies, le rapport 05.015 proposait que l'Etat se donne des moyens supplémentaires pour participer au financement des frais de personnel (salaires) des structures communales et intercommunales.

Cette participation financière de l'Etat nécessite premièrement des modifications de la loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996. Elle implique secondement pour l'Etat une recette pour compenser cette nouvelle charge. C'est ce qui était proposé dans le rapport 05.015 par la modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004, sous la forme d'une modification de la clé de répartition des mesures d'intégration professionnelle qui sera paritaire (50%-50%) et non plus de 60% Etat et 40% communes.

Lors de l'examen de la LHaCoPS par votre Conseil le 23 février 2005, seul ce second point avait été soumis à votre approbation, le premier (modification de la LASoc) n'étant pas à ce moment-là suffisamment abouti. Nous souhaitions en effet revoir non seulement les dispositions relatives à ce nouveau financement, mais également saisir cette occasion pour procéder à quelques changements. Les presque dix ans d'application de la LASoc ont effectivement démontré la nécessité d'adapter, de préciser ou de clarifier l'une ou l'autre disposition. Mais pour ce faire, il nous fallait du temps, raison pour laquelle nous n'avions pas été en mesure de présenter ces modifications dans le cadre du rapport 05.015. Votre Conseil avait alors renoncé à se prononcer sur la nouvelle clé de répartition des mesures d'intégration professionnelle, refusant l'entrée en matière sur la modification de l'article 63, alinéa 1, de la LEmpl. Il avait préféré se prononcer ultérieurement et simultanément sur les deux volets, soit la révision de la LASoc et celle de la LEmpl. C'est chose possible aujourd'hui. Les modifications de la loi sur l'action

sociale font l'objet des points 4 et 6, celles de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage du point 3.

2. L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCES AUX PRESTATIONS

2.1. Introduction

Comme indiqué au point 1.1 ci-devant, c'est le cinquième instrument de la politique sociale contenu dans la LHaCoPS qui entraîne une modification de la loi sur l'action sociale et de celle sur l'emploi et l'assurance-chômage. Dès lors, nous avons jugé utile de reprendre en grande partie les éléments contenus dans le point 7 du rapport 05.015 à l'appui de la LHaCoPS, puisque ce point était entièrement consacré à l'organisation des structures d'accès aux prestations (guichets sociaux régionaux), à l'impact financier de cette organisation et aux modifications législatives qu'elle entraîne. Nous y avons introduit quelques compléments propres à expliquer de manière plus détaillée les changements proposés pour la LASoc.

2.2. Aide sociale: services sociaux communaux et intercommunaux

2.2.1. 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 1) 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).

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

Dans son rapport du 18 septembre 2003, la sous-commission a mis en évidence la diversité de fonctionnement des services sociaux communaux et intercommunaux et des moyens dont ils ont été dotés. Elle a fait remarquer qu'une harmonisation des normes de fonctionnement des services et une adaptation des moyens aux tâches à accomplir étaient souhaitables.

Elle a fait par ailleurs les constats et propositions suivants:

a) Dans leur grande majorité, les services sociaux ont des dimensions insuffisantes.

   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.

   La taille des services sociaux doit donc être revue pour garantir continuité du travail et échange entre professionnel-le-s. Il faudrait un minimum de 3 assistants sociaux ou assistantes sociales par service social.

b) Certains services ont une dotation insuffisante en personnel.

   Si l'on veut que les assistants sociaux et assistantes sociales puissent effectuer un vrai travail de suivi social, viser la réinsertion et ne pas se contenter de faire office de "tiroir-caisse", il faut que leur nombre soit en adéquation avec le nombre de bénéficiaires. Ceux-ci ont malheureusement augmenté constamment ces derniers temps. Il est indispensable, pour qu'un vrai travail puisse se faire, mais aussi pour éviter des situations d'épuisement professionnel en hausse réelle parmi le personnel social, de fixer une clé de dotation de ce dernier qui soit fonction du nombre de dossiers qu'il doit traiter.

   Le nombre de dossiers financiers par poste à 100% d'assistant social et d'assistante sociale ne doit pas dépasser 100.

c) La dotation en personnel administratif varie fortement d'un service à l'autre.

   Les assistants sociaux et assistantes sociales doivent pouvoir se concentrer sur les tâches de suivi social et personnel et les travaux d'ordre administratif pouvoir être confiés à des personnes formées pour ceux-ci. D'un service à l'autre, l'organisation diverge. Le personnel administratif est tantôt exclusivement rattaché au service social, tantôt essentiellement rattaché à l'administration communale d'où il effectue un certain nombre de tâches pour le service social.

   Il est indispensable que les services sociaux puissent compter sur des forces bien définies dans le domaine administratif également. Un rapport de 2/3 de poste administratif par poste social est un minimum.

d) Les décisions d'ouverture de dossiers sont prises d'une manière disparate.

Selon les articles 20 à 22 LASoc, les communes de domicile des requérant-e-s sont autorités d'aide sociale. En pratique toutefois, les assistants sociaux et assistantes sociales assument des responsabilités décisionnelles sans avoir été mis au bénéfice d'une délégation de compétence formellement accordée.

Les prises de décision se font de la façon suivante dans les villes:

– Par l'assistant-e social-e dont la décision est discutée en colloque, de même que les avis (1 x par semaine). Ils sont transmis pour signature au conseil communal qui suit en principe les décisions, mais qui pourrait s'y opposer.

– Par l'assistant-e social-e seul-e. Puis la situation est rediscutée en colloque qui avalise la décision.

– Par l'assistant-e social-e. Ratification de la décision par le colloque (qui peut remettre en question la décision). Avis d'aide sociale signé par le chef ou la cheffe de service.

– L'assistant-e social-e donne un préavis après avoir reçu la personne. La décision est discutée en colloque de service. La décision revient en fin de compte au chef ou à la cheffe de service.

et dans les communes:

– Par l'assistant-e social-e qui décide "souverainement" et signe les avis d'aide sociale. Pratiquement pas de contact avec le conseil communal.

– Par l'assistant-e social-e qui décide seul-e. Situations présentées pour information à l'administrateur ou au conseiller, à la conseillère communal-e.

– Par l'assistant-e social-e qui décide seul-e. Mais confirmation dans les meilleurs délais par la signature de l'administrateur communal concerné.

– Par l'assistant-e social-e qui décide seul-e. Ratification de la décision par le conseiller ou la conseillère communal-e.

– Par l'assistant-e social-e qui décide seul-e. Les avis sont transmis pour signature aux conseils communaux qui suivent les décisions prises, mais pourraient s'y opposer.

Voici en comparaison ce qui se passe dans le service social du Val-de-Ruz, où la décision d'ouverture du dossier est prise par la commission sociale intercommunale (CSI):

– L'assistant-e social-e ne donne qu'un renseignement au requérant ou à la requérante lors du premier entretien. La situation est ensuite présentée à la commission qui décide, et cette décision est ensuite communiquée par l'assistant-e social-e au requérant ou à la requérante. Chaque commune conserve un droit de regard sur les dossiers qui la concernent. Elle peut contester ceux-ci auprès de la commission. Pour les situations d'urgence, l'assistant-e social-e fait une petite avance d'argent et soumet ensuite la situation à la commission pour décision formelle. L'assistant-e social-e signe les avis d'aide sociale.

Il est nécessaire de clarifier les compétences respectives des services sociaux, cas échéant des commissions sociales, et des communes.

Au sujet des structures du service social du Val-de-Ruz, prônées par la sous-commission dans son rapport, celle-ci a souligné encore que la décision d'ouverture du dossier d'aide sociale est prise, non par le conseil communal (qui garde néanmoins un droit de regard), 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, a 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.

Last but not least, s'agissant de la prise en charge des frais de personnel, la sous-commission a demandé 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.

2.2.3. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris bonne note des constats et propositions figurant dans le rapport de la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale, rapport par ailleurs accepté par cette dernière. Il s'en inspirera lors de la rédaction des dispositions d'application relatives aux nouveaux articles de la loi sur l'action sociale.

