

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

- a) concernant  
**les actions menées en matière de redéfinition des prestations sociales, les priorités à donner au train de réformes annoncé et les prochaines étapes**
- b) à l'appui :
- **d'un projet de loi portant modification de la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978 ;**
  - **d'un projet de loi portant modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995 ;**
  - **d'un projet de loi portant modification de la loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013 ;**
  - **d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996.**

(Du 17 février 2020)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RÉSUMÉ**

*Après avoir conduit ces dernières années diverses réformes transversales dans le domaine des prestations sociales sous condition de ressources, notre canton s'est attelé à une refonte de la définition même de ces prestations.*

*Plus qu'une réforme, c'est un train de réformes qui a fait l'objet d'un rapport d'information (18.034). Le Grand Conseil l'a examiné lors de sa session des 28 et 29 mai 2019. Le gouvernement y présentait sa vision « idéale » du futur dispositif et précisait les diverses étapes qui permettraient, en quelques années et sans interruption dans le fonctionnement du dispositif, de la concrétiser.*

*L'approche proposée était présentée comme suit : simplifier et optimiser la réponse à donner aux besoins des usagers, donner une visibilité accrue à la politique menée, éliminer les incohérences et incitations négatives du système ainsi qu'intégrer les contraintes et anticiper les défis à venir.*

*Le présent rapport fournit à votre autorité un état des lieux sur les actions menées depuis l'adoption du rapport 18.034, présente les priorités qu'il convient de donner au train de réformes annoncé, trace les grandes lignes des étapes suivantes et enfin propose les modifications légales nécessaires.*

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1. Objectif du rapport**

Le 3 septembre 2018, le Conseil d'État saisissait votre autorité d'un rapport 18.034 présentant un train de réformes, la Redéfinition des prestations sociales.

Sans revenir sur les analyses détaillées de ce premier rapport, auquel nous vous renvoyons, il paraît utile d'en rappeler quelques éléments fondamentaux.

Le rapport 18.034 visait trois objectifs :

- Faire un point de situation sous forme de bilan et de constats ;
- Ouvrir un débat sur la vision d'avenir du dispositif en regard des défis à relever ;
- Présenter le séquençage envisagé des différentes étapes de mise en œuvre.

Aucune adaptation légale ne figurait dans ce rapport qui exprimait cependant rien moins que la vision stratégique du Conseil d'État sur le système social du canton de Neuchâtel, sous l'angle des aides financières à la personne.

Au-delà de l'information de votre autorité et de la visibilité d'ensemble que souhaitait donner le Conseil d'État quant aux réformes à venir, le rapport 18.034 a permis d'ouvrir un large débat quant aux transformations envisagées, tout en permettant à votre autorité d'exprimer ses attentes et ses préoccupations.

Le présent rapport poursuit les objectifs suivants : fournir un état des lieux sur les actions menées depuis l'adoption du rapport 18.034, présenter au Grand Conseil les priorités qu'il convient de donner au train de réformes annoncé, tracer les grandes lignes des étapes suivantes et enfin proposer différentes modifications légales nécessaires à ce stade.

### **1.2. Structure du rapport**

La structure du rapport est la suivante :

Le chapitre 2 rappelle le train de réformes annoncé.

Le chapitre 3 détaille les étapes franchies, pour chaque prestation.

Le chapitre 4 précise pour quelles raisons une priorisation du train de réformes s'impose.

Le chapitre 5 décrit les étapes suivantes de réformes et le chapitre 6 décline, pour chacune de ces étapes, les modifications légales à apporter.

Enfin, les incidences de ce nouveau rapport se trouvent au chapitre 7.

### **1.3. Consultation**

Le rapport 18.034, Redéfinition des prestations sociales, a fait l'objet d'une large consultation du 18 juin au 21 août 2018. Dans la mesure où le présent rapport fait un état des lieux des travaux qui ont été déployés sur cette base et concrétise certaines modifications légales nécessaires à la poursuite du train de réformes, une nouvelle consultation aurait été superflue. Mais il va de soi que les remarques et demandes formulées par les entités consultées au sujet du rapport 18.034 trouvent un écho dans le présent rapport et sont rappelées au fil des thèmes.

Par ailleurs, avant que ce rapport ne soit validé par le Conseil d'État dans sa version finale, il a été présenté au Conseil de la facture sociale le 6 décembre 2019 (pour les modifications légales), puis le 23 janvier 2020. Enfin, les grandes lignes de son contenu ont également été présentées à la commission prestations sociales du Grand Conseil le 17 janvier 2020, ainsi qu'aux sous-commissions de gestion et des finances du DEAS le 28 janvier 2020. Dans la suite de ces échanges, différentes formulations ont été affinées.

## **2. TRAIN DE RÉFORMES ANNONCÉ**

### **2.1. Introduction**

Le rapport 18.034 rappelait, au-delà des réformes sectorielles et des multiples projets qui ont été conduits durant ces dernières années dans le domaine de la politique des prestations sociales, trois grandes réformes sur la base desquelles se structure désormais le dispositif des prestations sociales cantonales :

- La réforme ACCORD ;
- La facture sociale harmonisée ;
- La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Il dressait ensuite un état de situation quant aux prestations sociales, sous divers angles : prestations-mêmes, fonctionnement opérationnel, financier, gouvernance et défis à relever.

Ce même rapport précisait le périmètre des prestations directement concernées par les réformes à venir :

- Les avances de contribution d'entretien ;
- Les subsides à l'assurance obligatoire des soins ;
- Les bourses d'études ;
- L'aide sociale.

Enfin, la finalité poursuivie était formulée comme suit : comment soutenir la population neuchâteloise en situation précaire de la façon la plus efficace et efficiente possible ?

### **2.2. Rappel des objectifs**

Le rapport adoptait l'approche suivante : centrer la réflexion sur l'utilisateur, ensuite simplifier et optimiser la réponse à ses besoins, éliminer les incohérences existantes et autres incitations négatives, intégrer et anticiper les contraintes politiques, budgétaires et opérationnelles et enfin donner une visibilité accrue à la politique sociale menée.

Le modèle retenu s'appuie sur trois prestations distinctes :

- Les subsides à l'assurance-maladie dans une version redéfinie assurant l'élimination des effets de seuil ;
- Une nouvelle prestation complémentaire cantonale (PCC) qui permet de soutenir financièrement les personnes qui en ont besoin (dans une mesure équivalente ou proche de l'aide sociale) mais qui ne nécessitent pas d'accompagnement social. Cette PCC s'accompagne d'un subside complet ;

- L'aide sociale qui se repositionne sur son cœur de métier consistant à accompagner les personnes en difficulté sociale. Lorsque l'aide sociale est nécessaire, elle s'accompagne d'un subside complet.

Précisons encore que le rapport, après avoir décrit ce modèle, dressait une liste des questions qu'il soulève et mettait en évidence plusieurs défis à relever.

### **3. ÉTAPES FRANCHIES**

#### **3.1. Linéarisation des subsides à l'assurance obligatoire des soins**

Le rapport 18.034 annonçait que la réforme des prestations s'articulerait en 4 étapes. La réforme des subsides LAMal constitue la première de ces étapes. Elle permet d'éliminer les effets de seuil liés à l'assurance-maladie, conformément à l'objectif affirmé plus haut qui est d'éliminer les incohérences existantes et autres incitations négatives. Le rapport présentait déjà la solution retenue et qui a été mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2019, à savoir :

- Augmentation du niveau du subside de classification 1 au niveau de la PARC<sup>1</sup>, le maximum du revenu déterminant y donnant droit étant calibré de manière à correspondre au revenu disponible assuré par l'aide sociale ;
- Les classifications suivantes donnent droit à un subside dégressif linéairement ;
- Le nombre de classifications est augmenté de 6 (y-compris OSL<sup>2</sup>) à 15.

Rappelons que la solution proposée dans le rapport transmis le 3 septembre 2018 à votre autorité a été modifiée par deux fois : des adaptations ont tout d'abord été apportées suite à l'acceptation par le Grand Conseil d'un amendement<sup>3</sup> proposé par la commission des finances au budget 2019. Le Grand Conseil a décidé d'augmenter le budget prévu de 1,5 millions de francs (montant réparti à raison de 60% pour l'État et 40 % pour les communes). En regard de ce que la réforme des subsides prévoyait initialement, le montant supplémentaire a permis d'étendre les catégories de revenus donnant droit à une réduction partielle des primes des enfants et jeunes adultes en formation (classifications 11 à 15 du nouveau barème). Cette modification a permis ainsi de maintenir le soutien à environ 2000 bénéficiaires qui devaient perdre leur subside en 2019 (sur une estimation de 5000). En outre, 2000 autres bénéficiaires qui devaient voir leur subside diminuer ont également été impactés positivement. Cet amendement a ainsi permis d'atténuer les effets de la réforme pour les familles avec enfants qui voyaient leurs subsides diminuer ou être supprimés.

Les normes de classification ont été revues<sup>4</sup> une seconde fois à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral rendu le 22 janvier 2019 (8C\_228/2018) et portant sur la réduction de primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation dans le canton de Lucerne. Le

---

<sup>1</sup> PARC = prime de référence cantonale correspondant au niveau d'une prime économique avec franchise minimale. Le subside octroyé aux bénéficiaires de l'aide sociale (inclus asile) est plafonné à hauteur de la PARC depuis 2015.

<sup>2</sup> OSL = objectif social LAMal : la législation fédérale impose aux cantons de réduire d'au moins 50% (80% dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021), les primes des enfants et des jeunes adultes en formation initiale issus de ménages à faible ou moyen revenu.

<sup>3</sup> Rapport du 29 novembre 2018 de la commission des finances, ch. 5.2 Compromis budgétaire, [www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18037\\_com.pdf](http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18037_com.pdf) adopté le 4 décembre 2018 par le Grand Conseil.

<sup>4</sup> Rapport du 2 avril 2019 de la commission parlementaire Redéfinition des prestations sociales, annexe 1, Note du Conseil d'État au rapport [www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2019/18034\\_com.pdf](http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2019/18034_com.pdf)

Conseil d'État a souhaité analyser sans délai la conformité du système de subsides neuchâtelois à la nouvelle jurisprudence. Pour ce faire, il a pris en compte le contexte neuchâtelois, qui diffère de la réalité lucernoise à plusieurs niveaux :

- Contrairement à la révision lucernoise invalidée, fondée sur la seule contrainte financière, la réforme neuchâteloise des subsides entrée en vigueur au 1er janvier 2019 se fonde sur des objectifs centraux de cohérence, d'élimination des effets de seuil et de suppression des incitations négatives ;
- Les revenus de la population sont globalement plus faibles à Neuchâtel que dans le canton de Lucerne ou en moyenne nationale (le revenu net moyen par personne en 2015 est de 30'716 francs à Neuchâtel, 33'759 francs à Lucerne et 36'682 francs en moyenne suisse);
- L'effort des collectivités neuchâteloises (par la facture sociale harmonisée) en faveur de la réduction des primes est l'un des plus intenses du pays : Neuchâtel assume 52.7% des charges, le reste relevant du financement fédéral. Ailleurs, la part cantonale est par exemple de 23.9% à Lucerne et de 41.7% en moyenne nationale.

Malgré ces différences, les conclusions des analyses menées ont laissé apparaître une situation de sous-couverture des exigences du droit fédéral pour les couples mariés avec enfants et jeunes adultes en formation, ceci malgré l'extension des catégories de revenus donnant droit à une réduction partielle des primes des enfants et jeunes adultes en formation consécutive à l'amendement au budget 2019 décidé par le Grand Conseil. Dans la volonté de maintenir un système cohérent qui fait ses preuves en matière de suppression des effets de seuil et d'incitations négatives, tout en prenant en compte la nécessité de rendre le système neuchâtelois des subsides conforme aux exigences fédérales, le Conseil d'État a pris la décision le 22 février 2019 d'adapter les normes neuchâteloises. Concrètement, les limites de revenu donnant droit à une réduction partielle des primes en faveur des enfants et des jeunes adultes en formation ont été élargies (classifications 12 à 15 du système neuchâtelois).

Cette modification des grilles est entrée en vigueur de manière rétroactive au 1er janvier 2019. Elle permet d'ouvrir l'accès à une réduction de primes à environ 2200 enfants et 400 jeunes adultes en formation supplémentaires.

L'arrêté fixant les normes de classification et le montant des subsides en matière d'assurance-maladie obligatoire des soins pour l'année 2019 a donc été modifié à deux reprises après son adoption initiale par le Conseil d'État le 15 novembre 2019. Certains bénéficiaires ont reçu successivement trois décisions. La communication a mobilisé des ressources considérables, notamment afin d'inviter les personnes qui s'étaient vu notifier un refus à reprendre contact avec l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM). Cet office a donc été fortement mobilisé. Les guichets sociaux régionaux (GSR) ont eux aussi été très sollicités par les bénéficiaires.

Une évaluation en cours d'année alors que toutes les déclarations d'impôt n'ont pas encore fait l'objet d'une taxation est une opération délicate pour ne pas dire prématurée. Des valeurs certaines ne peuvent être livrées qu'une fois bouclés les comptes de l'année écoulée. Relevons également que les données relatives aux personnes en formation sont en pleine mutation en seconde partie d'année à mesure que l'année scolaire débute. Nous renonçons donc à faire des projections pour cette dernière catégorie de bénéficiaires. A ce stade, il nous semble par contre intéressant de présenter les premières estimations au sujet des bénéficiaires de la classification S1. Rappelons qu'il s'agit d'une classification nouvelle qui a été introduite avec la révision complète des subsides contenue dans la Redéfinition des prestations sociales. Elle est essentielle pour favoriser la sortie de l'aide sociale sans effet de seuil néfaste puisque les bénéficiaires de la classification S1 reçoivent un subside d'un montant identique à celui que perçoivent les assurés au bénéfice de l'aide

sociale. Le maximum du revenu déterminant donnant droit à ce subside est fixé de manière à correspondre au revenu disponible assuré par l'aide sociale. Selon une extraction réalisée au 6 décembre 2019, 2'092 personnes sont – à cette dernière date – au bénéfice d'une classification S1 (adultes, jeunes adultes et enfants confondus) dont 432 étaient précédemment au bénéfice d'une classification aide sociale. Près d'un ¼ des personnes en classification S1 n'a donc subi aucune modification du montant de leur subside en quittant l'aide sociale.

### 3.2. Déplafonnement des avances de contribution d'entretien

Le renforcement du régime des avances sur contributions d'entretien constitue la deuxième étape des réformes annoncées par le Conseil d'État dans son rapport 18.034. Tout comme la linéarisation des subsides à l'assurance obligatoire des soins, cette étape-ci a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agissait ici de réaliser l'objectif suivant de la réforme : optimiser la réponse donnée aux besoins de l'utilisateur. Les deux modifications suivantes ont été apportées dès l'exercice 2019 :

- Un déplafonnement de l'avance, afin que celle-ci corresponde au montant de la pension alimentaire tel que fixé par le titre d'entretien. Une limite maximale absolue de 2'000 francs par mois et par pension a néanmoins été fixée en guise de garde-fou ;
- Une légère adaptation des limites de revenu donnant droit aux avances, dans le but d'une part de favoriser particulièrement les familles avec de jeunes adultes en formation et, d'autre part, de mieux prévenir le recours aux prestations sociales.

**Sur le plan social**, la réforme des avances vise à apporter un soutien financier bienvenu aux familles monoparentales, qui représentent l'essentiel des bénéficiaires d'avances et des créanciers alimentaires. L'amélioration des avances a également pour but de produire un effet incitatif positif sur les bénéficiaires qui réalisent un revenu et/ou qui sont en capacité de gain. S'appuyant sur des avances qui couvrent l'intégralité des pensions qui leur sont dues, ces personnes devraient ainsi être encouragées à reprendre un emploi ou à augmenter leur taux d'activité pour (re)devenir (ou demeurer) autonomes financièrement.

L'objectif social poursuivi par la réforme se trouve manifestement sur la bonne voie au moment d'établir un 1<sup>er</sup> bilan après l'exercice complet 2019 : sur les 334 dossiers ayant fait l'objet d'avances depuis le début de l'année 2019, on constate en effet que :

- L'avance a permis la sortie de l'aide sociale de 32 dossiers ;
- L'avance a évité l'entrée à l'aide sociale de 31 dossiers ;
- L'avance a permis au bénéficiaire de renoncer volontairement à l'aide sociale dans 14 dossiers.

Au total, ce sont donc 77 dossiers d'avances (23% du total) qui ont concrètement bénéficié de la nouvelle dynamique positive apportée par le développement de cette « prestation en amont ». En d'autres termes, plus de cent personnes ne dépendent pas ou plus de l'aide sociale, grâce à la réforme.