2.3. 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.

Dès lors, le fait que cet aspect généraliste se retrouve dans les différents secteurs rend plus facile la mise en commun des prestations d'aide personnelle au plan communal, en raison aussi 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.

2.4. Guichets sociaux régionaux – 1ère étape

2.4.1. Réorganisation de certains services sociaux intercommunaux

Nous l'avons vu au point 2.2.2 dans les conclusions du rapport de la sous-commission au sujet de l'organisation actuelle des services sociaux intercommunaux: la dimension de ces services est aujourd'hui 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."*

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.

Ce sera la 1ère étape vers la mise en place de véritables guichets sociaux régionaux.

2.4.2. Propositions 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 doit 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. Celles-ci sont, par définition, lourdes en gestion des ressources de fonctionnement (infrastructure, personnel, finances) et 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 susciter le regroupement des services sociaux au plan régional en réalisant, cas échéant, la 1ère étape mentionnée au point 2.4.1 ci-devant, nous proposons le plan de financement sous la forme suivante.

L'Etat mettra en place, **dès 2006**, un système de financement incitatif. Ainsi, les **frais de personnel** (assistants sociaux et personnel administratif) des services sociaux qui répondront à certains critères, définis dans la législation de manière souple, dans le respect des particularités régionales, feront l'objet d'une prise en charge par l'Etat à raison de 40%.

De façon à respecter une certaine neutralité financière pour l'Etat et les communes, la répartition des charges des mesures d'intégration professionnelle sera, **dès 2006**, à nouveau effectuée à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes (clé actuelle 40% communes et 60% Etat). Pour permettre cette répartition paritaire, l'article 63, alinéa 1, de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) doit être modifié.

Cette révision, tout en respectant l'esprit des travaux de la CODETA, répondra 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 2.2.2).

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, les articles 61 et 65 de la loi sur l'action sociale (LASoc) doivent être modifiés.

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 découlera doit alors être aussi compensée par l'inclusion des frais relatifs aux programmes d'insertion dans les charges à répartir (modification des art. 61 et 65 LASoc).

Ainsi, dès 2006, feront 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;
– les charges relatives aux programmes d'insertion.

La 1ère étape vers la réalisation de guichets sociaux régionaux nécessite la révision de la loi sur l'action sociale et celle de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, les deux révisions qui font l'objet du présent rapport. Cependant, il nous a paru judicieux, voire indispensable, de rappeler ci-après les 2e et 3e étapes qui devraient conduire à la mise en place des guichets sociaux régionaux tels que prévus dans la LHaCoPS acceptée tout récemment par le Grand Conseil.

2.5. Guichets sociaux régionaux – 2e étape

2.5.1. 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 2.3 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 avons proposé dans le rapport 05.015 à l'appui de la LHaCoPS que les communes désignent à l'avenir 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 actuellement aussi 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 nécessiterait pas l'existence de la base centralisée de données sociales dans toutes ses fonctionnalités et devrait donc pouvoir être réalisé rapidement.

Il serait la 2e étape vers la mise en place de véritables guichets sociaux régionaux (la première pour les services communaux ou intercommunaux qui n'auraient pas eu à franchir la 1ère, voir point 2.4.1 ci-devant).

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 2e 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 resterait 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 devraient être dispensées par des assistants sociaux et des assistantes sociales. La mission de conseil au sein des services sociaux en serait renforcée.

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.

2.5.2. Proposition de financement des entités regroupées

S'agissant de la collaboration interinstitutionnelle sur le plan communal ou régional telle que décrite au point 2.5.1 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), nous envisageons un financement partiel par le canton. La contribution financière de l'Etat aux services sociaux qui assumeraient cette fonction serait 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, nous savons qu'il pourrait 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 serait, dans ces conditions, tout à fait possible.

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

Le résumé des aspects financiers qu'entraînerait la réalisation des deux premières étapes des guichets sociaux régionaux laisse apparaître une quasi totale neutralité des coûts pour 2006 et une **charge supplémentaire de 240.000 francs pour le canton dès 2007**. Ces montants ont été calculés comme suit:

2.6.1. 1ère étape - Réorganisation des services sociaux

	Fr.
– Intégration de 40% des frais de personnel des services sociaux dans les charges à répartir (40% de 6,5 millions pour l'Etat), **à charge du canton**	2.600.000.–
– Facturation aux communes de 10% supplémentaires des charges relatives aux mesures d'intégration professionnelle (total 50% = 9,687 millions), **en faveur du canton**	1.937.400.–
– Intégration du coût des programmes d'insertion dans les charges à répartir (60% de 1,104 million, **en faveur du canton**	662.400.–
Total en faveur du canton dès 2006	**200.–**

2.6.2. 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, dont 40% à charge du canton), **à charge du canton dès 2007**	**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 mesures d'intégration professionnelle, 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 conduirait 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.

2.7. 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 faut procéder à la modification de deux lois.

La première modification constitue l'un des deux objets 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. 61 et 65) et devrait également entrer en vigueur le 1er janvier 2006. Elle est l'une des propositions de modification de la LASoc (voir point 4 ci-après).

2.8. Guichets sociaux régionaux – 3e étape

Comme nous l'avons rappelé dans l'introduction au présent rapport, le guichet social régional s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation et de la coordination des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. Dès lors, il 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 2.5 ci-devant. Il va en effet 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. Demeurent bien entendu réservées les prestations fédérales pour lesquelles des dispositions prévoient la structure adéquate en ce qui concerne l'accès et les démarches à accomplir.

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.

3. MODIFICATION DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE-CHOMAGE

La nouvelle répartition des coûts que nous vous proposons est détaillée aux points 2.4.2 et 2.6 ci-devant. Elle a été établie de façon à respecter la neutralité financière pour l'Etat et les communes. Un des éléments qui permet cette neutralité est la répartition des charges des mesures d'intégration professionnelle qui 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).

Ce rétablissement de la parité entre l'Etat et les communes nécessite la modification de l'article 63, alinéa 1, de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage. C'est cette adaptation que nous vous demandons en premier lieu d'accepter.

4. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE

4.1. Modifications relatives aux charges faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes

Comme nous venons de le voir, l'Etat verra sa charge nette diminuer dans le secteur des mesures d'intégration professionnelle si la modification de la LEmpl est acceptée. Il se chargera par contre de 40% des frais de personnel des services sociaux régionaux, d'une part, et transférera aux communes le 60% des coûts des programmes d'insertion, d'autre part. Ces deux changements visent eux aussi l'objectif de la quasi-neutralité des coûts telle qu'elle apparaît au point 2.6 (charge supplémentaire pour le canton de 60.000 francs dès 2006 au final).

En termes de dispositions légales, il s'agit de modifier les articles 61 et 65 LASoc pour ajouter aux dépenses d'aide matérielle, qui font aujourd'hui l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes, les deux éléments ci-après, à savoir:

– les frais de personnel des services sociaux qui correspondent aux dispositions de la législation;

– les charges relatives aux programmes d'insertion.

4.2. Modifications relatives à l'organisation des services sociaux régionaux

Au point 2.2, et plus en détail au point 2.2.2, nous avons porté à votre connaissance les défauts de l'organisation actuelle de certains services sociaux intercommunaux, tels qu'ils figurent dans le rapport de fin 2003 de la sous-commission de l'action sociale. Nous avons également mentionné les propositions de la sous-commission.

Sur la base de cette analyse, nous vous proposons des modifications qui ont trait à trois éléments, à savoir:

1. la dimension des services sociaux;
2. la dotation en personnel;
3. les commissions sociales.

4.2.1. Dimension des services sociaux

Les services sociaux intercommunaux recouvrent tous aujourd'hui des bassins de population de 8000 habitants au moins, à l'exception de celui du district du Locle. Le mouvement de concentration se poursuit avec la création toute récente du service social du Val-de-Travers et celle en préparation d'un service social pour le Littoral ouest et La Béroche.

Nous pensons que le principe de la couverture, par chaque service social, d'un bassin de population suffisant doit être inscrit dans la loi. Le nombre d'habitants minimum de ce bassin figurera quant à lui dans le règlement d'application. Il tiendra compte de la structure et de l'organisation actuelles des services sociaux, ainsi que des regroupements en cours. Nous indiquerons également que le service social devra être composé d'un nombre de personnes qualifiées (personnel social) permettant de faire face aux absences habituelles (vacances, maladie, etc.).

Ainsi, le projet de loi portant révision de la LASoc fixe le principe du bassin de population suffisant (art. 14, al. 2), alors que celui du personnel qualifié nécessaire n'est pas modifié (art. 14, al. 1, inchangé).

4.2.2. Dotation en personnel

Afin que les assistants sociaux et assistantes sociales puissent effectuer un véritable travail de suivi social et viser la réinsertion, et ne pas être réduits à faire office de tiroir-caisse, nous prévoyons que le nombre de dossiers par assistant-e social-e fasse l'objet d'une attention particulière, tant en ce qui concerne les dossiers financiers que les dossiers autres. Par dossiers "financiers", on désigne ceux pour lesquels une aide matérielle est accordée. Par dossiers "autres", on vise les dossiers (dont certains font l'objet d'un mandat tutélaire) pour lesquels l'aide apportée consiste en la gérance des affaires administratives, voire également financières, d'une personne ou d'une famille, sans que cette gestion n'entraîne des dépenses d'aide matérielle au sens de la loi sur l'action sociale.

Il faut souligner que les dotations en personnel social ont augmenté entre 2003 et 2005 dans presque tous les services (voir annexe 2) et que ce mouvement ne devrait pas s'inverser dans un proche avenir au vu de l'augmentation constante des demandes d'aide.

Afin que les travaux administratifs importants soient effectués par des personnes formées pour ceux-ci et rémunérées selon cette catégorie de fonction, notre attention ne doit pas uniquement se porter sur le personnel social, mais également sur la dotation en personnel administratif. Il est en effet important que, compte tenu des tâches administratives toujours plus importantes à effectuer – même si à certains égards nous le regrettons – le personnel social ne soit pas "submergé" par ce type d'activités. Un juste rapport entre personnel social et personnel administratif est donc souhaitable.

La consultation du tableau 2 en annexe 2 permet de constater que la dotation dans ce secteur mériterait d'être augmentée afin de suivre l'évolution du personnel social. Une sous-dotation dans le secteur administratif accroît en effet de façon excessive la charge de travail reposant sur l'assistant-e social-e, qui plus est pour des tâches auxquelles il ou elle n'est pas formé-e.

Ici aussi, si l'on se réfère aux tableaux de l'annexe 2, on remarque que certains services ont déjà augmenté leur dotation entre 2003 et 2005.

4.2.3. Commissions sociales

L'analyse faite par la sous-commission démontre un besoin de clarification des compétences des intervenants. Il est donc nécessaire de dire qui fait quoi et quels sont les lieux où se prennent les décisions. La commission sociale régionale est un organe qui a fait ses preuves. Il est pertinent de l'introduire pour les services sociaux régionaux (art. 15a, al. 1). Quant à la forme que prendra la collaboration entre les communes, celles-ci pourront s'inspirer de l'organisation adoptée par le Val-de-Ruz ou opter pour une solution plus formalisée, à l'image d'un syndicat. Si la loi pose le principe de cette commission, qui est dès lors autorité d'aide sociale, comme nous le proposons (art. 15b, al. 1), les communes pourront préciser, dans un règlement qu'elles arrêteront, les compétences respectives de la commission et du service social. Elles pourront notamment donner une compétence financière à ce dernier. Enfin, élément important auquel nous tenons, les communes garderont un droit de regard sur les dossiers concernant les personnes domiciliées sur leur territoire (art. 15b, al. 2).

Les communes qui opteront pour un syndicat devront se conformer aux dispositions de la loi sur les communes. Nous avons renoncé à reprendre dans la LASoc les règles particulières qui s'appliquent à ce type d'organisation. Les commentaires aux articles (point 6 ci-après) rappellent que les éléments spécifiques à l'organisation de l'aide sociale précisés aux articles 14 à 15b s'appliqueront également lorsqu'il y aura syndicat.

La situation particulière des villes et de leurs services sociaux justifie que l'on puisse renoncer à exiger la création d'une commission (art. 15a, al. 2). En effet, le traitement d'un nombre élevé de dossiers par une instance composée de milicien-ne-s paralyserait la gestion de l'aide sociale. Celle-ci ne serait possible que moyennant une très forte délégation au service social. On ne verrait plus bien quel rôle devrait jouer la commission. Toutefois, la situation des groupements de communes comprenant une ville sera analysée précisément avant de renoncer à l'exigence d'une commission. Tel sera notamment le cas si ce regroupement devait compter plusieurs communes. Dans une telle situation, on privilégierait le regroupement de ces dernières entre elles, avec création d'une commission sociale (art. 15a, al. 1) et délégation au service social de la ville de la gestion des dossiers (art. 15, al. 2, inchangé).

4.3. Autres modifications

Nous avons rappelé, au point 1.2, que nous souhaitions revoir non seulement les dispositions relatives au nouveau financement des services sociaux régionaux, mais également procéder à quelques autres modifications de la LASoc. En effet, au cours des quelque dix ans d'application est apparue à plusieurs reprises la nécessité d'adapter, de préciser, de clarifier ou de compléter l'une ou l'autre disposition. Mais que l'on se comprenne bien: ces modifications ne changent rien aux principes et à la "philosophie" de base de la LASoc. Elles ne représentent en quelque sorte qu'un "toilettage" et une amélioration de la rédaction, et par conséquent, de la lecture de cette loi. Son interprétation en sera dès lors sur ces quelques points plus aisée.

Ces autres modifications et compléments concernent les articles suivants:

22a (nouveau), 43a (nouveau), 48, 54, 56, 60 et 62 (let. *b*).

Toutes les explications nécessaires concernant ces modifications et compléments figurent au point 6 ci-après intitulé "Commentaires des articles modifiés ou nouveaux de la loi sur l'action sociale". Nous prions le lecteur et la lectrice de s'y référer.

5. POINTS SOULEVES LORS DE LA SESSION DU 23 FEVRIER 2005

Lors de l'examen du rapport 05.015 à l'appui du projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), différents points et interrogations ont été soulevés par des membres de votre Conseil. Il nous semble dès lors important d'y revenir, en précisant la lecture que nous faisons de la position des communes quant à ces changements, de la cohérence de la modification proposée avec le 2e volet du désenchevêtrement discuté au sein de la CODETA et, enfin, de son rapport avec le postulat du groupe radical 05.113 "Prestations sociales cantonales" accepté par votre Conseil le 23 février 2005.

5.1. Position des communes

Dans le cadre de la consultation relative à la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), les communes ont été consultées notamment sur la nouvelle organisation de l'accès aux prestations sociales soumises à condition de ressources et sur le financement de cette même organisation. Il est essentiel de rappeler ici que le projet mis en consultation en août 2004 prévoyait que la 1ère étape de la nouvelle organisation (agrandissement des structures et des régions) ainsi que son financement entreraient en vigueur déjà au 1er janvier 2005. La proximité de cette dernière date et des informations encore partielles sur la nouvelle organisation ont incité plusieurs communes non pas généralement à s'opposer à ces propositions, mais à s'interroger sur quelques-unes d'entre elles.

Aujourd'hui, le projet qui vous est soumis répond aux interrogations exprimées par les communes et, dans la mesure du possible, tient compte des principales remarques formulées lors de la consultation de l'année dernière.

Enfin, comme mentionné ci-devant au point 4.2.1, bien des communes, sur la base des constats qu'elles ont elles-mêmes pu faire, ont déjà anticipé les propositions de modification contenues dans notre projet, notamment s'agissant de la dimension des services sociaux, en se regroupant de manière plus large.