Par ailleurs, les projections effectuées en vue de la réforme se confirment dans la réalité constatée sur l'exercice 2019 à savoir :

- Une hausse significative du montant global alloué à titre d'avances qui passe de 1'279'048 francs pour 2018 à un montant estimé pour 2019 de 2'135'000 francs, extrêmement proche des prévisions (2'127'800 francs). Cette hausse s'explique évidemment par l'effet conjugué des deux nouveautés introduites par la réforme ;

- Le cercle des bénéficiaires s'est élargi de manière significative puisqu'on constate une augmentation de 21% du nombre de bénéficiaires;
- Le montant mensuel moyen accordé à titre d'avance a augmenté de façon significative, passant de 393 francs en 2018 à 576 francs à fin 2019. A cet égard, il est logique de constater que l'avance moyenne (576 francs) est très proche de la pension moyenne (607 francs) ;
- Durant ces dix dernières années, le taux de recouvrement annuel moyen atteignait 66%. Avec le déplaçonnement du montant de l'avance, il était inévitable - et attendu - que ce taux diminue sensiblement. Or, après douze mois d'activité, on constate avec satisfaction que le taux de recouvrement dépasse les attentes avec 59%. Il convient toutefois de relever que le taux devrait encore diminuer un peu dans les années à venir, les recouvrements intervenus en 2019 portant en partie sur des créances antérieures à la réforme.

**S'agissant du bilan financier**, la prestation « avance » occupe la première place dans le processus d'octroi des prestations ACCORD et elle est considérée comme un revenu. La réforme du régime des avances a donc une incidence positive sur les prestations qui se situent en aval dans ce dispositif (bourses, subsides à l'assurance obligatoire des soins et aide sociale). Cette équation est d'autant plus réaliste que, depuis de nombreuses années, les relevés internes établissent qu'en moyenne la moitié des dossiers d'avances est simultanément un dossier d'aide sociale (totale ou partielle). De même, il apparaît que la très large majorité des dossiers d'avances perçoit également un subside d'assurance maladie. C'est pourquoi on avait très prudemment estimé, au moment de la mise en oeuvre de la réforme des avances, que les coûts supplémentaires engendrés par celle-ci seraient couverts à hauteur d'au moins 50% par les économies enregistrées dans les autres secteurs prestataires.

A la lumière de l'expérience, le résultat est meilleur qu'escompté. Ainsi, les impacts sur les prestations en aval des avances peuvent être estimés comme suit :

- La diminution d'intervention de l'aide sociale dans les 43% de dossiers qui continuent à bénéficier d'une intervention de l'aide sociale en plus de l'avance a été chiffré précisément à 210'000 francs par l'ORACE. Logiquement, ce montant correspond à la hausse des avances pour ce groupe de bénéficiaires.
- Pour le groupe des 23% de bénéficiaires qui n'ont pas recours à l'aide sociale grâce à la réforme, la hausse des avances s'élève à environ 140'000 francs. L'impact positif sur l'aide sociale peut être estimé à la moitié de ce montant, soit 70'000 francs. L'autre moitié de la hausse vient décharger les subsides (ou les bourses) à raison d'environ 50%, soit un impact positif de l'ordre de 35'000 francs. L'économie totale s'élève donc à quelque 105'000 francs.
- Enfin, pour le groupe des 34% restants, la hausse des avances mobilise une enveloppe supplémentaire de 500'000 francs, avec un impact positif sur les subsides (ou les bourses) de l'ordre 50%, soit une économie induite de 250'000 francs environ.

Au total, les 850'000 francs supplémentaires investis dans les avances génèrent une économie directe sur les prestations en aval de 565'000 francs environ. En conséquence, un taux de recouvrement de 34% suffirait à assurer l'équilibre de la réforme, alors que le taux effectif est bien supérieur, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment. Ainsi, la réforme a-t-elle produit un effet bénéfique pour les finances des collectivités, sans même prendre en compte l'impact fiscal (puisque les avances sont imposables).

Enfin, **le bilan sur le plan opérationnel** fait apparaître trois constats :

- En dépit des nouvelles limites de revenu donnant droit aux avances, l'introduction du nouveau système n'a pas provoqué d'afflux massif de nouvelles demandes, puisque le nombre de ces dernières demeure relativement stable par rapport aux années précédentes ; le nombre de bénéficiaires d'avances (aide financière) a progressé, comme attendu, de quelque 21% ;
- À mesure que l'avance couvre maintenant l'intégralité de la contribution d'entretien, les dossiers d'avances requièrent désormais un suivi encore plus minutieux, étant donné que la moindre fluctuation, potentielle ou effective, du montant de la pension (par ex. indexation, paliers d'âge, modification du titre d'entretien, etc.) est susceptible d'avoir un impact automatique sur le montant de l'avance. Dans l'ancien système, où l'avance maximale s'élevait à 450 francs et ne couvrait souvent qu'une partie de la pension, ce phénomène était moins prononcé ;
- Au moment du passage de l'ancien au nouveau système d'avances, le 1er janvier 2019, aucun bénéficiaire n'a été exclu du droit à l'avance qu'il percevait jusque-là.

Le bilan dressé ci-dessus ne représente qu'une année d'exercice mais, de manière générale, on peut d'ores et déjà affirmer, sans craindre de se tromper, que la réforme instaurée au début 2019 a produit des résultats qui correspondent à la plupart des prévisions et des attentes formulées en 2018. On peut tout particulièrement se réjouir du bilan social, très positif, affiché par le nouveau système des avances.

### **3.3. RAISONE, ou repenser l'aide sociale neuchâteloise**

#### **3.3.1. Contexte**

L'aide sociale est fortement liée aux modifications que vit le monde économique, tantôt lors de soubresauts conjoncturels, tantôt du fait des transformations profondes qui le bouleversent dans sa dynamique et dans ses outils de production en contraignant les personnes à des réorientations professionnelles, quand elles ne les écartent pas durablement du marché de l'emploi. L'aide sociale, dernier filet de sécurité sociale, dont le financement est assuré par les cantons et les communes, est aussi tributaire des options qui sont prises en amont du dispositif social, notamment au sein des assurances sociales qui relèvent du droit fédéral. Ainsi que l'écrivaient Véréna Keller et Jean-Pierre Tabin (Keller & Tabin, 2002, p. 26)<sup>5</sup>, « *Du fait de l'inscription du service social dans le cadre du service public, les transformations du rôle de l'État touchent très directement les assistants sociaux* ». Mais l'aide sociale n'a pas pour vocation que de combler les manques et limites de l'économie. Dans son récent ouvrage<sup>6</sup>, Véréna Keller (Keller, 2018, p. 67) questionne les finalités du travail social :

*Quelles sont les finalités du travail social ? Qui en sont les destinataires ? Selon le Domaine travail social de la HES-SO, ce sont des enfants, des jeunes, des adultes et des personnes âgées, des individus, des familles, des groupes et des collectifs, des personnes vulnérables et en situation de handicap, confrontées à des difficultés sociales, économiques, personnelles et/ou professionnelles. Le travail social vise à « prévenir et à combattre les problèmes sociaux. Sa mission est d'aider les personnes à développer leur potentiel, à résoudre leurs problèmes et à enrichir leur pouvoir d'agir. Le travail social est l'expression vivante de la solidarité en société. Il favorise l'accès aux droits sociaux et fonde*

---

<sup>5</sup> KELLER, V. & TABIN, J.-P. (2002). *La charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande*. Lausanne : Editions EESP.

<sup>6</sup> KELLER, V. (2018). *Manuel critique de travail social*. Lausanne : Editions EESP.

*son action sur les valeurs de droits humains, de l'égalité, de la justice et de la participation démocratique. » (Domaine travail social, 2015, p.2). Mais si l'on suit d'autres analyses, notamment sociologiques, le travail social contribue à éduquer les classes populaires et à normaliser les groupes déviants, à administrer des inégalités et à gouverner la pauvreté, autrement dit, à la gestion de la « question sociale ».*

*La « question sociale », en effet, est la raison d'être des politiques sociales et, partant, du travail social. L'expression désigne, depuis l'essor de l'industrialisation au milieu du XIXe siècle et son cortège de misère sociale, la capacité des sociétés à gérer – à intégrer – les problèmes causés par l'exploitation capitaliste sans que l'ordre du monde ne soit bouleversé. La question sociale est, comme l'écrit Robert Castel, une « aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture » (Castel<sup>7</sup>, 1995, p. 18). Les sociétés industrielles et postindustrielles doivent en effet veiller à leur cohésion, sous peine d'éclatement, de révolution, par la gestion de la question sociale, par la redéfinition du « contrat social » qui est à la fois « pacte de solidarité, pacte de travail, pacte de citoyenneté : penser les conditions de l'inclusion de tous pour qu'ils puissent avoir commerce ensemble (...), c'est-à-dire « faire société » (Castel, 1995, p.23).*

Notre canton à l'instar de bien d'autres, a adapté à plusieurs reprises ces trente dernières années son approche de l'aide sociale. Ainsi, il a adopté en 1996 la Loi sur l'action sociale, qui succède à la Loi sur l'assistance publique de 1965. La loi nouvelle régit désormais l'ensemble des mesures dispensées, publiques ou privées, et couvre toute l'action sociale du canton. Cette loi alors pionnière en Suisse a introduit les contrats d'insertion et donné une assise forte aux démarches d'accompagnement actif des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle a également ancré la professionnalisation du travail social.

En 2006, c'est l'organisation des services sociaux qui est revue. Ceux-ci doivent couvrir un bassin de population de 8'000 habitants au moins et deviennent ainsi des « services sociaux régionaux (SSR) ». La responsabilité des politiques est réaffirmée, avec la création, sauf dans les régions qui comprennent une ville, des commissions sociales régionales qui sont autorité d'aide sociale ; ces commissions sont composées des conseillères et conseillers communaux en charge du social des communes membres.

Puis en 2014, les guichets sociaux régionaux ouvrent leurs portes. Ils sont localisés dans les mêmes bâtiments que les services sociaux régionaux ou à proximité et desservent les mêmes communes. Ces guichets constituent dans chaque région le point d'accès pour les demandes des prestations sociales suivantes: avances sur les contributions d'entretien, subsides LAMal, bourses d'études ou aide sociale. C'est là que les usagers déposent un formulaire unique de demande de prestations et les justificatifs utiles. Le guichet analyse les données réunies et transmet celles-ci aux secteurs compétents pour décision. Tous les secteurs concernés, aide sociale comprise, voient donc une partie du travail qui leur incombait jusque là être désormais réalisée en amont dans les guichets, par des gestionnaires ACCORD.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la facture sociale est introduite, qui répartit les dépenses sociales entre communes et canton selon une même clé, quelle que soit la prestation. Le Conseil de la facture sociale est institué qui réunit les conseillères et conseillers communaux en charge du social des communes sièges des SSR.

Enfin, depuis mars 2018, et comme nous l'avons décrit plus haut, l'approche décloisonnée de l'intégration professionnelle promue par le canton permet désormais que des personnes relevant à la base de l'aide sociale soient suivies par le service de l'emploi et bénéficient de ses mesures lorsque leurs perspectives de retour à l'emploi le permettent.

---

<sup>7</sup> CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard.

Les travaux autour de l'aide sociale se poursuivent. Sa définition-même nécessite d'être recherchée et ré-affirmée. C'est ce qu'ont fait les organes chargés de repenser l'aide sociale neuchâteloise au printemps 2018 alors que s'ouvrait une nouvelle étape de réforme que nous examinerons de près plus bas. La définition suivante a été retenue, après des échanges nourris :

L'aide sociale c'est l'action, menée par la collectivité, de conseil et de soutien à toute personne en difficulté sociale, afin que celle-ci puisse redevenir actrice de sa propre trajectoire de vie.

### **3.3.2. Genèse et objectifs de RAISONE**

Sans vouloir reprendre par le menu la genèse de cette réforme, abondamment décrite dans le rapport 18.034, il convient néanmoins de rappeler que le domaine de l'aide sociale est soumis à une complexification des situations vécues et des normes applicables, engendrant un accroissement de la charge de travail des professionnels, dans un contexte de ressources financières restreintes, d'évolution rapide de l'environnement socioéconomique et d'apparition continue de nouvelles attentes.

Afin de se mettre en position de relever les défis qui se présentent dans le domaine de l'aide sociale, les responsables politiques de services sociaux régionaux se sont approchés du service cantonal de l'action sociale (SASO) pour proposer une ambitieuse réforme. Un consensus général s'est rapidement cristallisé aussi bien au niveau politique que du côté des professionnels, quant à la nécessité de « repenser le système », afin de recentrer l'aide sociale sur ses tâches essentielles et de lui redonner tout son sens. C'est le projet RAISONE (repenser l'aide sociale neuchâteloise), qui poursuit les objectifs suivants :

- Renforcer la gouvernance de l'aide sociale ;
- Simplifier l'intervention des services sociaux en termes d'aide matérielle ;
- Repenser le rôle et les missions des intervenants.

### **3.3.3. Gouvernance du projet**

La gouvernance du projet comprend trois niveaux :

- Au niveau politique, c'est le **Conseil de la facture sociale** (Conseil FS) qui porte la responsabilité de ce projet. Pour rappel, depuis sa constitution en 2015, le Conseil FS est notamment chargé d'analyser l'évolution des prestations et des coûts liés aux domaines de la prévoyance sociale qui font l'objet d'une harmonisation de la prise en charge des dépenses entre l'État et les communes (article 12a de la loi sur l'action sociale, LASoc, RSN 831.0). Il est composé, conformément à l'article 12b LASoc, du chef du département en charge de l'action sociale et d'un conseiller communal pour chacune des régions desservies par un guichet social régional reconnu.
- Au niveau stratégique, un **Comité de pilotage RAISONE** (copil RAISONE) a été créé et mandaté par le Conseil FS. Il est composé du chef du DEAS, de la chargée de mission du DEAS, de deux conseillers communaux en charge d'un SSR et de cadres issus du SASO. En plus d'assumer la conduite stratégique de la démarche, le comité constitue une courroie de transmission essentielle tant vers les groupes de travail que vers le Conseil FS et les services sociaux, permettant à la fois une bonne communication sur les travaux en cours et une compréhension en phase avec ceux-ci.
- Au niveau opérationnel, le comité de pilotage mandate différents **groupes de travail** pour approfondir des thématiques et établir des propositions. Ces groupes de travail

sont composés en fonction de la thématique traitée. Jusqu'ici, ont été impliqués dans les différents groupes de travail : des responsables politiques communaux, des professionnels du SASO, des professionnels des services sociaux régionaux et privés, ainsi que des représentants d'autres services cantonaux.

Le projet avance à un rythme soutenu. Des premiers livrables, conclusions intermédiaires ou finales, ont été transmis au Comité de pilotage. Des mandats complémentaires ont été remis aux GT, qui poursuivent leurs analyses.

Le présent rapport donne l'occasion de dresser un bilan à mi-parcours des résultats déjà obtenus et des orientations prises. Il permet aussi de décrire les multiples axes et thématiques sur lesquels portent les travaux. Ceux-ci sont dans leur grande majorité portés conjointement par les communes et l'État. Certains sont aussi initiés par les communes, le canton s'y associant ponctuellement.

### **3.3.4. État des travaux menés à ce jour**

Le Copil RAISONE a émis en octobre 2019 une première lettre de nouvelles qui brosse sur deux pages l'essentiel des travaux conduits jusqu'ici dans ce seul projet (annexe 1).

En outre, le présent chapitre mentionne l'état des travaux relatifs à l'introduction du nouvel outil informatique de l'aide sociale – un projet qui n'a pas été initié dans le cadre de RAISONE mais qui y est très étroitement lié – ainsi qu'une synthèse de différentes expériences ou études, menées ici et ailleurs, qui inspirent les réflexions menées dans le cadre de RAISONE.

C'est principalement de ces travaux que découlent l'analyse présentée au chapitre 4, ainsi que les modifications légales proposées.

### **Forum de Couvet**

Lorsque le projet RAISONE a été lancé par le Conseil FS, une rencontre de lancement (« kick-off ») avait permis d'associer les directions du SASO et des SSR.

Dans la mesure où les ambitions du projet impacteront de manière significative les rôles et les missions de l'ensemble des professionnel-le-s du domaine de l'aide sociale, il était essentiel d'impliquer ces derniers dans le projet et non seulement les responsables des SSR, les conseillères et les conseillers communaux en charge du social, le chef du DEAS et les cadres du SASO qui se retrouvent régulièrement dans les organes constitués.