5.2. Travaux de la CODETA

La cohérence du projet avec la CODETA est un second élément qui a soulevé quelques remarques et commentaires lors de la session de février.

Il est tout d'abord intéressant de rappeler que le financement des mesures d'intégration professionnelle était déjà de 50% Etat - 50% communes avant le 1er volet du désenchevêtrement. A la suite de ce dernier, la répartition est passée à 60% Etat - 40% communes, dès le 1er janvier 2001. Le 2e volet du désenchevêtrement n'a quant à lui apporté aucun changement. Dès le 1er janvier 2006, comme cela est présenté ci-devant aux points 2.4.2, 2.6.1, 2.7 et 3, on reviendra à une répartition paritaire. A noter que ce changement, proposé au budget 2005 déjà (conformément au projet mis en consultation en été 2004), n'a soulevé aucun débat au sein de votre autorité lors de l'examen du budget au début décembre 2004.

Il faut noter aussi que, dans le cadre des travaux sur le 2e volet du désenchevêtrement, la question s'est posée de savoir si ceux-ci devaient également porter sur le domaine de l'aide sociale et sur celui des mesures d'insertion professionnelle. Nous reproduisons ci-après les réflexions faites sur la question (rapport 04.033, du 2 juillet 2004, à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, p. 14-15).

> *Aide sociale et mesures d'intégration professionnelle:*
>
> *La commission a entendu à deux reprises les chefs du service de l'action sociale et du service de l'emploi à propos de deux objets, l'aide sociale et les mesures d'intégration professionnelle, qui doivent être traités dans le même esprit sur le plan de la prise en charge financière (poursuite du partenariat entre l'Etat et les communes).*
>
> *Depuis octobre 2001, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) menée par le Département des finances et des affaires sociales et celui de l'économie publique, en matière de réinsertion sociale et professionnelle, le*

partenariat entre l'Etat et les communes et le rôle de celles-ci dans le dispositif social cantonal sont inscrits comme une priorité. À l'exception de leur implication dans les services sociaux chargés de gérer l'aide sociale, les communes 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. Elles peuvent ponctuellement être sollicitées pour organiser des programmes d'insertion, d'intégration ou de formation.

Lors du 3e volet des états généraux, le 28 novembre 2003, le groupe de pilotage de la CII a donné une première information aux représentants des communes sur les lignes directrices qui pourraient guider la suite du processus. La mise en place progressive d'antennes sociales uniques au plan communal ou régional, tout en respectant le principe de neutralité financière dans la répartition des charges entre l'Etat et les communes, a reçu un bon accueil.

***En raison des travaux initiés dans le cadre de la CII et de la réflexion menée au sein de la commission de l'action sociale (couverture des frais administratifs des services sociaux), la commission et le Conseil d'Etat préconisent, à ce stade, le statu quo pour ces deux objets**.*

Aujourd'hui, les travaux initiés dans ces domaines et qui avaient conduit la CODETA à ne pas les inclure dans ses décisions sont aboutis. Les résultats sont contenus dans le présent rapport. Ils devraient permettre à votre autorité de se déterminer à leur sujet.

5.3. Postulat du groupe radical

Lors de la même session du 23 février 2005, à la suite de l'examen du rapport 05.015 et de l'acceptation de la LHaCoPS, votre autorité a accepté le postulat 05.113 ad 05.015, du 22 février 2005, déposé par le groupe radical et intitulé "Prestations sociales cantonales". Ce postulat demande au Conseil d'Etat *"de faire une analyse détaillée des tâches effectuées par les offices du travail communaux et les agences communales AVS/AI et de décider les tâches qui seront prises en charge par chaque acteur dans le cadre de la répartition des charges dans le financement des services sociaux régionaux"*.

Il correspond, chronologiquement, aux réflexions qui seront conduites dans le cadre de la 2e étape de l'organisation de l'accès aux prestations sociales, "Regroupement de certaines entités sur le plan communal ou régional (services sociaux, office du travail, agence communale AVS/AI)" (point 2.5.1 ci-devant). Les préoccupations des auteurs du postulat rejoignent ainsi en tous points celles qui ont été les nôtres lorsque nous avons décidé une réorganisation de l'accès aux prestations sociales.

L'analyse détaillée des tâches effectuées par les acteurs du terrain qu'appellent de leurs vœux les auteurs du postulat a pu être réalisée en "grandeur nature" dans le cadre d'un projet pilote à La Chaux-de-Fonds. Cette ville réunit en effet à partir du 15 avril 2005 en une seule entité appelée "Service communal d'action sociale" les services sociaux, l'office du travail, l'agence AVS et l'office du logement, ainsi que diverses institutions sociales dont le centre de planning familial et les maisons de retraite du Châtelot. L'économie nette que devrait réaliser cette ville par ce regroupement est estimée à quelque 1,1 million de francs, soit 15% des charges des unités concernées. Une vaste réflexion ainsi que des analyses détaillées ont précédé ce regroupement. Réflexion et analyses ont été initiées et conduites par la ville. Bien que menées avant la connaissance du postulat radical, elles ont été effectuées avec les mêmes préoccupations et objectifs que ceux contenus dans celui-ci.

En effet, le projet pilote de La Chaux-de-Fonds n'a pas été créé "à la légère". Pour reprendre les termes contenus dans le postulat, nous pouvons dire que, dans cette ville,

"la mise en place des services sociaux communaux, le regroupement de l'aide sociale, de l'office du travail et de l'agence communale AVS/AI en un lieu unique [a été précédé] *par une analyse détaillée des tâches attribuées* [à l'office] *du travail et* [à l'agence] *communale AVS/AI, et parallèlement* [a mis] *en exergue les économies structurelles ainsi apportées"*.

La 2e étape de la réorganisation de l'accès aux prestations sociales par le regroupement de certaines entités communales ne saurait bien entendu s'effectuer sur la base de principes purement théoriques. Selon que l'on se situera dans une ville ou dans une région comprenant plusieurs communes, l'approche sera différente et devra tenir compte de l'offre sociale actuelle et de la densité des services en présence. Chaque réorganisation sera donc tributaire de la situation réelle, "sur le terrain", et ne pourra, par conséquent, pas être tout à fait reproductible dans une autre région. Qui plus est, les agences communales AVS doivent être administrées selon des normes fédérales. La marge de manœuvre des communes se situe dans le domaine social au niveau de l'organisation. Il faudrait donc que celles-ci soient les actrices de ces réorganisations, à l'image notamment de ce qui s'est fait à La Chaux-de-Fonds. C'est là notre volonté ainsi que celle de nombreuses communes. Qui plus est, lorsque ces réorganisations portent sur des domaines qui sont de leur compétence, il serait non seulement peu opportun, mais également non conforme au droit, que le canton effectue cette analyse et en tire des conclusions en lieu et place des communes.

Précisons que par ces dernières remarques, il n'est nullement question pour nous de prendre position de façon définitive sur le postulat. Le présent rapport est destiné en effet à permettre la réalisation de la 1ère étape de la réorganisation de l'accès aux prestations sociales cantonales. Le postulat porte quant à lui sur la 2e étape. Toutefois, comme nous espérons avoir pu le mettre en évidence, le postulat demande une analyse "ab initio" de cette 2e étape alors qu'une telle démarche ne pourra se faire, de façon adéquate et surtout utile, qu'au fur et à mesure que cette 2e étape se réalisera. De plus, et nous l'avons déjà dit plus haut, nous émettons des réserves quant à la compétence qu'attribuent à l'Etat les auteurs du postulat pour une telle démarche qui relève de l'organisation des administrations communales.