Plus de 200 professionnel-le-s du domaine social se sont ainsi réuni-e-s le 4 octobre 2018 à Couvet, à l'initiative du DEAS et du Conseil FS, afin de participer à un après-midi de réflexion sur l'avenir de l'aide sociale. Ont été conviés toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs impliqués dans le secteur de l'aide sociale et les guichets ACCORD (secteur des GSR auprès desquels la demande de prestations sociales doit être déposée), ainsi que les politiques responsables du domaine. Les œuvres d'entraide, CSP et Caritas, de même que des représentant-e-s du service de la cohésion multiculturelle (COSM) et du service des migrations (SMIG) étaient présent-e-s. Les réflexions ont avant tout porté sur le rôle futur de l'aide sociale non financière, de même que sur la distinction des périmètres de l'aide sociale et de la nouvelle prestation complémentaire cantonale. La forme participative donnée à cette rencontre a permis de laisser une large place à des échanges entre professionnel-le-s de services et de profils différents.

Les objectifs de ce Forum étaient les suivants :

- Informer l'ensemble des acteurs des objectifs du projet et de l'état des lieux ;
- Les entendre sur les questions importantes qui se posent à ce stade de la réflexion ;
- Travailler ensemble sur des points fondamentaux du projet.

Les résultats du Forum ont été rapportés au Conseil FS et ont permis à ses membres de prendre toute la mesure des opportunités qu'ouvre une aide sociale renouvelée, mais aussi des limites considérables, voire des risques, que comporterait une PCC qui catégoriserait les publics sur la seule base de critères rigides.

### ***Mise en oeuvre de la stratégie d'intégration professionnelle dans le domaine social***

Ces dernières années et plus intensément ces derniers mois, les services sociaux ont été fortement impliqués dans la nouvelle politique cantonale d'intégration professionnelle (IP), présentée dans le Rapport 15.047. En effet, la réorganisation fondamentale du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi a logiquement impacté la méthodologie du travail d'insertion à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale.

La mise en oeuvre de la stratégie IP dans le domaine de l'aide sociale a de ce fait été l'occasion à la fois de réinterroger le travail des professionnel-le-s, en clarifiant leurs champs d'intervention, et aussi de « redonner du sens », en cherchant à revaloriser l'accompagnement par les assistantes et assistants sociaux (aide personnelle par opposition à aide matérielle).

C'est ainsi qu'est né le groupe de travail « IP-Missions » (GT3), composé de représentant-e-s de deux services sociaux pilotes, mais aussi du service de l'emploi et du SASO. Ce groupe de travail a mené, de mars à juillet 2018, les travaux préparatoires, en vue d'appliquer la nouvelle stratégie IP dans une phase-pilote dans les services sociaux régionaux de Neuchâtel et du Locle.

Grâce aux premières expériences menées dès août 2018, le GT3 a pu progressivement procéder aux ajustements nécessaires dans les processus de collaboration mis en place entre les 2 SSR-pilotes et l'office du marché du travail. A l'occasion d'un point de situation présenté aux autorités concernées en janvier 2019, il a été décidé d'étendre l'implémentation de la stratégie d'intégration professionnelle à l'ensemble des sept SSR dès le mois de mars 2019. En septembre de la même année, un premier bilan intermédiaire a permis de constater que le dispositif était désormais opérationnel, même s'il nécessitait encore divers ajustements, respectivement qu'il était encore trop tôt pour tirer un bilan quant à son impact en termes de retour à l'emploi. Dès lors que le déploiement est effectif, le travail se poursuit désormais sur le mode de l'amélioration continue.

Mettre en place une stratégie coordonnée (IP) dans sept services sociaux régionaux aux organisations toutes différentes les unes des autres a mis en évidence la nécessité d'une approche un tant soit peu harmonisée. Le GT3 a ainsi cherché tout au long de ses travaux à introduire quelques standards indispensables à un travail efficient entre le domaine de l'aide sociale et le service de l'emploi voire l'office de l'assurance-invalidité. Cela s'est traduit par :

- La mise à disposition des SSR de l'outil « Pronostic 1 », permettant une « évaluation » standardisée de la pertinence d'entreprendre les démarches vers l'intégration professionnelle. Cet outil d'orientation doit être utilisé dans les services sociaux au plus tard trois mois après l'arrivée d'une personne à l'aide sociale, puis à chaque fois que cela est jugé pertinent ;

- La mise en place d'un processus standardisé en cas de problèmes de santé identifiés. Lors de l'établissement du « Pronostic 1 », une passerelle est établie avec l'office de l'assurance-invalidité (OAI-NE), sous la forme d'une procédure de « détection précoce simplifiée » ;
- La description de processus de travail à même de gérer des flux standardisés et la mise en place de canaux de communication interfacés et harmonisés ;
- La clarification des rôles institutionnels, en termes d'insertion : si l'intégration professionnelle relève de la compétence du service de l'emploi, l'insertion sociale et socio-professionnelle est du ressort des SSR. Ceux-ci ont donc pour mission de préparer les bénéficiaires de l'aide sociale, quand cela est raisonnablement possible, à l'intégration professionnelle, en les accompagnant dans des démarches leur permettant de perfectionner les compétences de base et d'améliorer les compétences douces (soft skills) ;
- La reconnaissance de nouveaux rôles dans les SSR, en vue de l'application de la stratégie IP. Ainsi, après l'émergence ponctuelle de conseillères et conseillers en insertion (CISP) dans certains SSR, cette mission de spécialiste de l'insertion en interface avec le service de l'emploi a été confirmée pour l'ensemble des services, via la fonction de CISP ou celle d'assistant-e social-e « référent-e IP ».

Le GT3 a mis fin à ses travaux en octobre 2019, transmettant le flambeau à une « Plateforme IP-SSR », chargée désormais du « suivi au long cours » de la stratégie d'intégration professionnelle dans le domaine de l'aide sociale.

### ***Propositions de simplifications des normes***

De par la complexification des normes régissant l'aide matérielle et des situations des bénéficiaires, le temps consacré par les assistantes et assistants sociaux à l'établissement des budgets d'aide sociale (calcul de l'aide matérielle à octroyer) a fortement augmenté durant la dernière décennie. Il en résulte un manque de temps à consacrer au suivi social (aide personnelle), qui pèse sur la motivation des assistantes et assistants sociaux et pénalise, entre autres, le soutien à l'insertion sociale et professionnelle. C'est pourquoi une simplification des normes de calcul de l'aide matérielle constitue un objectif important de RAISONE.

Dans cette perspective, un groupe de travail (GT2) composé de représentant-e-s du SASO, de trois SSR, d'une œuvre d'entraide ainsi que d'un conseiller communal a été chargé d'élaborer des propositions de simplification des normes, tout en respectant un objectif de neutralité financière.

Le GT2 a travaillé de manière dynamique, en prenant soin de récolter un maximum d'avis et des propositions, y compris auprès de SSR qui ne sont pas représentés dans le groupe de travail. Cela a permis d'identifier de nombreuses pistes très intéressantes pour simplifier les normes, qui ont été transmises au comité de pilotage. Ce dernier a ensuite demandé au SASO d'évaluer les impacts financiers des propositions formulées. Il ressort des analyses menées que, même si la plupart des simplifications proposées induiront une augmentation des coûts, certaines mesures de simplification induiraient au contraire une baisse.

Sur la base de ces constats, le comité de pilotage a estimé qu'il serait réaliste de donner suite à une partie des propositions formulées dans le cadre d'un paquet de simplifications globalement équilibré financièrement. Il a néanmoins constaté qu'il n'était pas réaliste de consolider des propositions à l'attention du Conseil FS, puis du Conseil d'État, en vue d'une mise en œuvre en 2020 déjà. Il a au contraire décidé de prendre le temps nécessaire à

mener un travail sérieux et de viser une entrée en vigueur ultérieure, ce qui permettra également de déployer le nouvel outil informatique LIANE, Logiciel Informatique de l'Aide sociale NEuchâteloise (voir plus loin), avant toute modification des normes. Le sujet sera donc travaillé en 2020 et il est raisonnable de penser que tout ou partie des adaptations qui seront finalement retenues pourront être mises en œuvre en 2021.

En novembre 2019, le GT2 s'est vu confier un nouveau mandat portant sur le suivi différencié, qui est abordé plus loin dans le présent rapport, au chapitre des prochaines étapes.

Par ailleurs, depuis le lancement du projet à mi-2018, l'ODAS a fortement réduit l'édition de directives, ainsi que s'y était engagé le chef de département lors du lancement des travaux de RAISONE. Les rares modifications apportées vont dans le sens de la simplification. Ainsi, l'ODAS a émis une directive qui simplifie considérablement le traitement des cotisations AVS/AI/APG pour les personnes à l'aide sociale, ainsi que les directives utiles à la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie d'intégration professionnelle au sein des SSR. Plus récemment, il a modifié la directive fixant les normes en matière de loyers, de façon à ce que les loyers maximums considérés soient identiques – à taille de ménage égale – dans toutes les communes desservies par un même SSR. Jusque là, les loyers maximums considérés étaient définis par district. Or non seulement les districts ont disparu mais surtout les SSR couvrent parfois des communes situées sur plus d'un ex-district.

### ***Adaptation de la gouvernance de l'aide sociale***

Interroger la gouvernance de l'aide sociale faisait également partie des objectifs visés par le projet RAISONE.

Un groupe de travail (GT1) réunissant 5 conseillères et conseillers communaux et un représentant du SASO a été constitué pour traiter les questions suivantes :

- Réflexions sur les organes comme le Conseil FS, la Conférence des directeurs communaux du social (CdC Social), le Groupement des chef-fe-s de SSR (GCS), le Colloque interservices ;
- Réflexions sur les aspects horizontaux : gouvernance intercommunale de l'aide sociale davantage intégrée ? ;
- Réflexions sur les thèmes/domaines à traiter (autres que l'aide sociale) dans les espaces de gouvernance (social privé, insertion socio-pro, autres) ;
- Réflexions sur la place du domaine de l'asile dans la gouvernance de l'aide sociale.

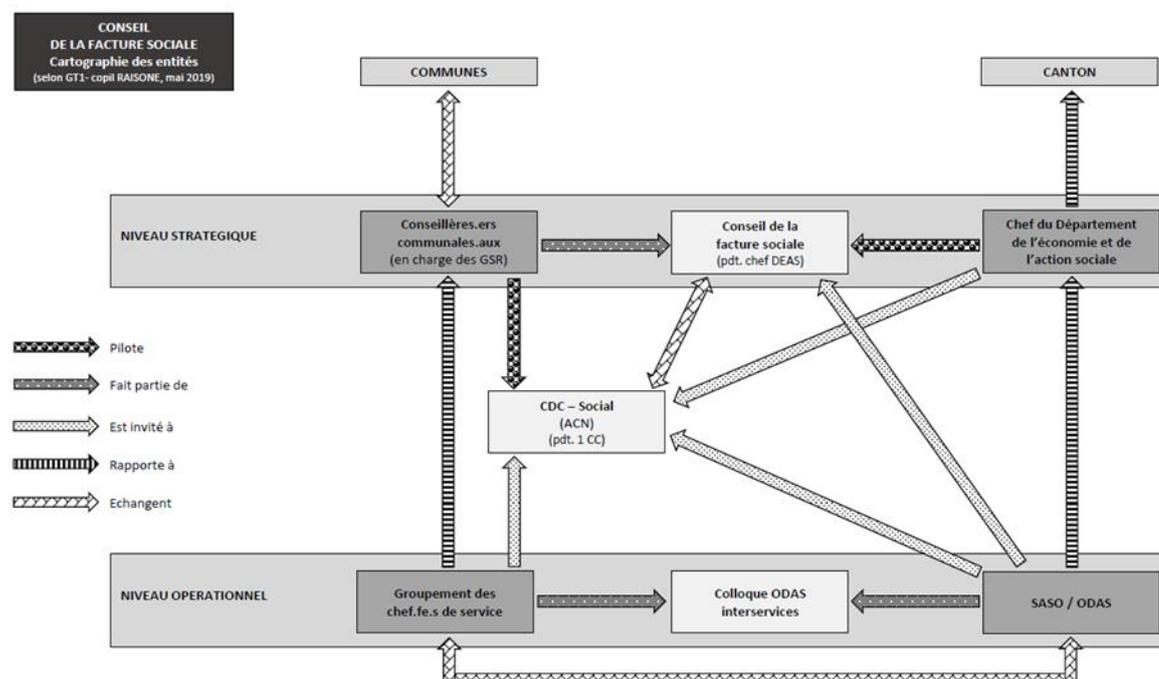
Le GT1 a confirmé la pertinence des divers organes constitués et recommandé la reconnaissance formelle du groupement des chef-fe-s de service (GCS) en tant qu'organe permanent.

Il a également souligné l'importance des réflexions transversales entre les SSR et la nécessité d'explorer des pistes de mutualisation des ressources sur certaines tâches, à l'instar de ce qui s'est mis en place sur le sujet des loyers. En effet, depuis l'été 2017, un groupe de travail conduit par les communes avait été créé et chargé d'analyser les opportunités, risques et conséquences d'une demande généralisée de diminution de loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale en lien avec les diminutions successives du taux hypothécaire de référence. Un projet pilote a ensuite été réalisé en Ville de Neuchâtel et enfin la démarche a été généralisée à tout le canton, sous la direction du Conseil FS. Ce

dernier a accepté l'engagement, pour une durée limitée, d'une spécialiste « loyer » rattachée au service de l'action sociale de la ville de Neuchâtel, dès le 1<sup>er</sup> avril 2018.

Le GT1 a ainsi recommandé qu'une analyse soit menée au niveau intercommunal pour évaluer l'opportunité de travailler dans la même logique sur d'autres sujets que les loyers. Il a chargé le GCS d'identifier les thématiques pertinentes. Ce dernier a proposé les questions des ressources juridiques spécialisées, ainsi que la gestion du contentieux. Le comité de pilotage a validé en octobre 2019 ces deux thèmes, qui sont étudiés depuis par le GCS avec l'appui de l'office spécialisé du SASO, l'office de l'aide sociale (ODAS).

Enfin, le GT1 a dressé une cartographie des espaces de gouvernance, d'autant plus importante que de telles cartes ne sont souvent dressées que pour illustrer les organigrammes de projets alors qu'elles font également sens pour bien appréhender les rôles et missions de base.



Avec la livraison de son rapport de synthèse et de la cartographie des espaces de gouvernance, le GT1 a achevé ses travaux. A noter que la question de l'intégration du domaine de l'asile dans la gouvernance de l'aide sociale n'a pas pu être traitée par le GT1, qui a estimé à juste titre que sa composition n'était pas adéquate pour empoigner ce sujet. Il appartiendra donc au copil RAISONE de reprendre cette question dans la suite du projet.

### **Optimisation de la coordination entre bourse et aide sociale**

Depuis l'année de formation 2013-2014, la loi cantonale sur les aides à la formation (LAF), fixe le montant annuel maximal de la bourse à 24'000 francs et permet de couvrir l'entier des besoins d'une personne en formation. Cette mesure permet de prendre le relais de l'aide sociale dès le moment où le bénéficiaire reprend une formation. Elle permet aussi à des jeunes qui ne peuvent pas être soutenus par leurs parents de reprendre des études après une période d'emploi et/ou de chômage, sans devoir émarger au service social.

La réforme des subsides LAMal en 2019 a permis d'améliorer encore la situation, en facilitant la sortie de l'aide sociale d'un certain nombre de jeunes en formation, puisque l'effet de seuil que créait l'ancien barème des subsides a disparu.

Malgré cela, près d'un tiers des bourses d'études sont aujourd'hui encore versées aux services sociaux neuchâtelois, sur la base d'un mandat d'encaissement. Les étudiant-e-s concerné-e-s, bien qu'au bénéfice d'une bourse, continuent donc à être suivi-e-s par l'aide sociale, le plus souvent parce qu'ils ou elles appartiennent à un ménage dont les autres membres n'ont pas des ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins.

Or, la réduction du nombre d'intervenants qui délivrent des prestations sociales à une même personne et la diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont deux des objectifs poursuivis dans le cadre général de la redéfinition des prestations sociales. Cela rejoint d'ailleurs les objectifs de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), formulés en 2011 déjà dans son document Bourses d'études plutôt qu'aide sociale<sup>8</sup>.

Cette thématique a pris d'autant plus d'importance que le droit fédéral a beaucoup évolué ces dernières années et que l'existence d'une dette sociale est désormais devenue un facteur particulièrement handicapant pour les personnes de nationalité étrangère (exclusion des possibilités de naturalisation, risque de non renouvellement du permis de séjour, voire d'établissement). La nécessité de mettre en place un système permettant d'éviter un recours à l'aide sociale en complément d'une bourse s'en trouve renforcée.

Le copil RAISONE a constaté que la piste, initialement envisagée dans la redéfinition des prestations sociales, d'une intégration complète des bourses d'étude au sein de l'aide sociale et/ou de la prestation complémentaire cantonale pose de très nombreuses questions. Même si elle devait finalement être confirmée, une telle option ne pourra pas se concrétiser rapidement. Le copil a donc mandaté le SASO pour qu'il constitue un groupe de travail (le GT BASS, Bourses - Aide Sociale - Simplification) chargé de lui faire des propositions afin de mieux coordonner aide sociale et bourses d'études et notamment d'analyser les solutions possibles pour que les boursières et boursiers à l'aide sociale ne soient suivi-e-s à futur que par un seul dispositif.

Le GT BASS a transmis au Copil RAISONE un rapport qui précise les diverses situations dans lesquelles on peut trouver une personne qui émarge tant à l'aide sociale qu'aux bourses d'études. Il convient en effet de différencier la situation d'une personne majeure en formation qui est parent de celle d'un-e jeune apprenti-e ou étudiant-e mineur-e dont les parents sont à l'aide sociale. De même, si la personne est en formation sur son lieu d'études et y vit dans son propre logement, l'analyse de sa situation est différente de celle d'une autre personne qui vit chez ses parents parce que son lieu de formation est proche.

Même si les réflexions se poursuivent, le GT BASS a tenu à relever trois aménagements déjà mis en œuvre pour faciliter la transition durable de l'aide sociale vers la bourse seule. Ils concernent des boursiers dont les frais d'entretien et de logement sont couverts par la bourse, qui en conséquence est importante. Il s'agit des mesures suivantes :

1. Mensualisation des versements de la bourse d'études sur demande.

Les bénéficiaires de bourses reçoivent en règle générale leur bourse en deux tranches, une par semestre. Sur demande des intéressé-e-s ou sur proposition des assistantes et assistants sociaux, la bourse peut être mensualisée dès la sortie de l'aide sociale afin d'éviter autant que possible un retour à l'aide sociale avant même la fin d'année de formation, si la totalité de la bourse devait être dépensée.

---

<sup>8</sup>[https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/grundlagen\\_und\\_positionen/grundlagen\\_und\\_studien/2011\\_stipendienstatt\\_sozialhilfe\\_grundlage\\_f.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2011_stipendienstatt_sozialhilfe_grundlage_f.pdf)

2. Renouvellement anticipé pour les personnes déjà boursières et vivant de leur bourse.

Depuis 2019, les demandes de renouvellement peuvent être déposées dès le mois de mai si la bourse couvre les frais d'entretien et de logement. Le traitement anticipé permet de délivrer la première mensualité de bourse dès la reprise de l'année de formation. Les bénéficiaires de bourses importantes sont informés de cette possibilité en mai. Cette mesure contribue à éviter un retour temporaire à l'aide sociale des boursières et boursiers en début d'année dans l'attente de l'octroi de la bourse.

3. Demande anticipée pour les reprises de formations.

En cas de reprise de formation d'une personne dont les frais d'entretien et de logement seront probablement pris en charge par la bourse, les guichets sont invités à agir comme pour un renouvellement anticipé et à saisir le plus tôt possible la demande.

### ***Préparation de l'introduction du nouvel outil informatique***

Les travaux liés au développement et au déploiement du nouvel outil informatique de l'aide sociale ne découlent pas directement du projet RAISONE. Ils méritent néanmoins d'être mentionnés ici, car ils mobilisent fortement les équipes du SASO ainsi que les SSR.

L'application métier appelée LIANE est beaucoup plus ergonomique que l'actuel SACSO et elle offre des fonctionnalités étendues aussi bien au niveau de l'interface utilisateur qu'en matière d'intégration comptable et de monitoring. Une fois déployé, ce nouvel outil facilitera le travail quotidien des SSR et de l'ODAS, limitera le risque d'erreurs et offrira aux organes de gouvernance une bien meilleure visibilité de la situation en temps réel ainsi qu'une bien meilleure capacité à produire des projections.

Le déploiement est prévu dans le courant de l'année 2020. Cela impliquera un effort particulier pour former les utilisateurs, effectuer la bascule des données dans le nouveau système et s'habituer à l'outil, cela en assurant évidemment la délivrance des prestations en continu. Les équipes seront donc fortement sollicitées durant cette période et il s'agit de le prendre en considération dans la planification des réformes.

### ***Identification et analyse d'expériences menées ici et ailleurs***

Parallèlement aux travaux conduits dans le cadre de la réforme RAISONE, un travail d'identification, d'analyse et de synthèse de différentes réflexions et expériences inspirantes menées ici et ailleurs a été effectué. Il est rapporté ici de manière synthétique.

Les processus de l'aide sociale et en particulier l'entrée ou admission à l'aide sociale ont fait l'objet d'une attention particulière d'abord en Suisse alémanique. La haute école de travail social du canton de Berne<sup>9</sup> a passé en revue une première fois en 2005, les processus d'entrée à l'aide sociale publique de sept services sociaux alémaniques. Ci-après un extrait du résumé de cette étude (traduit par nos soins) :

*L'aide sociale, en tant que dernier filet de sécurité sociale, est devenue de plus en plus importante au cours de la dernière décennie (i.e. 1995-2005) ; Aussi bien les dépenses que le nombre de dossiers ont augmenté en conséquence. Les services sociaux font face à l'augmentation de la charge de travail, notamment en remaniant la procédure d'admission dans le but de la rendre plus efficace (...). En résumé, on peut dire que les procédures d'admission se concentrent sur l'examen du droit à l'aide sociale. La standardisation*

---

<sup>9</sup> NETT J., RUDER R., SCHATZMANN S. (2005). *Das Aufnahmeverfahren in der öffentliche Sozialhilfe. Schlussbericht der Pilotstudie*. Berne : HSA, haute école de travail social.

*permet de faire face à une forte demande et d'éviter des interventions injustifiées. Les données disponibles suggèrent que dans la procédure d'admission il est accordé peu d'importance à l'aide personnelle, qui est au cœur de l'aide sociale moderne et qui constitue la tâche principale du travail social. C'est également ce que révèle l'analyse de dossiers ; contrairement aux données socio-économiques sur les bénéficiaires, l'aide personnelle est, à quelques exceptions près, documentée de façon très rudimentaire. Cette analyse montre également que la qualité des données dépend dans une large mesure des travailleurs sociaux.*

La phase d'entrée à l'aide sociale porte aujourd'hui fréquemment chez nos voisins alémaniques le nom de « Intake » et est différenciée de celle de suivi des dossiers, ou « Langzeitfälle»<sup>10</sup>. Le travail effectué par le service social est donc séquencé par étapes et parfois réalisé par des équipes distinctes. Le terme de « Outtake », ou sortie de l'aide sociale, y fait aussi son apparition, pour désigner toutes les mesures et l'accompagnement mis en place pour que la sortie de l'aide soit durable. On notera qu'avec la création des guichets ACCORD c'est bien une partie du processus d'admission à l'aide sociale qui a été remodelé, le Intake, ceci quand bien même la vocation des guichets est plus large que celle de traiter des seules demandes d'aide sociale. En effet seule la moitié des requêtes qui y sont déposées sont orientées vers le service social.

Toujours en Suisse alémanique, plus précisément à Winterthur, une première analyse<sup>11</sup> sur les causes possibles des dépenses élevées de cette ville en matière d'aide sociale a conduit à tester récemment les effets qu'aurait une réduction du nombre de dossiers par assistant-e social-e, aussi bien sur le plan financier qu'en termes de qualité du suivi, de ressenti chez les bénéficiaires et au sein des personnels des services sociaux. Les résultats sont clairs<sup>12</sup> : les dépenses nettes diminuent (les ressources des bénéficiaires augmentent), les bénéficiaires se sentent soutenus et accompagnés, les personnels ne sont plus constamment sur des urgences. Ils ont du temps pour écouter les personnes, analyser leur situation, travailler avec elles sur celle-ci et cas échéant détecter les situations dans lesquelles de l'aide risquerait d'être versée indûment.

Notons que la question du nombre de dossiers par assistant-e social-e est omniprésente lorsqu'il est question d'aide sociale. Les expert-e-s<sup>13</sup> s'accordent à dire qu'il n'existe pas de chiffre d'or, tant celui-ci dépend des tâches qui incombent aux travailleuses et travailleurs sociaux, tâches qui elles-mêmes dépendent de l'organisation du service social.

Depuis quelques années, les services sociaux neuchâtelois ont expérimenté et expérimentent des approches qui redonnent de l'espace au travail social. Ces approches ont toutes en commun de développer un suivi différencié, à savoir d'adapter l'intensité ou la forme du suivi au profil respectivement aux besoins de l'utilisateur.

Ainsi le service social de la Ville de Neuchâtel, avec la collaboration du SASO, a conduit entre le 1er septembre 2015 et le 31 mars 2017 le projet PIJAD, Projet d'Insertion des Jeunes Adultes, consistant en un suivi social intensif en vue de favoriser l'autonomie de ces derniers, de développer et de renforcer leurs aptitudes et compétences. Pour permettre ce suivi intensif, trois assistants sociaux (AS) ont été déchargés chacun de 30% de leurs

---

<sup>10</sup> Ces deux termes sont directement inspirés de ceux utilisés en Angleterre depuis la réforme des services sociaux au début des années 80, à savoir « intake work » et « long-term work » ; BUCKLE, J. (1981). *Intake teams*. London : Tavistock.

<sup>11</sup> DUBACH P., RUDIN M. & OESCH T. (2016). *Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, Schlussbericht im Auftrag des Stadtrats von Winterthur*, Berne : Büro BASS.

<sup>12</sup> ESER DAVOLIO M., STROHMEIER NAVARRO R., ZWICKY H., GEHRIG M., STEINER I. (2017). *Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten, Wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur (1.9.2015 – 28.2.2017)*, Zurich : ZHAW, haute école de travail social.

<sup>13</sup> ZESO, Zeitschrift für Sozialhilfe (2019). *Wie viele Fälle sind zu viel ? / Combien de cas sont gérables ? A la recherche d'une gestion de cas idéale*, CSIAS : ZESO 03/19.

dossiers. Une AS a été engagée à 90% en contrat à durée déterminée pour reprendre lesdits dossiers le temps du projet. Le temps ainsi dégagé a notamment permis à chaque AS de l'équipe de projet d'accompagner 10 jeunes et de tenir une réunion hebdomadaire pour échanger sur ses pratiques et organiser des séances collectives d'information ou de formation sur une base trimestrielle.

PIJAD a fait l'objet d'une étude préliminaire (EESP, 2014) puis l'Unité de formation continue de la HETS&Sa-EESP, auteure de cette première étude, a été mandatée pour accompagner les membres de l'équipe PIJAD dans la modélisation de leurs pratiques. Un rapport final<sup>14</sup> a été dressé et les recommandations suivantes émises : Compte tenu de la complexité de l'intervention des assistantes et assistants sociaux face à la pluralité des intérêts individuels et collectifs, il est important 1) de structurer l'intervention et 2) de définir quelles personnes peuvent bénéficier d'un suivi social intensif (définition du public-cible). Le rapport met aussi en évidence l'importance d'ancrer l'accompagnement dans un rythme qui favorise véritablement le changement et la régularité. Il conclut que le projet PIJAD prouve que pour certaines personnes un suivi intensif permet de réduire la durée d'intervention. Sur 37 bénéficiaires suivis intensivement, 9 personnes sont ensuite entrées en formation ou ont retrouvé un emploi.

L'approche PIJAD, qui affecte des ressources renforcées au public jeune, rejoint en tous points les objectifs du projet Génération Z. Ce dernier, initié au sein de l'État en février 2019, vise en effet à définir et à mettre en œuvre une politique d'encadrement et d'intégration globale des jeunes adultes. Il consiste notamment à établir une cartographie de la situation actuelle sous l'angle des flux (trajectoires des jeunes concernés) et des prestations délivrées. Le périmètre de l'analyse implique les secteurs suivants, réunis dans une Plateforme stratégique :

- Le service de l'emploi pour les jeunes demandeurs d'emploi inscrits au chômage ;
- Le SASO pour les jeunes émargeant à l'aide matérielle bénéficiant ou non d'un contrat ISP ;
- Le COSM et le SMIG pour les jeunes adultes de la migration ayant une autorisation de séjour ;
- Le service des formations post-obligatoires via l'office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle et l'office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle pour les jeunes en rupture soutenus dans un projet d'insertion par la formation ;
- Et l'OAI pour les jeunes au bénéfice de prestations de cet office.

Cette analyse quantitative et qualitative a pour but d'identifier les éventuels manquements ou lacunes tant au niveau du suivi et de la coordination entre les différents acteurs précités que des mesures à disposition des jeunes adultes. De cette analyse transversale un plan d'actions sera établi dans le but de proposer au Conseil d'État les éventuelles mesures correctrices et de décliner une politique d'encadrement coordonnée entre l'ensemble des services concernés tout en tenant compte des missions et des cadres légaux spécifiques à chacun d'eux.

Si le SSR de Neuchâtel a ciblé un public particulier avec PIJAD, le service social de l'Entre-deux-Lacs a pris l'option de mettre en place une nouvelle organisation depuis le 1er mars 2018. L'utilisateur est reçu par un-e assistant-e social-e qui procède à une analyse complète

---

<sup>14</sup> *PIJAD Projet d'insertion des jeunes adultes, Rapport final sur le développement d'un concept d'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale et la modélisation des pratiques (2016).* Neuchâtel, Service de l'action sociale.

de sa situation, tant personnelle (emploi, santé, formation, logement, etc.) que financière. Si l'aide sociale doit être octroyée, l'assistant-e social-e définit si cette aide financière doit être assortie d'un suivi social ou pas. Si un suivi social n'est pas nécessaire, le suivi essentiellement financier est alors confié à une personne de l'équipe administrative. Les assistantes et assistants sociaux voient le nombre de situations à suivre diminuer et peuvent adapter l'intensité et la forme du suivi. Des séances collectives d'information (droits et devoirs lorsqu'on est à l'aide sociale) et de formation (à la gestion de l'assurance-maladie, factures et couverture d'assurance ainsi que déclaration d'impôt) sont organisées par les assistantes et assistants sociaux. Une permanence sociale a pu également être ouverte à laquelle toute la population peut recourir, et pas seulement celle éligible aux prestations sociales.

De son côté, le service social du Val-de-Travers a revu son organisation en partant de deux constats suivants : la perte de sens du métier d'assistant-e social-e, toujours plus administratif et moins social et l'attention accrue à porter par le SSR à l'insertion sociale et socio-professionnelle, compte tenu de la mise en œuvre de la stratégie IP dans le domaine de l'aide sociale. Certaines tâches administratives effectuées par les assistantes et assistants sociaux mais qui peuvent l'être par le secrétariat ont tout d'abord été transférées à ce secteur. Le SSR a ensuite tenté de différencier les suivis selon des profils prédéfinis, option qu'il a abandonnée au profit d'une analyse générale de la situation par les assistantes et assistants sociaux. Ceux-ci reçoivent la personne et après un premier suivi standard durant les premiers mois soumettent, si adéquat, une proposition de suivi administratif sans suivi social au colloque. Après aval de ce dernier, la personne est informée oralement et par écrit des changements qui vont intervenir et de ses obligations. Elle se présente ensuite une fois par mois au SSR et remet les documents utiles. Le secrétariat du service traite le dossier, mais l'assistant-e social-e reste le-la référent-e au besoin. Enfin, le SSR a travaillé avec le CORA, Centre Oecuménique de Rencontre et d'Animation à Fleurier sur une offre assurée par celui-ci d'ateliers ouverts tant aux personnes à l'aide sociale qu'à la population du Val-de-Travers. Les thèmes suivants y sont et seront proposés : changement de caisse maladie (novembre 2019) et gestion des frais médicaux (mars 2020).

Les services sociaux du CSP et de Caritas, qui sont autorité d'aide sociale pour les réfugié-e-s statutaires dans notre canton, pratiquent eux aussi diverses formes de suivi social, qui se déclinent aussi bien en suivi personnel qu'en travail social de groupe, notamment sous forme de séances collectives d'information et de formation.

Tout comme ici, on retrouve dans les cantons romands et dans certaines villes, la volonté de donner plus de temps au cœur de métier de l'aide sociale. Le suivi social a fait l'objet de réformes importantes ces dernières années. L'annexe 2 donne une vision synthétique sur l'organisation qui a cours dans les cantons de Vaud<sup>15</sup> et Genève ainsi que dans les services sociaux des villes de Fribourg et Bienne.