Quoi qu'il en soit, il est important de souligner ici, pour éviter toute mauvaise compréhension et dissiper tout malentendu, que la décision de votre Conseil quant au présent rapport ne dépend nullement de la réponse qui sera donnée au postulat du groupe radical. L'acceptation des deux projets de modification de loi contenus dans le présent rapport ne signifierait nullement que le postulat perdrait tout son sens. Au contraire, votre décision positive viendrait renforcer notre conviction et notre volonté de voir se mettre en place des structures sociales rationnelles et performantes et, par conséquent, de ne financer les structures selon le plan prévu au point 2.6 que sur la base d'une analyse détaillée des tâches effectuées par chaque acteur des services sociaux régionaux. Il ne saurait être question pour l'Etat, ni pour l'ensemble des communes, de notamment prendre en charge une partie des frais de personnel de structures qui ne répondraient pas aux critères contenus dans la LASoc et dans les dispositions d'application (cf. art. 62, nouvelle let. *c*, LASoc). Le nouveau mode de financement des nouvelles structures doit avoir pour corollaire la garantie d'une analyse et d'un contrôle de l'Etat, tant préalables qu'au cours des ans, démontrant une gestion rationnelle et conforme à la loi de celles-ci.

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES MODIFIES OU NOUVEAUX DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE

6.1. Chapitre 2, section 2 – Organisation communale (art. 14 à 15b)

Ces dispositions touchent à l'organisation proprement dite de l'aide sociale sur le plan communal.

Comme jusqu'ici, les communes se doteront d'un service social et du personnel qualifié nécessaire pour accomplir les tâches qui leur incombent en matière d'aide sociale. A **l'article 14, alinéa 2**, la loi prévoit dorénavant que le service social devra couvrir un bassin de population suffisant.

L'ancien alinéa 2 qui prévoyait l'institution d'une commission de l'aide ou de l'action sociale est repris en partie à l'article 15a nouveau. La possibilité pour les communes de créer des commissions d'action sociale n'est plus mentionnée expressément. A souligner que cette possibilité n'a été que rarement utilisée à ce jour. Les communes resteront cependant libres de prévoir de telles commissions, plus larges que celles de l'article 15a nouveau, et dont la tâche, consultative, sera à l'image de celle de la commission instituée sur le plan cantonal (art. 10 à 12).

L'article 15 précise désormais les deux options qui s'ouvrent aux communes pour organiser l'aide sociale sur le plan communal, options déjà mentionnées dans le rapport, du 8 mai 1996, à l'appui de la loi sur l'action sociale. Si les communes souhaitent attribuer des compétences complètes, notamment financières, à la structure sociale régionale, elles recourront à un syndicat intercommunal. C'est alors la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (RSN 171.1), qui s'appliquera, à ses articles 66 ss. L'organisation, les compétences et les modalités de fonctionnement d'un syndicat y figurent de façon détaillée. Il n'est dès lors pas nécessaire, dans la loi sur l'action sociale, de revenir sur ces divers points, lorsque c'est cette option qui est retenue. Rappelons tout de même qu'un syndicat implique l'institution de deux organes, l'un législatif, le conseil intercommunal, l'autre exécutif, le comité. C'est ce dernier qui sera autorité d'aide sociale.

A ce jour, les communes regroupées ont essentiellement opté pour des conventions. Cette option n'a pas toujours été formalisée, et si elle l'a été, le mode retenu est très proche de celui du syndicat. Les dispositions suivantes (art. 15a et 15b) s'attachent à définir les spécificités propres à un tel regroupement de communes.

Enfin, toujours à l'article 15, le terme de service social intercommunal est abandonné au profit de celui de service social régional, ce qui préfigure le guichet social régional au sens de l'article 9 de la LHaCoPS: "Les communes créent des guichets sociaux régionaux".

L'article 15a est le fruit des travaux conduits par la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale (voir point 2.2.2 ci-devant, lettre d en particulier). Les communes qui se seront regroupées par convention pour créer un service social régional se doteront d'une commission sociale (**art. 15a, al. 1**). Une telle commission est particulièrement adaptée aux services sociaux regroupant plusieurs communes, comme le montre l'organisation adoptée dans le Val-de-Ruz. Elle permet des échanges et une pratique harmonisée de l'aide sociale dans une région. Elle donne aussi des vis-à-vis aux assistants sociaux. La commission sociale est une structure de nature clairement exécutive. Une assemblée n'a pas de raison d'être. S'il y en avait une, on se trouverait dans une organisation très proche de celle du syndicat. Il faudrait alors soit opter pour ce dernier, soit supprimer l'assemblée.

La commission sociale régionale comprendra de 3 à 9 membres (**art. 15a, al. 1**, in fine). Si la région ne devait compter que deux communes, elle se dotera néanmoins d'une telle commission.

L'institution d'une telle commission n'est toutefois pas très adéquate pour des services regroupant une ville (par exemple Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds) et des communes (respectivement Valangin et Les Planchettes). L'institution d'un tel organe serait dans ces cas trop lourde. Le Conseil d'Etat pourra en dispenser ces regroupements (**art. 15a, al. 2**). Sa décision dépendra du nombre de dossiers traités par le service social régional, de son organisation, du nombre de communes – ville non comprise – faisant partie du regroupement, etc. Il serait en particulier peu heureux que des communes rejoignent un regroupement comprenant une ville dans le seul but d'être dispensées de l'obligation de prendre part à une commission sociale régionale.

Si une assemblée (législative) n'a pas de raison d'être lorsque des communes sont regroupées par convention, il faut néanmoins que celles-ci se réunissent pour désigner leurs représentant-e-s au sein de la commission sociale (**art. 15a, al. 3**). Une telle assemblée s'imposera d'autant plus si la région compte plus de 9 membres, afin que les communes puissent ensemble définir lesquelles seront représentées au sein de la commission et préciser les termes d'un éventuel tournus. La question s'est posée de savoir si la participation à une telle commission pouvait être ouverte à des personnes ne faisant pas partie des conseils communaux. Compte tenu des engagements que comporte une telle représentation de la commune, financièrement d'abord mais également sur le plan du devoir de réserve et de discrétion (art. 28), l'option a été retenue de la réserver aux membres des exécutifs, et plus particulièrement aux conseillers communaux et conseillères communales en charge des affaires sociales. Si, comme cela a été évoqué au sujet de l'alinéa 1 de l'article 15a, la région ne devait compter que deux communes, ces dernières désigneront leur responsable respectif des affaires sociales et pourront, dans ce cas particulier, soit désigner un autre membre de l'un ou l'autre exécutif communal, soit ouvrir cette charge à une tierce personne. La configuration actuelle des services sociaux montre qu'une telle situation restera selon toute vraisemblance très marginale.

L'article 15a, alinéa 4, précise quelles personnes prendront part aux séances de la commission à titre consultatif. Précisons d'emblée que cette disposition s'appliquera également aux séances du comité dans le cadre d'un syndicat. Elle devra être en particulier reprise dans le règlement régissant ce dernier.

L'article 15a mentionne le ou la responsable du service social (**art. 15a, al. 4, let. *a***). Si cette personne n'interviendra qu'à titre consultatif, sa présence est incontournable pour bien appréhender des situations souvent fort complexes. Le-la responsable pourra se faire accompagner de l'assistant-e social-e en charge du dossier.

La présence d'un ou une représentant-e du service spécialisé de l'Etat (**art. 15a, al. 4, let. *b***) est perçue positivement par les commissions existantes. Cette personne pourra donner un retour sur la pratique adoptée dans d'autres services sociaux, ceci clairement à titre purement consultatif. Sa présence permettra d'autre part d'intensifier les contacts avec le service.

L'article 15b, alinéa 1, désigne la commission comme autorité d'aide sociale (art. 20 ss). Si les communes ont opté pour un syndicat, c'est le comité de ce dernier qui aura cette charge. La commission a une fonction d'exécutif. Elle exerce les tâches qui sont celles de la commune en matière d'aide sociale et qui figurent aux articles 20 ss de la loi. Les communes pourront réserver une compétence pour le service social, notamment lors de situations d'urgence. Aujourd'hui déjà, les services sociaux disposent fréquemment d'une compétence financière pour donner suite, provisoirement, à des demandes particulières.

Il serait opportun que cette compétence soit clairement définie, notamment quant à son montant.