Après ce bref survol des réflexions et des réformes menées tant en Suisse alémanique que dans quelques cantons et villes voisines et en regard des expériences menées dans notre canton ces dernières années, la conclusion s'impose : l'aide sociale est en pleine mutation et RAISONE n'est pas seulement dans « l'air du temps ».

---

<sup>15</sup> HORBER-PAPAZIAN K., EHRLER J., HÄUPTLI G., MORARIU M. (2012). *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) par les autorités d'application du RI, Mandaté par le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) et le COPIL*. Lausanne : IDHEAP, Unité de Politiques locales et d'Evaluation des politiques publiques.

### 3.4. Prestation complémentaire cantonale

#### 3.4.1. Rappel des objectifs et des défis

La prestation complémentaire cantonale (PCC) telle qu'envisagée dans le rapport 18.034 s'inscrivait dans un concept général qui comprenait trois prestations distinctes : subsides à l'assurance-maladie, prestation complémentaire cantonale et aide sociale.

La mise en œuvre de ce concept initial impliquait deux volets principaux :

- La définition d'une prestation distincte de l'aide sociale visant à apporter un soutien financier globalement équivalent à celui apporté par l'aide sociale aux personnes ayant besoin d'une aide matérielle, mais pas d'un suivi social ;
- L'intégration ensuite des bourses, voire des avances sur contributions d'entretien, dans la PCC et l'aide sociale, à envisager dans une perspective de simplification et sujette à une analyse de faisabilité et d'opportunité.

Les principaux objectifs poursuivis par la création d'une PCC distincte de l'aide sociale (premier volet) étaient les suivants :

- Libérer du temps de travail dans les SSR pour améliorer et intensifier le suivi social des bénéficiaires de l'aide sociale ;
- Offrir une prestation moins connotée que l'aide sociale aux bénéficiaires n'ayant pas besoin d'un suivi social ;
- Permettre une réduction du taux d'aide sociale par la réorganisation des prestations.

Les principaux objectifs poursuivis par l'intégration des bourses, voire des avances sur contributions d'entretien (deuxième volet) étaient les suivants :

- Eviter le cumul de prestations au profit d'un même bénéficiaire et les complications qui en découlent, pour privilégier une réponse centralisée à l'ensemble des besoins reconnus via une prestation unique (quitte à ventiler ce soutien entre les différentes natures de prestations en *back-office*) ;
- Concentrer ainsi l'ensemble des flux financiers au sein des trois entités responsables de chacune des trois prestations formant le concept.

En toute logique, c'est sur le premier volet qu'ont porté les réflexions menées depuis l'établissement du rapport 18.034. Cela dit, en attendant que les intentions du premier volet soient clarifiées, l'optimisation des synergies entre bourses et aide sociale s'est poursuivie sous l'égide de RAISONE, comme mentionné précédemment (voir 3.3.3).

Dans le cadre des travaux de réflexion relatifs au premier volet, en plus des questions que formulait le rapport 18.034 sous chiffre 5.3.2., trois difficultés principales sont apparues :

- La nécessité de poser des critères objectifs pour définir les publics à orienter vers la PCC, notamment en regard des expériences menées dans d'autres cantons (voir ci-après sous 3.4.2.) et des craintes exprimées par les professionnels de l'aide sociale lors du forum RAISONE de Couvet face à la définition de critères rigides : effets yo-yo, risque d'exclusion de suivi de bénéficiaires qui auraient besoin d'un suivi social ou encore difficultés de coordination des prestations (voir ci-avant sous 3.3.4) ;
- La contrainte de neutralité financière des réformes, ce qui implique que la PCC ne peut pas être plus généreuse que l'aide matérielle et que son exploitation doit être moins

coûteuse que la délivrance par les SSR, afin qu'une marge soit effectivement dégagée pour renforcer le suivi social ;

- La capacité de travail des services impliqués au niveau cantonal et communal pour mener RAISONE, stabiliser la mise en œuvre de la stratégie IP, déployer LIANE et conceptualiser la PCC en parallèle.

Des échanges intenses ont eu lieu dans le cadre du Conseil FS tout au long du premier semestre 2019, quant à la voie à privilégier pour définir et mettre en œuvre la nouvelle prestation, notamment quant à savoir s'il convenait de démarrer la conception sur l'hypothèse d'une prestation centralisée au niveau cantonal, ou d'envisager la délivrance de la nouvelle prestation par les GSR/SSR. Des discussions nourries ont également été menées avec les chef-fe-s des SSR et des visites « de terrain » ont été organisées pour permettre à l'ensemble des protagonistes de découvrir le modèle de suivi différencié déployé par le SSR de l'Entre-deux-Lacs.

En plus des expériences liées au domaine de l'aide sociale déjà synthétisées sous 3.3.4., les expériences menées dans d'autres cantons en matière de prestations complémentaires cantonales ont également été analysées et sont résumées ci-après.

C'est dans ce contexte qu'à la fin du mois de juin, à la surprise générale, le Conseil fédéral a annoncé son intention de créer une nouvelle prestation transitoire à l'échelle fédérale. Comme expliqué plus loin sous 3.4.3., ce projet certes attendu mais pas si rapidement, est venu modifier fondamentalement la donne, en ouvrant de nouvelles perspectives extrêmement intéressantes pour la poursuite des travaux au niveau cantonal.

C'est en prenant en compte l'ensemble de ces éléments que le Conseil FS a posé durant le troisième trimestre l'analyse exposée ci-après sous 4.

### **3.4.2. Analyse de l'expérience de deux cantons**

Ainsi que le mentionnait le rapport 18.034 à son chapitre 6.4.2, Conduite du projet, les enseignements tirés de l'analyse des dispositifs vaudois (introduit en 2011) et genevois (introduit en 2012) sont précieux pour affiner le modèle de la PCC, quand bien même les publics cibles ne sont pas les mêmes, là les familles, ici dans le projet neuchâtelois toute personne qui a un besoin financier mais qui ne nécessite pas d'accompagnement social.

Les modèles vaudois et genevois ont été tous deux évalués mais seuls les résultats pour le premier modèle sont pour l'heure accessibles.

L'évaluation des PC familles du canton de Vaud<sup>16</sup> a mis en évidence la nécessité de décentraliser vers les régions la décision, d'introduire des mesures de coaching personnalisé notamment lorsque les bénéficiaires voient la PC être modifiée (dès l'âge de 6 ans du plus jeune enfant), d'identifier les mesures de formation utiles, d'orienter les personnes cas échéant vers l'ORP, de corriger la franchise, de réorganiser l'accès à la PC afin d'améliorer la transition aide sociale – PC et de réduire les temps de traitement et enfin d'atteindre une meilleure efficacité dans le suivi des situations, en particulier lors d'une hausse de revenu non annoncée. L'évaluation a donc révélé avant tout des modifications à apporter à l'accompagnement et au suivi des bénéficiaires.

Les résultats de l'évaluation des PC familles du canton de Genève ne sont pas connus dans le détail mais il est intéressant de relever que les travaux que ce canton conduit dans

---

<sup>16</sup> Abrassart A., Guggenbühl T & Stutz H. (2015). *Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam)*, Berne : BüroBASS.

le domaine de l'aide sociale englobent aussi les PC familles, en particulier pour permettre aux personnes touchant ces prestations de bénéficier également d'un accompagnement social.

Les dispositifs PC introduits dans les cantons de Vaud et Genève utilisent en grande partie les référentiels des PC AVS/AI, notamment pour définir le montant reconnu au titre des besoins vitaux. C'est toutefois avec l'aide sociale que leur proximité est forte et qu'ils sont mis en tension. La question de l'accompagnement social n'a pas été prise en compte lors du déploiement de ces prestations. Le postulat de départ était en effet que la présence d'enfants était à l'origine des faibles ressources de ces familles et qu'une réponse financière leur permettrait de ne plus émarger à l'aide sociale. Or aussi bien Vaud que Genève revisitent ce postulat, faisant de plus en plus converger PC familles et aide sociale.

### **3.4.3. Prestation transitoire fédérale**

Le Conseil fédéral a mis en consultation le 26 juin 2019 un projet de prestation transitoire destinée aux chômeurs âgés. Le 30 octobre 2019, il a adopté le message et le projet de nouvelle loi fédérale<sup>17</sup>. L'objet est actuellement traité par les Chambres fédérales, à un rythme particulièrement dynamique. A l'heure où ces lignes sont écrites, le projet a d'ores et déjà reçu un accueil favorable du Conseil des États, qui propose son acceptation tout en réduisant le montant de la prestation et la durée de son octroi, et la probabilité d'aboutissement du projet semble élevée. Le Conseil national s'en saisira en mars 2020.

En résumé, le Conseil fédéral propose de combler une lacune dans le système de sécurité sociale et d'améliorer la situation financière des chômeurs âgés qui arrivent en fin de droit peu de temps avant l'âge de la retraite, afin d'éviter qu'ils ne soient obligés d'entamer leur prévoyance vieillesse ou de recourir à l'aide sociale. Les personnes qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage après 60 ans devraient toucher une prestation transitoire jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (ou – selon la version amendée par le Conseil des États – jusqu'au moment où elles pourraient toucher une rente anticipée AVS), à condition qu'elles aient exercé une activité lucrative suffisamment longtemps et qu'elles ne disposent que d'une fortune modeste.

C'est l'organe compétent dans chaque canton pour les PC AVS/AI qui sera en charge de la réception et de l'examen des demandes de prestation transitoire, soit la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) pour notre canton. A ce stade, le projet prévoit que les cantons supporteront l'entier des charges administratives supplémentaires liées à la gestion de cette nouvelle prestation. Ils économiseront en contre-partie des coûts au niveau des prestations d'aide sociale et des PC AVS/AI, puisque les prestations transitoires seront intégralement financées par les ressources générales de la Confédération (tandis que l'aide sociale est financée par le canton et les communes, et les PC AVS/AI par les cantons et la Confédération).

Selon les évaluations du Conseil fédéral, sur les 2'610 chômeurs de 60 ans ou plus qui arrivent chaque année en fin de droit en Suisse, 1'305 remplissent immédiatement l'ensemble des conditions d'octroi (410 femmes et 895 hommes). Ce nombre passe à 1'390 un an après l'arrivée en fin de droit et à 1'450 deux ans après. Pour le canton de Neuchâtel, il est à ce stade relativement difficile d'estimer le nombre de personnes qui seraient concernées, cependant, sur la base du projet mis en consultation et au regard de la situation qui prévalait en 2019, une cinquantaine de personnes réuniraient nouvellement chaque année les conditions d'octroi.

---

<sup>17</sup> Communiqué du 30.10.2019, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76856.html>  
Message, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/7797.pdf>

Le montant de la prestation transitoire est calculé selon les règles applicables au calcul des PC AVS/AI et correspond donc à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Le montant reconnu au titre des besoins vitaux correspond toutefois, selon le projet déposé par le Conseil fédéral, à 125% de celui fixé pour les PC AVS/AI, les bénéficiaires d'une prestation transitoire devant payer eux-mêmes leurs frais de maladie et d'invalidité avec la part destinée à couvrir les besoins vitaux. A noter que fait débat l'exonération de l'impôt : le Conseil fédéral y est favorable alors que la commission des affaires juridiques du Conseil des États proposait que cette prestation reste soumise à l'impôt. Le Conseil des États a suivi le Conseil fédéral.

Indépendamment des modalités de détail, si cette prestation transitoire devient réalité, alors plusieurs constats directement liés à la PCC vont s'imposer :

- Le canton devra se doter d'une prestation visant grosso modo le même objectif que la PCC, mais pour un public-cible beaucoup plus restreint. Il sera alors incompréhensible de créer une autre forme de PCC, tant sous l'angle de la lisibilité des prestations que des coûts d'exécution ;
- La solution qui s'imposera sera au contraire de concevoir la PCC comme une extension de la prestation transitoire aux bénéficiaires de l'aide matérielle qui ne nécessitent pas de suivi social, moyennant l'apport d'un financement issu de la facture sociale. Une telle approche sera d'autant plus pertinente que les coûts d'exécution de la prestation transitoire seront forcément très élevés en regard du faible volume de prestations servies, si l'on s'en tient aux intentions fédérales actuelles ;
- La contrainte de neutralité financière imposée dans le cadre de l'exploitation de la PCC sera fortement détendue, puisqu'il s'agira pour le canton de ne considérer que le coût marginal d'exploitation de la prestation, le coût de fonctionnement de base de la prestation transitoire étant quant à lui compensé par l'économie induite dans les prestations d'aide sociale et les PC AVS/AI ;
- L'intégration des bourses et des avances sur contribution d'entretien au sein de la PCC ne sera très probablement pas envisageable, compte tenu du fort degré de standardisation que la Confédération imposera dans la définition de la prestation transitoire. Il s'agira alors de poursuivre le développement de ces deux prestations du dispositif en assurant une optimisation maximale des synergies, notamment avec l'aide sociale.

En regard des constats qui précèdent, il n'est pas exagéré de considérer que cette prestation transitoire fédérale vient bouleverser les réflexions menées à notre niveau, en apportant potentiellement un outil quasiment incontournable pour opérationnaliser la PCC. En effet, si cette opportunité inespérée se concrétise, elle impliquera forcément quelques concessions quant au concept initialement posé, mais d'ampleur anecdotique en regard des avantages procurés.

Par contre, elle n'apportera pas de réponse quant à l'épineuse question des critères qui permettront d'orienter les bénéficiaires n'ayant pas besoin d'un suivi social vers la PCC. C'est clairement sur ce point particulier que devront se poursuivre les travaux, en s'appuyant en particulier sur les enseignements tirés des expériences menées ici et ailleurs en matière de suivi différencié.

#### 4. ANALYSE ET PRIORISATION DES RÉFORMES

Le Conseil FS, fort des réflexions qui lui ont été rapportées par les divers organes et groupes de travail mobilisés sur le projet a fait fin août 2019 les constats suivants :

1. *Aussi bien au plan stratégique qu'opérationnel, les travaux liés à RAISONE mobilisent et vont continuer à mobiliser une énergie considérable durant les deux ans à venir, alors même que la mise en œuvre de la stratégie IP dans les SSR n'est pas encore stabilisée et qu'elle nécessitera un engagement important du SASO et des SSR, tout comme l'introduction planifiée de LIANE. En conséquence, ni le SASO, ni les SSR, ni leurs autorités de tutelle n'ont ou n'auront à brève échéance les disponibilités nécessaires pour s'impliquer dans la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle prestation. Faute de priorisation claire, toutes les réformes seront mises en danger, avec le risque d'un échec qui serait hautement dommageable pour l'entier du dispositif et les usagers.*
2. *La création d'une nouvelle prestation complémentaire cantonale nécessiterait l'engagement de moyens qui, compte tenu de l'impératif de neutralité des coûts de fonctionnement, seront forcément soustraits au fonctionnement des services sociaux régionaux. Or, il n'est pas démontré qu'il serait possible, à travers la création de la nouvelle prestation, de produire une aide financière sans suivi social à un coût moindre que l'aide matérielle (sans suivi social) délivrée dans les SSR.*
3. *A l'inverse, le déploiement d'un modèle de suivi différencié harmonisé dans les SSR, tel que prévu dans le cadre de RAISONE, déjà expérimenté sur le terrain et démontrant des potentiels intéressants, permettrait de libérer des ressources pour intensifier l'accompagnement social de certains bénéficiaires, concrétisant ainsi le principal objectif poursuivi par le projet de prestation complémentaire cantonale. Ce déploiement permettrait en outre d'identifier sur une base concrète quels publics ont besoin d'une aide matérielle sans nécessiter parallèlement un suivi social.*
4. *Enfin, le Conseil fédéral souhaite créer une nouvelle prestation sociale, dite prestation transitoire, en faveur des chômeurs âgés arrivant en fin de droit. Cette nouvelle prestation transitoire serait mise en œuvre par les cantons, via leurs caisses cantonales de compensation. Les coûts d'exploitation de la nouvelle prestation seraient supportés par les cantons, tandis que la prestation elle-même serait financée par la Confédération. Si ce projet se concrétise, ce que nous espérons vivement, le canton devra assurer la mise en œuvre et l'exploitation d'une prestation remplissant la même fonction que la prestation complémentaire cantonale, mais pour un public distinct, suggérant un évident potentiel de synergie.*

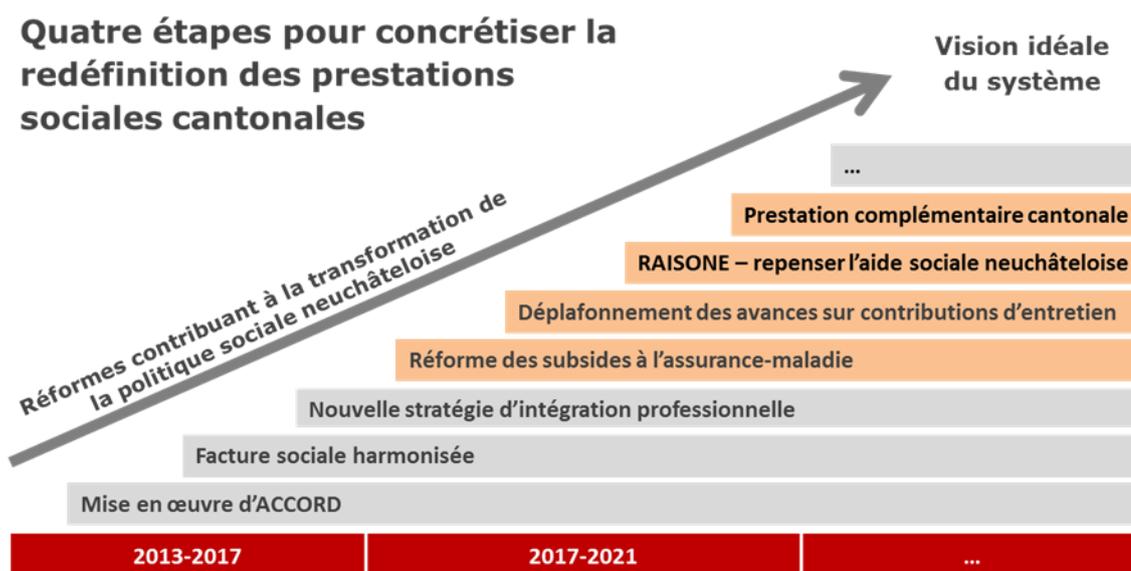
A l'unanimité de ses membres, le Conseil FS a dès lors soumis au Conseil d'État, le 13 septembre 2019 les demandes suivantes :

1. *Prioriser RAISONE et la mise en œuvre d'un modèle de suivi différencié harmonisé au sein des SSR ;*
2. *Suspendre les travaux relatifs à la conception et à la mise en œuvre d'une prestation complémentaire cantonale.*

Le Conseil FS a encore précisé qu'une fois ce modèle déployé, vraisemblablement à l'horizon 2021, il sera possible de reprendre les travaux relatifs à la prestation complémentaire cantonale dans des conditions réalistes, avec le grand avantage de pouvoir s'appuyer sur l'expérience de ce suivi différencié pour cibler les publics, respectivement de connaître le sort et, cas échéant, les modalités de la prestation transitoire fédérale.

Le Conseil d'État a accepté par courrier du 18 septembre 2019 les demandes du Conseil FS et donc de prioriser les travaux sur le suivi différencié. Il a souligné que s'il comprenait bien l'intérêt de séquencer les démarches en regard du contexte décrit, il tenait néanmoins à préciser qu'il attendait que RAISONE avance de manière dynamique, afin que les travaux relatifs à la prestation complémentaire cantonale puissent effectivement être relancés en 2021.

Cette clarification des priorités est bienvenue et permet de structurer les travaux d'une façon assurément plus logique et peut-être aussi plus compréhensible pour tous les acteurs. Le schéma suivant, qui figurait dans le rapport 18.034, se trouve confirmé, avec RAISONE qui se déploiera avant la PCC.



Le Conseil d'État relève également que le déploiement d'un modèle de suivi différencié harmonisé dans les SSR permettra déjà de concrétiser le premier objectif poursuivi par la PCC, en libérant des ressources pour intensifier l'accompagnement social de certains bénéficiaires.

Les deux autres objectifs seront concrétisés lorsque sera déployée la PCC, avec une ampleur de la réduction technique du taux d'aide sociale qui dépendra avant tout des critères qui seront fixés dans l'intervalle pour définir les publics ayant accès à la PCC.

Parallèlement et en fonction des perspectives posées, le Conseil d'État souhaite continuer à renforcer les aides « en amont » que constituent les avances sur contribution d'entretien, les subsides d'assurance-maladie et les bourses d'études.

Afin de permettre la mise en œuvre du suivi différencié ainsi que du nouvel applicatif métier au sein de l'aide sociale, respectivement de poursuivre le développement des prestations en amont de l'aide sociale, différentes modifications légales sont soumises à votre autorité.

Par la suite, il conviendra évidemment que le Conseil d'État vous propose un autre train législatif, lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre la prestation transitoire et la PCC.

## 5. ÉTAPES SUIVANTES

La priorité étant donnée à RAISONE, c'est dans le champ de l'aide sociale que se déploie l'essentiel des travaux actuels. Il importe aussi de poursuivre l'amélioration du dispositif en amont, après les deux premières étapes mises en œuvre en janvier 2019, le déplafonnement des avances de contributions d'entretien et la linéarisation des subsides à l'assurance-maladie. Cette amélioration portera sur deux domaines : tout d'abord et à nouveau les avances et ensuite l'articulation entre bourses d'études et aide sociale. Les réformes que nous entendons conduire avec les organes qui ont été mis en place sous l'impulsion du Conseil FS, nécessitent de pouvoir s'appuyer sur un cadre légal reformulé, que nous détaillerons.

### 5.1. Aide sociale

#### 5.1.1. Introduction

L'approche qui sous-tend les travaux en cours est celle que l'on trouve déjà dans le rapport 18.034 ; les besoins de l'utilisateur sont placés au centre. Cette approche légitime que l'on s'interroge sur l'accompagnement que les SSR apportent aujourd'hui à l'utilisateur et sur la déclinaison la plus opportune à mettre en place pour ce suivi, sur le plan social et sur le plan administratif. Elle invite aussi à optimiser la réponse qui est donnée aux besoins, par exemple en permettant d'intensifier le suivi social. Cette approche, qui part de l'utilisateur, rejoint les demandes exprimées par les personnels des services sociaux : redonner du sens au travail social pour lequel les assistantes et assistants sociaux sont formé-e-s et qui constitue le cœur de leur métier (rapport 18.034, chap. 3.2), et décharger ces mêmes professionnel-le-s en simplifiant le dispositif.

Or, les autorités d'aide sociale sont communales et le positionnement de l'État doit être lisible et clair. Avec les communes il doit s'assurer de l'égalité de traitement des usagères et usagers et donc que le cadre d'intervention des services sociaux comprenne certains standards. Il doit également veiller à ce que les rôles des personnels soient adaptés à leurs missions et au besoin les faire évoluer. Il doit enfin être soucieux d'efficacité et donc inciter les services sociaux à une approche harmonisée, qui permet de travailler à coûts constants.

#### 5.1.2. *Modèle de suivi différencié harmonisé dans les services sociaux régionaux*

Dans la foulée de la décision de priorisation du Conseil d'État, un nouveau mandat a été confié en novembre 2019 au groupe de travail qui s'était penché sur la simplification des normes (GT2).

Ce mandat est formulé comme suit :

- *Étudier et proposer au Copil RAISONE un modèle de suivi différencié harmonisé dans les SSR applicable à l'ensemble des services, le champ d'analyse étant le suivant :*
  - *L'entrée et les grandes étapes du parcours à l'aide sociale.*
  - *L'intensité et les modalités de l'accompagnement individuel ou collectif en fonction des besoins du bénéficiaire.*
  - *La répartition des tâches entre assistantes et assistants sociaux (AS), personnel administratif et gestionnaires des guichets ACCORD.*

- *Tenir compte dans l'analyse de la stratégie IP déployée dans les SSR et des processus qui lui sont liés ;*
- *Prendre en considération les opportunités et contraintes du nouvel outil informatique de gestion de l'aide sociale.*

Les suivis différenciés qui voient le jour dans l'un ou l'autre SSR et que nous avons présentés ci-dessus (3.3.4.) permettent d'explorer des approches nouvelles et de tester des processus. Cette réalité entre toutefois en tension avec l'égalité de traitement des bénéficiaires d'une prestation publique. Si chaque situation est différente et si l'un des axiomes de l'aide sociale est bien celui d'être une aide individualisée, il n'en demeure pas moins qu'une personne qui se trouverait dans une situation similaire à une autre mais qui serait suivie dans un autre SSR doit pouvoir avoir accès à des prestations similaires, si ce n'est identiques. Si ce principe va de soi pour l'aide matérielle, qui se doit d'être délivrée de façon identique sur tout le territoire cantonal, il n'en va pas de même de l'aide personnelle. L'apparition de suivis différenciés différents d'un SSR à l'autre, dans la mesure où par exemple l'un déciderait d'intensifier le suivi de certains publics alors qu'un autre mettrait l'accent sur d'autres publics risque d'accentuer encore ces disparités. C'est la raison pour laquelle le Copil RAISONE a donné mission au GT2 de proposer un modèle de suivi différencié harmonisé applicable à l'ensemble des services.

Le mandat demande que le modèle de suivi différencié harmonisé soit remis au copil RAISONE à fin avril 2020 déjà. L'ambition est en effet de parvenir à déployer en 2021 cette approche renouvelée du suivi à l'aide sociale. Notons que si le cadre légal doit être modifié, comme nous le verrons ci-dessous, et le nouveau processus être ensuite décliné dans les textes de rang réglementaire inférieur, c'est aussi et surtout sur le terrain que le travail d'accompagnement de cette réforme sera conséquent, avec les équipes et en partenariat étroit entre le canton et les SSR.

Ajoutons qu'il sera aussi nécessaire d'assurer un accompagnement externe de la suite des opérations liées au suivi différencié, sous une forme encore à définir.

Cette planification est certainement ambitieuse. Trop diront peut-être certains. Mais puisqu'une réponse doit être donnée en particulier aux travailleuses et travailleurs sociaux qui sont parfois à bout de souffle, il convient de ne pas tarder. Les réformes étant nombreuses dans ce champ, il faut oser passer rapidement l'épaule et permettre ensuite aux SSR de s'approprier leur nouvel environnement de travail, sur le plan des processus, des tâches, du nouvel outil informatique, de normes simplifiées et enfin et surtout, d'un espace nouveau à occuper pour le suivi social.

### **5.1.3. Nécessaire mise à jour du cadre légal**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'aide sociale est traversée par plusieurs réformes. Son cadre légal nécessite d'être adapté pour intégrer les exigences liées à ces dernières aussi. Par souci d'efficacité, il nous a paru pertinent de saisir votre autorité dans le même acte de ces autres modifications légales. Elles seront détaillées ci-dessous dans les commentaires à l'appui des modifications légales. Nous les présentons brièvement ci-après :

- La déclinaison plus précise des compétences en matière de contrôle et de transmission d'informations entre ODAS et SSR ;
- L'élargissement du rôle du Conseil FS bien plus conséquent que celui de seul co-gérant, avec l'État, de la facture sociale. Le Conseil est en effet son partenaire incontournable en matière de politique sociale ;

- La création ou la modification de dispositions en matière de procédure dont la nécessité a été mise en évidence lors d'affaires traitées récemment par les tribunaux ;
- La suspension des prestations lorsque leur octroi se trouve confronté à un état de fait problématique ou que des démarches pénales sont introduites ;
- La reformulation des règles sur les compétences de l'ODAS et des SSR en matière de remboursement afin d'écartier des confusions ;
- La création d'une base légale désormais incontournable pour régir la base de données et la transmission de ces dernières.

## **5.2. Durée d'octroi des avances de contribution d'entretien**

Comme nous l'avons vu plus haut, le renforcement du régime des avances sur contributions d'entretien donne des résultats positifs. Ces résultats sont toutefois trop souvent limités dans le temps pour un même dossier. En effet, la loi régissant les avances prévoit que celles-ci cessent après deux ans. Il s'agit toutefois davantage d'une limite comptable que d'une limite temporelle puisque, selon l'article 8, alinéa 4 de l'arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE), la personne débitrice est considérée comme insolvable et le recouvrement comme exclu lorsque l'arriéré dû à l'État atteint l'équivalent de 24 mois d'avances. Seuls deux autres cantons accordent des avances pour une durée limitée : Genève, 36 mois et Tessin, 60 mois.

Lors de la consultation sur le rapport 18.034, le dé plafonnement des avances a été accueilli très favorablement, tant cette mesure simple sur une prestation en amont de l'aide sociale, qui plus est récupérable auprès du tiers débiteur, et imposable, fait sens. Mais ces mêmes avis favorables regrettaient que la durée d'octroi des avances ne soit pas revue à la hausse.

Après avoir pris la mesure des impacts positifs du récent dé plafonnement du montant des avances, et puisque la perspective d'une intégration à court terme directement dans l'aide sociale et la PCC n'est plus d'actualité, nous sommes d'avis qu'il convient de permettre à cette prestation de donner sa pleine mesure en rendant possible la hausse de sa durée d'octroi.

Pour ce faire, nous proposons de fixer dans la loi une fourchette permettant une durée d'intervention allant de 24 à 60 mois. Si la responsabilité de déterminer le temps d'intervention de l'ORACE de manière plus détaillée ressort de la compétence du Conseil d'État, cela induira une rapidité de réaction optimale. Ainsi, c'est par voie réglementaire que la durée des avances pourra être adaptée, en fonction des conséquences financières d'une prolongation constatées en cours d'exercice.

## **5.3. Subsidés à l'assurance obligatoire des soins**

La réforme des subsidés est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et il n'y a pas lieu d'y apporter de changement.

Les deux modifications successives (amendement au budget 2019 et arrêt du TF) apportées à la réforme des subsidés LAMal qui a été soumise à votre autorité dans le rapport 18.034 nous ont permis de reparcourir avec attention les dispositions de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal, RSN 821.10) relatives aux classifications OSL, c'est à dire les subsidés destinés aux enfants et aux jeunes adultes en formation.

Ces dispositions ont été introduites dans le droit cantonal en janvier 2006<sup>18</sup>, alors que la règle fédérale sur laquelle elles se basent prévoyait un délai transitoire au 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour sa mise en œuvre par les cantons (art. 65, al. 1 bis LAMal<sup>19</sup> adopté le 18.3.2005 et entré en vigueur le 1.1.2006). Le droit fédéral dit que les cantons doivent réduire d' « au moins » 50% les primes. La LILAMal neuchâteloise rebondit sur ce « au moins » en réservant au Conseil d'État la faculté de fixer un montant supérieur.

Au plus tard le 1.1.2021, le droit fédéral prévoit, pour les enfants, que ce minimum passera à 80%, le minimum restant à 50% pour les jeunes adultes en formation initiale. Si la règle cantonale applicable à ces derniers peut déjà être qualifiée de superflue (elle l'est du reste même depuis le 1.1.2007), le droit fédéral la remplaçant complètement, la règle cantonale applicable aux enfants sera contraire au droit fédéral dès le 1<sup>e</sup> janvier 2021. Nous proposons donc de les supprimer toutes les deux.

Même s'il n'entend pas proposer d'autres modifications légales, le Conseil d'État va par contre continuer à examiner et à faire évoluer les dispositions réglementaires ces prochaines années, afin de continuer à améliorer le soutien apporté aux personnes en situation difficile.

#### **5.4. Bourses d'études**

C'est à l'interface avec l'aide sociale que se situe le travail à effectuer dans le domaine des bourses d'études. Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises qui simplifient le passage de l'aide sociale à la bourse et évitent un retour anticipé à la première. Pour le reste, le GT BASS a dressé un état de la situation détaillé et posé les multiples pistes qui peuvent être empruntées. Le cadre dans lequel les travaux se poursuivent est connu et communiqué. Ces travaux peuvent être conduits en parallèle de ceux propres à l'aide sociale.

#### **5.5. Reprise des travaux PCC**

La reprise des travaux sur la PCC se fera dès 2021. A cet horizon, deux éléments supplémentaires devraient être connus : les publics qui ont besoin d'une aide matérielle sans nécessiter en parallèle un suivi social seront mieux identifiés et le sort, respectivement les modalités de la nouvelle prestation transitoire fédérale en faveur des chômeurs âgés seront clarifiés.

---

<sup>18</sup> Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil du 12 décembre 2005 ([06.008](#)) à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

<sup>19</sup> Art. 65, al. 1bis, LAMal : Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50 % au moins les primes des enfants (80% dès le 1.1.2021) et celles des jeunes adultes en formation.

## **6. ADAPTATIONS LÉGALES**

Nous passons en revue ci-dessous les adaptations du cadre légal nécessité par les étapes à venir. Ces adaptations légales portent sur les prestations qui entrent dans le périmètre de la Redéfinition des prestations sociales.