L'article 15b, alinéa 2, réserve un droit de regard des communes sur les dossiers qui les concernent. Cette réserve a été introduite dans la convention liant les communes du Val-de-Ruz et s'est révélée adéquate. Elle sous-entend que les communes seront informées de l'ouverture de dossiers et pourront intervenir avant qu'une décision soit rendue. Les communes qui auront opté pour un syndicat disposeront bien entendu également de ce droit de regard.

6.2. Chapitre 3, section 1 – Autorités d'aide sociale (art. 22a)

L'article 22a formalise une situation qui existe depuis 1987. En effet, à cette date, la gestion des dossiers d'aide sociale des réfugiés statutaires au bénéfice d'un permis C, jusque-là confiée aux œuvres d'entraide et financée par la Confédération, a dû être reprise par les cantons dans le cadre de la première étape de la nouvelle répartition des tâches. Les œuvres d'entraide ayant accompli cette gestion avec compétence jusque-là, notre canton a décidé, tout comme nombre d'autres cantons, de laisser la gestion de ces dossiers aux deux œuvres d'entraide que sont Caritas et le Centre social protestant. Une convention a été signée entre l'Etat et ces deux institutions. Elle prévoit notamment le versement par l'Etat d'un forfait pour les frais de gestion des dossiers.

Bien qu'existant depuis 1987, cette délégation n'a pourtant pas été prise en considération expressément dans la loi sur l'action sociale qui date de 1996. Alors qu'elle est toujours en vigueur et que son application donne entière satisfaction, nous pensons qu'il est temps d'en formaliser le principe.

6.3. Chapitre 3, section 6 – Remboursement (art. 43a et 48)

Lorsqu'une personne sollicite de l'aide et qu'une demande de prestations sociales (essentiellement une demande AI) a été déposée ou sera introduite ultérieurement, cette personne signe un document (le formulaire 318.183, "Compensation avec des paiements rétroactifs de l'AVS/AI") autorisant l'autorité d'aide sociale à réclamer pour elle-même le payement des prestations sociales, en compensation de l'aide sociale versée à titre d'avances. La base légale fédérale se trouve à l'article 85 bis du règlement sur l'assurance-invalidité. L'article 26, alinéa 1, du règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale stipule quant à lui que: "Lorsqu'une aide matérielle est accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances sociales, l'autorité d'aide sociale introduit une demande de versement de rente en sa faveur".

L'article 43a décrit désormais précisément cette compensation, ou remboursement, que l'autorité d'aide sociale est habilitée à effectuer entre l'aide matérielle accordée à titre d'avances et les prestations sociales. Cette disposition complète l'article 43, alinéa 2, (remboursement lorsque le bénéficiaire s'y est engagé au moment où il a reçu l'aide) et expose clairement l'une des situations – les plus fréquentes du reste – que vise cette dernière disposition.

L'article 48 a été révisé afin de clarifier sa formulation. En matière de remboursement, les compétences du service spécialisé de l'Etat et celles de l'autorité qui a accordé l'aide restent les mêmes.

6.4. Chapitre 4 – Contrat d'insertion (art. 54, 56 et 60)

Les contrats d'insertion sont aujourd'hui signés également par le(s) responsable(s) du programme d'insertion. **L'article 54, alinéa 1**, en tient compte par l'ajout, dans la liste des parties au contrat, de l'adverbe "notamment".

L'article 56, alinéa 2, ne comprend plus la mention d'une rémunération. Les participant-e-s à un programme ne touchent en effet ni rémunération, ni salaire. Si d'aventure un revenu devait être perçu – tel pourrait éventuellement être le cas lors d'activités ou stages effectués dans des entreprises (art. 55, al. 1, let. *b*) – il serait pris en compte dans le calcul de l'aide matérielle à verser.

L'article 60 ne prévoit plus la saisie d'une autorité de conciliation en cas de contestation sur le principe, le contenu ou la résiliation du contrat d'insertion. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'action sociale, cette autorité n'a jamais été saisie. Il est donc inutile de la maintenir. Si une contestation devait surgir, le service pourra être interpellé directement par le-la bénéficiaire et fera part de ses recommandations à l'autorité d'aide sociale. Bien que non formalisée, cette procédure est de fait aujourd'hui déjà utilisée. Elle a toujours donné satisfaction aux différentes parties.

6.5. Chapitre 5 – Répartition des dépenses (art. 60 à 62 et 65)

Entrent désormais dans le "pot commun" – **article 61** – les dépenses nettes d'aide matérielle, les frais de personnel des services sociaux et le financement des programmes d'insertion.

L'article 62, lettre *c*, exclut de ce même pot commun les frais de personnel des services sociaux lorsque ceux-ci ne correspondent pas à l'organisation définie par la législation. Ainsi, une commune ou une région qui ne se conformera pas à celle-ci ne pourra demander que ses frais de personnel entrent dans la répartition. Elle devra les assumer seule.

Les autorités d'aide sociale sont tenues d'informer le service spécialisé de l'Etat lorsqu'elles accordent une aide matérielle et de lui fournir diverses informations (art. 23 ss du règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale, du 27 novembre 1996). **L'article 62, lettre *b***, sanctionne désormais les autorités d'aide sociale en excluant de la répartition l'aide matérielle accordée par ces dernières lorsque délai et forme prévus par ces dispositions d'application n'ont manifestement pas été respectés. Le but de cette disposition n'est pas simplement la sanction. L'échange d'informations permet à l'Etat d'accompagner le travail effectué par les autorités d'aide sociale et d'intervenir au besoin. Il est aussi le garant que les sommes qui entreront dans la répartition et qui seront supportées, par l'Etat certes, à 40%, mais également par les autres communes, à 60%, ont été accordées de façon adéquate.

L'article 65 garde la clé de répartition actuelle (60% ensemble des communes, 40% Etat) mais l'applique désormais non seulement aux dépenses nettes d'aide matérielle, mais également aux frais de personnel des services sociaux et au financement des programmes d'insertion.

6.6. Chapitre 7 – Dispositions d'exécution, transitoires et finales (art. 75)

L'article 75 donnait un délai de deux ans aux communes pour organiser leur action sociale selon les dispositions prévues aux articles 14 et 15 tels qu'ils figuraient dans la loi du 25 juin 1996. Ce délai étant échu, l'article a déployé tous ses effets et n'est plus

d'actualité. Pour plus de clarté et pour éviter toutes confusions avec les nouvelles obligations, il est préférable de l'abroger purement et simplement.

6.7. Nouvelle disposition transitoire

Cette disposition donne un délai de deux ans aux communes pour adapter l'organisation de leur action sociale. Ce délai est identique à celui qui avait été donné aux communes lors de l'entrée en vigueur de la loi.

7. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE MODIFIE DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE-CHOMAGE

L'article 63, alinéa 1, n'est modifié que par rapport à la clé de répartition des dépenses qui y sont précisées. Cette clé devient paritaire, 50% ensemble des communes, 50% Etat (voir points 2.4.2 et 3 ci-devant).

8. CONCLUSION

Fin 2003, la commission cantonale de l'action sociale adoptait un rapport relatif à l'organisation et à la structure des services sociaux communaux et intercommunaux. Celui-ci préconisait des regroupements plus conséquents au niveau des régions, dans le but d'avoir des entités sociales et administratives plus rationnelles et plus opérationnelles, notamment en cas d'absences diverses du personnel social. Il proposait également la prise en charge partielle (40%), par l'Etat, des salaires versés aux personnes travaillant dans ces structures, pour autant que ces dernières répondent à certains critères.

En août 2004, le projet ACCORD et sa base légale, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), ont été présentés aux communes dans le cadre de la consultation à laquelle celles-ci ont participé.

En février 2005, le Grand Conseil adoptait à une très large majorité la LHaCoPS, donnant ainsi mission au Conseil d'Etat de réorganiser avec les communes les services sociaux sur le plan régional selon les modalités prévues. Pour ce faire, et en particulier pour assurer le financement de 40% des frais de personnel des services sociaux régionaux, le rapport à l'appui de la LHaCoPS prévoyait une modification de la loi sur l'action sociale ainsi que de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage.