### **6.1. Introduction**

Nous abordons ci-après les lois dans leur ordre au recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN).

### **6.2. Commentaires article par article**

#### **6.2.1. Modifications de la LRACE**

##### **Art. 7b (Suspension)**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et l'introduction dans la LRACE de l'article 7a (mais aussi, dans la LILAMal de l'article 28a, dans la LAF de l'article 31a et dans la LASoc de l'article 42a), l'office cantonal compétent pour délivrer la prestation, respectivement l'autorité d'aide sociale peuvent charger l'office désigné par le Conseil d'État (il s'agit de l'office des relations et des conditions de travail, ORCT) d'effectuer des contrôles. Une enquête est alors ouverte par cet office. Celle-ci révèle parfois des anomalies sur la situation des bénéficiaires, sans toutefois pouvoir prouver de façon probante que les conditions d'octroi ne sont pas ou plus remplies. Logiquement, ces anomalies devraient entraîner une modification/suspension/suppression des prestations mais les secteurs compétents sont empruntés pour prendre position car il n'existe actuellement pas de base légale à ce sujet. Il convient de souligner qu'à ce stade les secteurs ne disposent que d'un faisceau d'indices lequel, en l'absence de base légale formelle, est insuffisant pour fonder la suppression/suspension/modification de la prestation. Ce n'est qu'une fois achevée la procédure pénale initiée par une dénonciation pénale qu'ils seront en présence de données avérées et finales. Seules de telles données les auraient autorisés à supprimer purement et simplement la prestation, ou à refuser son octroi si elle n'avait pas encore été délivrée.

Les prestations de chaque secteur continuent aujourd'hui à être versées jusqu'à l'issue de la procédure pénale alors que la personne est fortement soupçonnée d'abus, laquelle, même si elle est ensuite condamnée, ne pourra probablement pas rembourser les prestations perçues indûment. Dans l'intérêt bien compris de la collectivité, il est nécessaire de pouvoir modifier ou suspendre les prestations, à tout le moins temporairement, dès le moment où les contrôles effectués révèlent que les conditions d'octroi pourraient ne pas/ne plus être réunies et qu'une dénonciation pénale est déposée contre le bénéficiaire. La modification et la suspension ne sont donc pas des sanctions mais les suites logiques de sérieux soupçons selon lesquels les conditions d'octroi ne sont plus réunies.

L'effet suspensif est retiré à mesure que les conditions pour bénéficier des avances font défaut et qu'il y a dénonciation pénale. Ce type de disposition existe déjà dans la législation neuchâteloise, par exemple dans la loi sur le statut de la fonction publique. La loi vaudoise sur l'action sociale assortit de cet effet le recours contre diverses sanctions. Enfin, le retrait de l'effet suspensif du recours est déjà systématiquement prévu dans les décisions de suppression d'aide sociale rendues par les autorités d'aide sociale de notre canton.

Une fois connue la décision définitive suite à la dénonciation pénale, le réexamen des prestations est réservé.

Ces règles sont introduites dans les quatre prestations entrant dans le périmètre de la réforme.

#### **Art. 8**

Après avoir pris la mesure des impacts positifs du récent déplafonnement du montant des avances, il convient de permettre à cette prestation de donner sa pleine mesure et de revisiter également sa durée d'octroi. Bien que la plupart des cantons aient choisi de ne fixer aucune limite du nombre de mensualités pouvant être avancées, il est évident qu'au-delà d'un certain volume, les probabilités de recouvrement deviennent insignifiantes, de sorte que le Conseil d'État ne souhaite pas abolir purement et simplement toute limite, mais fixer cette dernière de manière à ce que l'opération demeure financièrement équilibrée pour les collectivités. Ainsi, le Conseil d'État souhaite étendre progressivement le plafond tout en vérifiant que l'équilibre recherché est respecté. C'est pourquoi l'alinéa 2 de l'article 8 propose de confier au Conseil d'État la compétence de fixer la durée d'octroi des avances dans une fourchette s'inscrivant entre 24 et 60 mensualités. Cela se justifie d'autant plus que les limites financières et le montant de l'avance sont déjà de compétence du Conseil d'État.

#### **Art. 10**

Cet article qui fixe la durée d'octroi de l'avance n'a plus lieu d'être et est supprimé.

### **6.2.2. Modifications de la LILAMal**

#### **Art. 6a**

La création de bases légales est désormais incontournable pour régir une base de données, définir l'accès à celle-ci et le cadre dans lequel ses données peuvent être transmises.

Cet article donne une assise à l'outil utilisé par l'OCAM et les assureurs maladie pour échanger les données.

#### **Art. 6b**

Le système d'information de l'assurance-maladie porte sur trois domaines distincts. Il convient de préciser les données spécifiques à ceux-ci.

L'OCAM est le maître de la base de données. C'est en effet lui qui décide du but et du contenu du fichier (article 14, lettre f de la convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel).

#### **Art. 6c**

Le traitement des données doit être précisé dans la loi formelle et les entités qui ont un accès en ligne au système d'information y sont mentionnées. Les compétences déléguées au Conseil d'État sont précisées.

#### **Art. 20, al. 3 (Classification familiale a) En général)**

Au plus tard le 1.1.2021, le droit fédéral prévoit, pour les enfants, que le subside minimum passera à 80%. La règle cantonale est donc supprimée car contraire au droit supérieur.

## **Art. 25, al. 1 (Classification des jeunes adultes en formation initiale, âgés de 19 à 25 ans)**

Le droit fédéral prévoit déjà ce même minimum. La règle cantonale peut dès lors être supprimée.

## **Art. 28b (Suspension)**

Il y a lieu d'introduire pour les subsides à l'assurance obligatoire des soins la même règle que celle qui est énoncée ci-dessus pour les avances de contributions d'entretien (art. 7b nouveau LRACE) et ci-après pour les aides à la formation (article 31b nouveau LAF) et aide sociale (art. 42b nouveau LASoc). Il est renvoyé aux commentaires à l'article 7b LRACE.

L'article 42a, alinéa 4 (nouveau) LASoc prévoit que le bénéficiaire doit disposer d'un montant correspondant au moins à l'aide d'urgence. Si cette dernière devait lui être octroyée, un subside lui serait alors aussi reconnu.

### **6.2.3. Modification de la LAF**

## **Art. 31b (Suspension)**

Il y a lieu d'introduire pour les aides à la formation la même règle que celle qui est énoncée ci-dessus pour les avances de contributions d'entretien (article 7b nouveau LRACE) et les subsides à l'assurance obligatoire des soins (article 28b nouveau LILAMal) et ci-après pour l'aide sociale (art. 42a nouveau LASoc). Il est renvoyé aux commentaires à l'article 7b LRACE.

## **Art. 33 (Refus, suspension ou non renouvellement)**

Cette disposition traite déjà de la suspension en cas de fraude ou d'erreur dans les renseignements fournis. Il est nécessaire de l'articuler avec l'article 31b nouveau LAF.

### **6.2.4. Modifications de la LASoc**

## **Art. 4 (Aide sociale)**

Afin de donner une assise au suivi différencié déjà présent dans divers services sociaux et dont le principe du déploiement dans tous les SSR a été validé par le Conseil d'État, nous proposons de dire clairement que l'aide sociale ne se résume pas à une prestation financière et de donner une meilleure visibilité à ses deux composantes : l'aide personnelle et l'aide matérielle. On retrouve cette même distinction par exemple dans la loi d'aide sociale du canton de Zurich<sup>20</sup>, § 11 ss. Le canton de Vaud<sup>21</sup> prévoit lui aussi d'un côté l'appui social et de l'autre le revenu d'insertion, article 24 ss.

## **Art. 7 (Conseil d'État)**

La définition des qualifications requises pour octroyer l'un ou l'autre type d'aide doit être formulée par l'État et ne pas varier d'un SSR à l'autre. La délivrance de l'aide matérielle nécessite assurément une solide connaissance du cadre légal spécifique à l'aide sociale

<sup>20</sup>[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/FE9BB2ECEE2F99C5C125847E00201EE8/\\$file/851.1\\_14.6.81\\_106.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/FE9BB2ECEE2F99C5C125847E00201EE8/$file/851.1_14.6.81_106.pdf)

<sup>21</sup><https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/850.051?key=1573726449251&id=8b71b9d3-03d0-4865-8475-19e60cc46a73>

mais aussi des prétentions que pourrait faire valoir le ou la bénéficiaire de l'aide, celle-ci étant subsidiaire à toute autre prestation financière. On pense par exemple à des prestations à faire valoir auprès de son employeur, à celles que devraient verser un-e ex-conjoint-e ou encore à des prestations d'un autre intervenant du dispositif social, assurance-chômage, assurance-invalidité ou autre. Il faut aussi être en mesure de bien mesurer les ressources dont dispose la personne qui sollicite de l'aide, et notamment d'identifier sa fortune, qu'elle soit mobilière ou immobilière.

Un-e assistant-e social-e est régulièrement confronté-e à ces questions et les traite en parallèle de l'accompagnement social qui est son cœur de métier. Lorsque ce dernier accompagnement n'a pas lieu d'être, on peut toutefois se poser la question de savoir si l'assistant-e social-e est toujours la personne la mieux à même de traiter le volet financier ou s'il n'est pas opportun que ce dernier soit effectué par du personnel administratif. Afin d'éviter que les SSR puissent traiter différemment la réponse à donner à cette question alors que la volonté est d'harmoniser le suivi dans l'ensemble des SSR, il convient donc que la loi cantonale donne compétence au département de définir les qualifications requises pour délivrer l'une ou l'autre forme d'aide et donne par la même occasion un ancrage aux pilotes actuels.

Comme aujourd'hui, le développement se fera dans le règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale (RELASoc). La formulation de la LASoc doit laisser de la souplesse aux solutions qui seront co-construites avec les SSR. Si le RELASoc distingue aujourd'hui les assistantes et assistants sociaux (« personnel social qualifié ») et la « structure administrative », le personnel des services sociaux comprend bien quatre catégories de personnel : assistantes et assistants sociaux, conseillères et conseillers en insertion socio-professionnelle (CISP), personnel socio-administratif, et personnel administratif. L'objectif n'est pas que tout le personnel des SSR ait une certaine qualification, mais que l'on sache clairement quelles qualifications doit avoir la personne qui délivre aide matérielle et/ou aide personnelle au sein d'un service social.

#### **Art. 10 (Commission cantonale de l'action sociale)**

Introduction de la formulation épïcène

#### **Art. 12a (Conseil des autorités d'action sociale)**

Le Conseil de la facture sociale a vu le jour en 2014<sup>22</sup> et exprime la volonté d'associer les communes au pilotage de la facture sociale. Sa tâche est d'être un lieu d'échange et une force de proposition quant aux prestations couvertes par la facture sociale. Mais il importe de donner la bonne mesure du rôle et du champ d'action de ce Conseil, qui vont bien au-delà de la seule facture sociale. Son nom est donc modifié.

#### **Art. 12b (Composition)**

Le nom du Conseil est modifié.

#### **Art. 12c (Compétences)**

Le nom du Conseil est modifié.

---

<sup>22</sup> Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil du 13 novembre 2013 ([13.050](#)) à l'appui d'un projet de loi portant adaptation de la législation cantonale à l'harmonisation de la facture sociale entre l'État et les communes.

#### **Art. 14 (Moyens)**

L'intention est de ne plus réserver le terme de « personnel qualifié » aux seul-e-s assistantes et assistants sociaux. Des profils différents seront affectés à des tâches différentes.

#### **Art. 15a (Commission sociale régionale)**

La définition suisse de la ville selon l'OFS a évolué en 2015 et la précédente définition selon laquelle est une ville une agglomération supérieure à 10'000 habitants n'est plus pertinente. Ainsi, Val-de-Ruz et Val-de-Travers ne sont pas des villes. La règle de l'art. 15a, al. 2 est modifiée de façon à permettre aux regroupements de communes qui sont aujourd'hui dispensés de l'obligation d'avoir une commission sociale régionale de continuer à l'être. On précisera que l'exécutif est professionnel à mesure qu'un taux d'activité est défini pour les conseillères et conseillers communaux, même si ce taux est inférieur à 100%.

#### **Art. 22a (Délégation)**

Les œuvres d'entraide, lorsqu'elles sont autorité d'aide sociale sur délégation, doivent pouvoir être considérées comme parties même si elles ne subissent pas de préjudice financier à la différence des autres autorités d'aide sociale qui sont parties à la facture sociale.

La délégation se fait par contrat et non plus par convention.

#### **Art. 24 (En général)**

L'aide peut désormais être délivrée sous forme d'aide personnelle, d'aide matérielle, d'aide personnelle et matérielle (art. 4). Il est donc nécessaire de modifier "et" en "ou".

#### **Art. 28 (Devoir de réserve et de discrétion)**

Le chapitre 2 de la LASoc, sous « organisation » précise bien les compétences respectives des collectivités publiques en matière d'aide sociale. C'est évidemment essentiel dans un contexte d'enchevêtrement des tâches.

Si le Conseil d'État définit la politique cantonale en la matière et exerce la haute surveillance en vertu de l'article 7 de la loi, les communes sont responsables de l'exécution. En particulier, ce sont elles qui ont la compétence de constituer et de gérer les services sociaux régionaux (articles 13 à 15) et qui assument le rôle d'autorité d'aide sociale (article 15b).

Le DEAS assume quant à lui un rôle de conseil et de surveillance des autorités communales compétentes en vertu de l'article 8. Cela consiste notamment à examiner la gestion des dossiers ainsi qu'à contrôler les comptes. Comme prévu par l'article 9, cette mission est assumée en premier lieu par le service cantonal de l'action sociale (SASO).

Dans ce cadre, il est évidemment nécessaire de prévoir dans la loi que le canton puisse avoir accès sans réserve à toutes les renseignements indispensables à l'exercice de ses tâches. Ainsi, toute information utile sur le dossier d'un bénéficiaire doit pouvoir être partagée entre l'autorité d'aide sociale (le service social), l'autorité de conseil et de surveillance (le SASO) et également l'entité chargée des contrôles en cas de soupçons d'abus (l'ORCT du service de l'emploi).

Le devoir de réserve et discrétion ne peut donc pas être opposé au SASO ni à l'ORCT lorsque ceux-ci demandent des informations, ni être invoqué pour ne pas transmettre –

hors demande – des informations à ces mêmes organes. Il est nécessaire de l'exprimer clairement et de délier les membres des autorités et les personnes chargées de l'aide sociale du respect de ce devoir de réserve et de discrétion lorsque l'échange d'informations a lieu avec ces organes.

La formulation de la loi actuelle portant sur la communication à l'intérieur des collectivités publiques ou entre elles reste par ailleurs inchangée. Conformément aux principes régissant la protection des données, ces communications doivent respecter le principe de la finalité (article 18 de la Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel) et donc viser le même but que celui pour lequel les données communiquées sont traitées. La loi prévoit nouvellement que le Conseil d'État désigne les collectivités avec lesquelles les informations peuvent être échangées, ceci afin de permettre aux autorités d'aide sociale de se déterminer plus aisément lorsqu'elles sont sollicitées.

Enfin, l'alinéa 3 actuel est supprimé dans sa teneur actuelle, qui laisse entendre que les alinéas précédents ne s'appliqueraient qu'aux autorités d'aide sociale non soumises au secret de fonction (entités privées auxquelles des tâches ont été déléguées).

### **Art. 32 (Obligation de renseigner)**

Introduction de la formulation épiciène pour la note marginale et correction de plume.

### **Art. 36a (Aide personnelle)**

Nouvel article visant la mise en œuvre du suivi différencié. Il donne aussi de la visibilité à l'aide personnelle octroyée sous forme collective.

### **Art. 37 (Aide matérielle)**

Nécessaire toilettage des modalités de délivrance de l'aide matérielle. Au titre des modalités, on pense par exemple à un versement sur un compte bancaire ou à un versement hebdomadaire.

Concernant l'alinéa 3, la modification permet d'abandonner une formulation désuète, mais également de couvrir différentes situations particulières, telles que par exemple celle des personnes précédemment hébergées en hôtel et qui bénéficient désormais d'un accueil de qualité par la FADS, notamment des repas en commun.

### **Art. 42b (Suspension)**

Il y a lieu d'introduire pour l'aide sociale la même règle que celle qui est énoncée ci-dessus pour les avances de contributions d'entretien (article 7b nouveau LRACE), les subsides à l'assurance obligatoire des soins (article 28b nouveau LILAMal) et les aides à la formation (article 31b nouveau LAF). Il est renvoyé aux commentaires à l'article 7b LRACE.