Le présent rapport et les modifications de lois qu'il propose sont donc non seulement la suite logique des travaux menés par l'administration cantonale en partenariat avec les communes et des décisions prises par le Conseil d'Etat, mais correspondent à la volonté du Grand Conseil exprimée lors des débats relatifs au projet ACCORD en février dernier, ainsi qu'à la décision qu'il a prise (acceptation de la LHaCoPS et du plan de financement prévu, et report de la modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage pour que celle-ci soit présentée en même temps que la modification de la loi sur l'action sociale).

Aujourd'hui donc, ces deux derniers objets vous sont soumis. Aux modifications de la loi sur l'action sociale clairement annoncées en février relatives au nouveau financement viennent s'ajouter celles moins importantes et non fondamentales qui résultent des

expériences faites et des besoins de clarification qui ont surgi au cours des presque dix ans d'application de la loi sur l'action sociale.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport, de faire bon accueil aux projets de lois portant révision de la loi sur l'action sociale, d'une part, de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, d'autre part, et d'approuver les modifications et les nouveaux articles que nous vous proposons d'inscrire dans ces deux textes législatifs.

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

Neuchâtel, le 14 septembre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi
portant révision de la loi sur l'action sociale (LASoc)

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 14 septembre 2005,

décrète:

Article premier La loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996, est modifiée comme suit:

Art. 14, al. 2

[2]Un service social doit englober un bassin de population suffisant.

Art. 15, al. 1

[1]Les communes peuvent se regrouper, par le biais de syndicats intercommunaux ou de conventions, pour créer des services sociaux régionaux.

Art. 15a (nouveau)

Commission sociale régionale
a) composition

[1]Les communes qui se regroupent par convention se dotent d'une commission sociale régionale, composée de trois à neuf membres.

[2]Les regroupements comprenant une ville peuvent être dispensés de cette obligation par le Conseil d'Etat.

[3]Les conseillers communaux et conseillères communales responsables des affaires sociales se réunissent en assemblée pour désigner les membres de la commission. Ceux-ci sont choisis en son sein.

[4]Participent à titre consultatif aux séances de la commission:

a) le-la responsable du service social régional;

b) un-une représentant-e du service spécialisé de l'Etat.

Art. 15b (nouveau)

b) compétences

[1]La commission est l'autorité d'aide sociale pour le compte et au nom des communes regroupées.

[2]Chaque commune conserve un droit de regard sur les dossiers la concernant et peut demander à être entendue sur ceux-ci par la commission.

Art. 22a (nouveau)

Délégation

L'Etat peut déléguer, par convention, à des institutions privées le mandat d'apporter l'aide sociale nécessaire à certains groupes de personnes, notamment celles soumises à la législation en matière d'asile.

Art. 43a (nouveau)

Avances

L'aide matérielle versée à titre d'avances dans l'attente de prestations d'assurances sociales est remboursable dès que celles-ci sont accordées.

Art. 48, let. a; al. 2 (nouveau)

a) du service, dans les cas prévus à l'article 43, alinéa 1, lettres *b* et *c*;

[2]Le service intervient d'office ou à la demande de l'autorité qui a accordé l'aide.

Art. 54, al. 1

[1]La participation au programme d'insertion fait l'objet d'un contrat auquel sont parties notamment l'autorité d'aide sociale et le bénéficiaire.

Art. 56, al. 2

[2]Ces prestations sont au moins équivalentes au montant maximum de l'aide matérielle auquel le bénéficiaire pourrait prétendre.

Art. 60

Contestation

[1]En cas de contestation sur le principe, le contenu ou la résiliation du contrat d'insertion, le bénéficiaire peut s'adresser au service.

[2]Après avoir pris les informations nécessaires, le service se prononce sous la forme de recommandations.

Art. 61

Font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes:

a) les dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale;

b) les frais de personnel des services sociaux;

c) le financement des programmes d'insertion.

Art. 62, let. b; let. c et d (nouvelles)

b) l'aide matérielle dont l'annonce au service par l'autorité d'aide sociale n'a manifestement pas respecté le délai ou la forme prévus par les dispositions d'application;

c) les frais de personnel des services sociaux qui ne correspondent pas aux critères d'organisation définis par la loi et les dispositions d'application;

d) lettre b actuelle

Art. 65

La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale du canton, les frais de personnel des services sociaux et le financement des programmes d'insertion sont supportés à raison de 60% par l'ensemble des communes et de 40% par l'Etat.

Art. 75

Abrogé

Disposition transitoire à la modification du …… (nouveau)

Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la modification du …… pour organiser leur action sociale selon le nouveau droit.

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,*

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 14 septembre 2005,

décrète:

Article premier La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), 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

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.

Composition de la commission durant la législature 2001-2005:

Mmes Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, présidente
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

Ont participé 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 2

SERVICES SOCIAUX: bassin de population, nombre de dossiers, assistants sociaux et personnel administratif

Tableau 1 – Etat au 30.04.2003

Services sociaux communaux et intercommunaux		Population	Dossiers			Assistants sociaux		Personnel administratif	
	Villes ou communes	**Nb d'habitants au 31.12.2003**	**Nb de dossiers d'aide sociale au 30.04.2003**	**Nb de dossiers gérance + divers au 30.04.2003**	**Nb total de dossiers au 30.04.2003**	**Nb d'assistants sociaux au 30.04.2003**	**% de postes d'assistants sociaux au 30.04.2003**	**% de postes administratifs au 30.04.2003**	**Rapport postes admin./postes d'a.s. au 30.04.2003**
1	**Neuchâtel, Valangin**	**31'987**	**825**	**75**	**900**	**10**	**835%**	**550%**	**66%**
		31'571							
		416							
2	**Marin-Epagnier, Thielle-Wavre, Enges, Hauterive, Saint-Blaise**	**10'514**	**107**	**13**	**120**	**1**	**100%**	**100%**	**100%**
		3'925							
		636							
		300							
		2'539							
		3'114							
3	**Cornaux, Cressier, Le Landeron, Lignières**	**8'714**	**73**	**19**	**92**	**1**	**70%**	**15-20%**	**21-29%**
		1'502							
		1'928							
		4'363							
		921							
4	**Boudry, Cortaillod**	**9'432**			**156**	**3**	**120%**	**65-75% (?)**	**54-63% (?)**
		5'056	80	31	111	2	70%	50-60%	71-86%
		4'376	45	y compris	45	1	50%	15% (?)	30% (?)
5	**Peseux, Corcelles-Cormondrèche**	**9'668**	**118**	**34**	**152**	**3**	**150%**	**50%**	**33%**
		5'594							
		4'074							

Services sociaux communaux et intercommunaux		Population	Dossiers			Assistants sociaux		Personnel administratif	
	Villes ou communes	**Nb d'habitants au 31.12.2003**	**Nb de dossiers d'aide sociale au 30.04.2003**	**Nb de dossiers gérance + divers au 30.04.2003**	**Nb total de dossiers au 30.04.2003**	**Nb d'assistants sociaux au 30.04.2003**	**% de postes d'assistants sociaux au 30.04.2003**	**% de postes administratifs au 30.04.2003**	**Rapport postes admin./postes d'a.s. au 30.04.2003**
6	**Colombier, Auvernier, Bôle**	**8'371**	**80**	**y compris**	**80**	**1**	**70%**	**25-30%**	**36-43%**
		5'027							
		1'552							
		1'792							
7	**Bevaix, Gorgier, Saint-Aubin-Sauges, Fresens, Montalchez, Vaumarcus (CESAR)**	**8'467**	**58**	**8**	**66**	**1**	**70%**	**50%**	**71%**
		3'683							
		1'774							
		2'407							
		191							
		195							
		217							
8	**District du Val-de-Travers (SSIVDT, nouveau)**	**12'227**			**189**	**3**	**180%**	**35-40% (?)**	**19-22% (?)**
	Val-de-Travers (sans Fleurier et Couvet)		64	10	74		60%	10% (?)	
	Fleurier		65	10	75		70%	5-10% (?)	
	Couvet		40	y compris	40		50%	20%	
9	**District du Val-de-Ruz + Rochefort et Brot-Dessous (SSIR), sans Valangin**	**15'546**	**140**	**y compris**	**140**	**2**	**140%**	**90%**	**64%**
10	**Le Locle**	**10'415**	**196**	**61**	**257**	**4**	**270%**	**180%**	**67%**
11	**District du Locle + La Sagne (SSIL), sans Le Locle**	**5'058**	**19**	**4**	**23**	**1**	**30%**	**10%**	**33%**
12	**La Chaux-de-Fonds, Les Planchettes**	**37'591**	**900**	**260**	**1'160**	**11**	**850%**	**680%**	**80%**
		37'374							
		217							
	Total	**167'990**			**3'335**	**41**	**2885%**	**1861%**	

Tableau 2 – Etat au 30.04.2005

Services sociaux communaux et intercommunaux		Population	Dossiers			Assistants sociaux		Personnel administratif	
	Villes ou communes	**Nb d'habitants au 31.12.2004**	**Nb de dossiers d'aide sociale au 30.04.2005**	**Nb de dossiers gérance + divers au 30.04.2005**	**Nb total de dossiers au 30.04.2005**	**Nb d'assistants sociaux au 30.04.2005**	**% de postes d'assistants sociaux au 30.04.2005**	**% de postes administratifs au 30.04.2005**	**Rapport postes admin./postes d'a.s. au 30.04.2005**
1	**Neuchâtel, Valangin**	**32'279**	**1'201**	**52**	**1'253**	**12 + chef service**	**1040% +100% chef service**	**750%**	**66%**
		31'872							
		407							
2	**Marin-Epagnier, Thielle-Wavre, Enges, Hauterive, Saint-Blaise**	**10'579**	**150**	**11**	**161**	**1**	**100%**	**100%**	**100%**
		3'987							
		661							
		291							
		2'539							
		3'101							
3	**Cornaux, Cressier, Le Landeron, Lignières**	**8'683**	**118**	**y compris**	**118**	**1**	**100%**	**50%**	**50%**
		1'516	20	y compris	20				
		1'897	26	y compris	26				
		4'333	69	y compris	69				
		937	3	y compris	3				
4	**Boudry, Cortaillod**	**9'409**	**182**	**14**	**196**	**2**	**160%**	**70-90%**	**44% - 56%**
		5'008	112	10	122		110%		
		4'401	70	4	74		50%		
5	**Peseux, Corcelles-Cormondrèche**	**9'700**	**211**	**19**	**230**	**4**	**150%**	**50-70%**	**31% - 44%**
		5'609	156	16	172		120%		
		4'091	55	3	58		30%		

Services sociaux communaux et intercommunaux		Population	Dossiers			Assistants sociaux		Personnel administratif	
	Villes ou communes	**Nb d'habitants au 31.12.2004**	**Nb de dossiers d'aide sociale au 30.04.2005**	**Nb de dossiers gérance + divers au 30.04.2005**	**Nb total de dossiers au 30.04.2005**	**Nb d'assistants sociaux au 30.04.2005**	**% de postes d'assistants sociaux au 30.04.2005**	**% de postes administratifs au 30.04.2005**	**Rapport postes admin./postes d'a.s. au 30.04.2005**
6	**Colombier, Auvernier, Bôle**	**8'357**	**94**	**20**	**114**	**2**	**100%**	**25-30%**	**25% - 30%**
		5'029							
		1'548							
		1'780							
7	**Bevaix, Gorgier, Saint-Aubin-Sauges, Fresens, Montalchez, Vaumarcus (CESAR)**	**8'552**	**99**	**1**	**100**	**2**	**110%**	**60%**	**55%**
		3'732							
		1'779							
		2'422							
		195							
		195							
		229							
8	**District du Val-de-Travers (SSIVDT, nouveau)**	**12'211**	**250**	**7**	**257**	**3**	**210%**	**90-100%**	**43% - 48%**
	Val-de-Travers (sans Fleurier et Couvet)	5'748							
	Fleurier	3'660							
	Couvet	2'803							
9	**District du Val-de-Ruz + Rochefort et Brot-Dessous (SSIR), sans Valangin**	**15'648**	**187**	**y compris**	**187**	**2**	**140%**	**90%**	**64%**
10	**Le Locle**	**10'351**	**300**	**57**	**357**	**4**	**250%**	**215%**	**86%**
11	**District du Locle + La Sagne (SSIL), sans Le Locle**	**5'108**	**33**	**0**	**33**		**30%**		
12	**La Chaux-de-Fonds, Les Planchettes**	**37'514**	**1'517**	**102**	**1'619**	**13**	**940%**	**880%**	**94%**
		37'287							
		227							
	Total	**168'391**			**4'625**	**47**	**3430%**	**2407%**	

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2
1.1. Acceptation de la LHaCoPS 2
1.2. Report de la modification de la LEmpl 3

2. L'ORGANISATION DES STRUCTURES D'ACCES AUX PRESTATIONS 4
2.1. Introduction 4
2.2. Aide sociale: services sociaux communaux et intercommunaux 4
2.2.1. Rappel 4
2.2.2. Rapport de la sous-commission de la commission cantonale de l'action sociale 5
2.2.3. Position du Conseil d'Etat 7
2.3. Travaux menés dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle 7
2.4. Guichets sociaux régionaux – 1ère étape 8
2.4.1. Réorganisation de certains services sociaux intercommunaux 8
2.4.2. Propositions de financement des services sociaux communaux et intercommunaux 8
2.5. Guichets sociaux régionaux – 2e étape 9
2.5.1. Regroupement de certaines entités sur le plan communal ou régional (services sociaux, office du travail, agence communale AVS/AI) 9
2.5.2. Proposition de financement des entités regroupées 10
2.6. Résumé de l'impact financier des étapes 1 et 2 des guichets sociaux régionaux 10
2.6.1. 1ère étape - Réorganisation des services sociaux 11
2.6.2. 2e étape - Regroupement de certaines entités (CII) 11
2.7. Aspects légaux 11
2.8. Guichets sociaux régionaux – 3e étape 12

3. MODIFICATION DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE-CHOMAGE 12

4. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE 13
4.1. Modifications relatives aux charges faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes 13
4.2. Modifications relatives à l'organisation des services sociaux régionaux 13
4.2.1. Dimension des services sociaux 13
4.2.2. Dotation en personnel 14
4.2.3. Commissions sociales 14
4.3. Autres modifications 15

5. POINTS SOULEVES LORS DE LA SESSION DU 23 FEVRIER 2005 15
5.1. Position des communes 16
5.2. Travaux de la CODETA 16
5.3. Postulat du groupe radical 17

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES MODIFIES OU NOUVEAUX DE LA LOI SUR L'ACTION SOCIALE 19
6.1. Chapitre 2, section 1 – Organisation communale (art. 14 à 15b) 19
6.2. Chapitre 3, section 1 – Autorités d'aide sociale (art. 22a) 21
6.3. Chapitre 3, section 6 – Remboursement (art. 43a et 48) 21
6.4. Chapitre 4 – Contrat d'insertion (art. 54, 56 et 60) 22
6.5. Chapitre 5 – Répartition des dépenses (art. 60 à 62 et 65) 22

6.6. Chapitre 7 – Dispositions d'exécution, transitoires et finales (art. 75) 22
6.7. Nouvelle disposition transitoire 23

7. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE MODIFIE DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE-CHOMAGE 23

8. CONCLUSION 23

Loi portant révision de la loi sur l'action sociale (LASoc) 25

Loi portant révision de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) 28

ANNEXES
Annexe 1: Commission cantonale de l'action sociale 29
Annexe 2: Services sociaux: bassin de population, nombre de dossiers, assistants sociaux et personnel administratif 30