Le droit constitutionnel à un minimum d'existence (article 13 Cst. NE) doit être réservé. Si l'aide sociale est suspendue, le bénéficiaire doit disposer d'un montant correspondant au moins à l'aide d'urgence (article 6 de l'Arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle).

### **Art. 43 (Conditions)**

Reformulation et clarification des règles sur le remboursement. La suppression de la référence aux indications fausses ou incomplètes permet à l'autorité d'aide sociale qui s'est trompée d'exiger le remboursement du montant versé à tort. À l'heure actuelle, en cas d'erreur commise par l'autorité d'aide sociale dans l'octroi de l'aide matérielle, c'est l'ODAS

qui est contraint de rendre la décision de remboursement, en s'appuyant sur l'art. 43 al. 1 let. c) LASoc.

#### **Art. 43a (Remboursement)**

L'aide matérielle est remboursable lorsqu'elle est versée à titre d'avances dans l'attente de prestations d'assurances sociales. Il y a lieu qu'elle le soit aussi lorsqu'elle est versée dans l'attente de l'obtention de prestations d'assurances privées ou d'autres prestations légales, de la réalisation d'un bien ou de la liquidation d'une succession ou d'un régime matrimonial.

#### **Art. 45 (Obligation des conjoints, concubins et partenaires)**

Ces modifications s'inscrivent dans un souci de cohérence avec les dispositions de la LHaCoPS et de la directive ODAS traitant de l'aide matérielle accordée aux personnes vivant en concubinage stable.

#### **Art. 48 (Compétence)**

Reformulation des règles sur les compétences du SASO et des services sociaux en matière de remboursement. L'articulation des situations de remboursement est modifiée pour plus de clarté. Lorsque le service est compétent, il agit d'office ou à la demande de l'autorité d'aide sociale qui bien souvent a accès à l'information utile avant le service.

#### **Art. 49 (Décision)**

Précision utile afin que l'autorité d'aide sociale puisse, sur la base de cette décision, requérir du juge la mainlevée définitive de l'opposition.

#### **Art. 50 (Prescription)**

La formulation est simplifiée pour plus de clarté. La réserve de la prescription plus longue du droit pénal est introduite dans la loi.

#### **Art. 56 (Prestations)**

Suppression importante pour que les prestations versées lorsque la personne est en insertion soient traitées de la même façon que lorsqu'elle ne l'est pas, également en ce qui concerne les règles relatives au remboursement. D'une part, il en va d'une certaine égalité de traitement avec les personnes qui ne sont pas en insertion, mais en emploi et qui doivent rembourser l'aide. D'autre part, cela permettra de ne plus priver de tout accès aux prestations d'insertion les personnes qui sont mises au bénéfice d'une aide remboursable, par exemple dans l'attente d'une décision de l'AI.

#### **Art. 60 (Contestation)**

Il n'y a jamais eu de contestation en matière de contrat d'insertion. Cet article n'a donc jamais été utilisé et peut être supprimé. Si d'aventure une contestation devait avoir lieu, il conviendrait que son traitement se fasse selon la LPJA, comme le prévoit l'art. 70 LASoc.

#### **Art. 69a (Système d'information)**

La création de bases légales est désormais incontournable pour régir une base de données, définir l'accès à celle-ci et le cadre dans lequel ses données peuvent être transmises.

Cet article précise les données contenues dans le système d'information de l'aide sociale. Le service est le maître de la base de données. C'est en effet lui qui décide du but et du

contenu du fichier (article 14, lettre f de la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence).

#### **Art. 69b (Traitement des données et droit d'accès)**

Le traitement des données doit être précisé dans la loi formelle et les entités qui ont un accès en ligne au système d'information y sont mentionnées. Les compétences déléguées au Conseil d'État sont précisées.

#### **73a (Procédure)**

Un arrêt du Tribunal fédéral du 11 juillet 2018 (1B\_158/2018) dénie aux autorités d'aide sociale la possibilité d'être partie (ou « autre participant à la procédure ») dans une procédure pénale, à moins d'une base légale expresse, de droit cantonal, selon l'art. 104, al. 2, du code de procédure pénale (CPP). Il y a lieu donc de créer cette base légale, en reprenant la formulation de l'article 14 LI-CPP.

## 7. INCIDENCES DU PROJET

### 7.1. Aspects financiers

Les modifications proposées dans le présent rapport n'ont aucune incidence financière, hormis de manière indirecte à travers les gains d'efficacité attendus du dispositif social.

La seule exception concerne le domaine des avances de contributions d'entretien (5.2.), puisque le Conseil d'État aura désormais la compétence de rallonger la durée d'octroi aujourd'hui limitée à 24 mensualités jusqu'à un maximum de 60 mensualités.

L'impact financier de cet allongement ne peut pas être évalué de la même manière que celui mesuré en 2019 pour le déplafonnement. Il convient en premier lieu d'estimer dans quelle mesure la totalité (et non la hausse) des avances décharge les prestations en aval. On a retenu un taux de 74% fondé sur l'analyse de la situation effective des dossiers actuellement concernés par la limitation de la durée. Ensuite, il convient d'estimer le taux de recouvrement des avances octroyées au-delà de 24 mensualités, qui est évidemment dégressif à mesure que le nombre de mensualités augmente. Enfin, il est possible de prendre en compte un (modeste) impact fiscal. Cela permet de calculer l'impact annuel pérenne de l'allongement choisi.

Concernant l'effet pérenne d'abord, le tableau ci-dessous présente les impacts cumulés pour l'État et les communes, tous les éléments relevant de la facture sociale harmonisée à l'exception de l'impact fiscal, qui se répartit également dans des proportions similaires.

Hypothèses retenues :

| <b>Durée maximale</b>               | <b>36 mensualités</b> | <b>48 mensualités</b> | <b>60 mensualités</b> |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Vol. avances entre 24 et 36 m.      | 350'000 fr            | 350'000 fr            | 350'000 fr            |
| Vol. avances entre 36 et 48 m.      |                       | 300'000 fr            | 300'000 fr            |
| Vol. avances entre 48 et 60 m.      |                       |                       | 250'000 fr            |
| <b>Total avances suppl. par an</b>  | <b>350'000 fr</b>     | <b>650'000 fr</b>     | <b>900'000 fr</b>     |
| Tx rec. avances 24-36 m.            | 25%                   |                       |                       |
| Tx rec. avances 36-48 m.            | 15%                   |                       |                       |
| Tx rec. avances 48-60 m.            | 10%                   |                       |                       |
| <b>Tx rec. moyen avances suppl.</b> | <b>25%</b>            | <b>20%</b>            | <b>18%</b>            |
| <b>Impact s/prestations en aval</b> | <b>74%</b>            | <b>74%</b>            | <b>74%</b>            |
| <b>Impact fiscal</b>                | <b>5%</b>             | <b>5%</b>             | <b>5%</b>             |
| <b>Effet net pérenne</b>            | <b>14'000 fr</b>      | <b>-6500 fr</b>       | <b>-27'000 fr</b>     |

En clair, au vu des volumes considérés dans la facture sociale harmonisée, l'effet financier pérenne est négligeable en regard des avantages sociaux découlant d'une extension de durée d'intervention des avances.

Pour être complet, il s'agit d'évoquer l'effet ponctuel que va générer l'introduction de la réforme. En effet, ce sont durant les dernières années quelque 27 dossiers qui sont sortis annuellement du droit aux avances en raison de la limite fixée à 24 mensualités. Ainsi, à compter de la date à laquelle la durée sera étendue, il s'agira d'absorber ce « stock » de dossiers qui seront réactivés simultanément. Le volume des avances augmentera ainsi d'un montant estimé par l'ORACE à environ un million de francs par an, sur la durée correspondant à l'allongement qui sera retenu. Ce montant additionnel d'avances devrait être compensé dans les mêmes proportions que les effets pérennes projetés, soit entre 97% (hypothèse à 60 mois) et 104% (hypothèse à 36 mois). Néanmoins, compte tenu du décalage temporel entre les avances et les recouvrements, des effets de bords ne sont pas exclus, qui seront pris en compte par le Conseil d'État dans l'exercice de ses compétences.

## **7.2. Ressources humaines**

La conduite même du projet « redéfinition des prestations sociales » nécessite des forces supplémentaires au service de l'action sociale, même modestes. Le renfort sur ce point a été rendu possible grâce au programme d'impulsion et de transformations voté par le Grand Conseil en juin 2019.

Quant aux conséquences des étapes annoncées au chapitre 5, on peut considérer qu'elles sont relativement mesurées en ce qui concerne le personnel de l'État. Les activités vont augmenter à l'ORACE du fait du rallongement de la durée de la prestation mais il n'est pas prévu d'accroître en conséquence la dotation de cet office. C'est donc dans la recherche d'une optimisation de l'organisation que des gains d'efficacité devront être trouvés. D'autres effets sur le service ne sont pas mesurables à ce stade ; les impacts devront être évalués ultérieurement à l'aune de la suite des réformes (PCC).

Enfin, en ce qui concerne les professionnels employés et employés communaux des services sociaux et GSR, rappelons que le projet RAISONE a notamment pour but de « redonner du sens au travail social ». Ainsi, les rôles et missions des personnels sont réinterrogés et le canton, en co-construction avec le Conseil de la facture sociale, continuera d'investir ce champ dans les mois à venir.

## **7.3. Outils informatiques**

Outre la nécessité de paramétrer, le moment venu, les applications informatiques des offices concernés, la principale réforme sur le plan technique réside dans la mise en production d'un nouveau logiciel intégré de l'aide sociale neuchâteloise LIANE dans le courant de l'année 2020.

Ce projet mené depuis 2017 implique non seulement le service informatique de l'entité neuchâteloise qui conduit les travaux avec le fournisseur, mais aussi le service de l'action sociale et l'ensemble des services sociaux régionaux et privés.

## **7.4. Réformes de l'État**

La redéfinition des prestations sociales sous condition de ressources est en parfaite adéquation avec le programme des réformes de l'État et sa philosophie. Elle s'inscrit aussi dans le programme de législation.

## **7.5. Communes**

Depuis l'introduction d'une facture sociale harmonisée et la création d'un Conseil de la facture sociale, les communes sont étroitement associées à la politique sociale cantonale, ce qui permet de partager une vision commune de l'action sociale.

La réforme RAISONE décrite dans le présent rapport exprime la volonté du canton et des représentant-e-s des communes de repenser ensemble l'aide sociale à Neuchâtel. Les autres réformes s'inscrivant également dans le périmètre de la facture sociale harmonisée, elles ont directement des conséquences pour les communes, qui sont par ailleurs associées aux travaux.

À noter encore que la redéfinition des prestations sociales ne remet pas en cause les points d'entrée décentralisés et de proximité que constituent les GSR, ni la compétence de la commune (ou la région) de domicile comme autorité d'aide sociale.

## 8. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

En date du 31 août 2016, votre autorité a accepté la **motion 16.134**, présentée par la commission « prestations d'action sociale » et non combattue. Titrée « **Action sociale : mise en œuvre de projets pilotes** », cette motion a la teneur suivante :

*Le Conseil d'État est prié de fournir un rapport d'information relatif à la mise en œuvre, en collaboration avec un ou plusieurs services sociaux régionaux, d'un ou des projets pilotes visant à concrétiser les principes prévus à l'article 57 de la loi sur l'action sociale (LASoc), visant à activer de manière systématique certains groupes de bénéficiaires de l'aide sociale dès l'ouverture du dossier.*

*La commission considère que les collectivités sont en droit d'exiger des bénéficiaires de l'aide sociale appelés à se réinsérer professionnellement un engagement actif et une disponibilité à effectuer des tâches au service de la collectivité.*

*Dans le cadre de ses travaux, la commission a pu constater que la législation actuelle permet d'assigner des bénéficiaires à des mesures de réinsertion et de sanctionner les comportements contraires à l'objectif de réinsertion. C'est notamment le cas par l'article 57 de la loi sur l'action sociale (LASoc) dont la teneur est la suivante:*

**Art. 57**<sup>1</sup> *Le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas un droit à un projet d'insertion, mais il peut y être assujéti.*

<sup>2</sup>*S'il refuse le projet proposé, l'aide matérielle peut être réduite au minimum.*

*La législation permet également de supprimer l'aide sociale pour les personnes qui ne saisissent pas une possibilité existante de subvenir à leurs besoins de manière autonome (article 5b de l'arrêté fixant les normes).*

*La commission a également pris acte du fait que le Conseil d'État mentionne dans son rapport 15.047 sur l'intégration professionnelle sa volonté de se pencher sur l'activation systématique de certains groupes de bénéficiaires de l'aide sociale:*

*Si les services sociaux régionaux ne sont que rarement la porte d'entrée du dispositif, il est néanmoins prévu de développer des logiques d'activation rapide systématique, notamment dans le cas de jeunes qui ne pourraient s'inscrire dans le cadre couvert par l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle (OFIJ) ou de bénéficiaires s'installant dans le canton. Le Conseil d'État estime également que les soutiens de famille doivent faire l'objet d'une activation systématique, afin d'éviter le dérèglement des rythmes familiaux.*

*Dans cette perspective, le Conseil d'État est invité à lancer, en collaboration avec un ou plusieurs services sociaux régionaux, des projets pilotes concrétisant la volonté exprimée. Ces expériences feront l'objet d'une évaluation, avant que le Conseil d'État ne décide de les étendre ou de les pérenniser. Un rapport sera adressé au Grand Conseil, présentant les projets déployés, leurs résultats et les décisions prises en conséquence. Au besoin, le Conseil d'État est invité à soumettre dans le cadre de ce rapport les modifications législatives qu'il jugerait utiles à la suite de ces expériences.*

Le Conseil d'État rappelle que le cadre légal actuel permet aisément de mener des projets pilotes et que cette possibilité a été exploitée à bon escient avec les communes et plus spécifiquement les services sociaux régionaux, dans le cadre de l'évolution de la politique sociale. Le présent rapport liste d'ailleurs une série d'exemples à ce sujet (chapitre 3.3.4), ne serait-ce que dans le cadre du suivi différencié. L'ensemble des projets pilotes qui ont été menés ces dernières années via le Projet RAISONE, ou en marge (stratégie

d'intégration professionnelle, par exemple) ont permis de tirer des enseignements intéressants et de proposer des ajustements à l'égard de l'accompagnement de certains publics de l'aide sociale.

Dès lors, nous proposons le classement de cette motion.

## **9. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le projet de loi portant modification de la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE) pourrait potentiellement entraîner une dépense supérieure à 700'000 francs par année. Bien que cette dernière soit compensée, l'adoption de ce décret requiert la majorité qualifiée des voix.

Les autres décrets sont votés à la majorité simple.

## **10. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM**

Conformément à l'article 42, al.3, lit a de la Constitution neuchâteloise, la présente loi est soumise au référendum facultatif.

## **11. CONCLUSION**

Avec le présent rapport, le Conseil d'État fournit un état des lieux sur les actions menées depuis l'adoption du rapport 18.034, présente les priorités qu'il convient de donner au train de réformes annoncé, trace les grandes lignes des étapes suivantes et enfin propose les modifications légales nécessaires.

Il vous invite à adopter le projet de loi qui vous est soumis et à classer la motion 16.134 mentionnée ci-avant.

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

Neuchâtel, le 17 février 2020

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## Loi portant modification de la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,  
*décète :*

**Article premier** La loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978, est modifiée comme suit :

Suspension

*Art. 7b (nouveau)*

<sup>1</sup>L'office peut suspendre ou modifier les avances lorsque les contrôles effectués révèlent que les conditions d'octroi ne sont pas réunies et qu'ils donnent lieu à une dénonciation pénale.

<sup>2</sup>La suspension est directement exécutoire. Un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif.

<sup>3</sup>Le droit aux prestations est réexaminé lorsqu'une décision définitive est rendue suite à la dénonciation pénale.

*Art. 8, al. 1 et 2 (nouveau)*

<sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe les conditions, les modalités, les limites et le nombre maximal de mensualités avancées.

<sup>2</sup>Le nombre maximal de mensualités avancées ne peut être fixé en-dessous de 24 ni au-dessus de 60.

*Art. 10*

*Supprimé*

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

---

## Loi portant modification de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance- maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,  
*décrète :*

**Article premier** La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995, est modifiée comme suit :

- Art. 6a (nouveau)*
- c) échange de données
- L'OCAM met en place un dispositif d'échange de données avec les assureurs en matière d'affiliation, de réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins et du non-paiement des primes et des participations aux coûts, conformément aux articles 64a, alinéa 8 et 65, alinéa 2 LAMal.
- Art. 6b (nouveau)*
- Système d'informations  
a) généralités
- <sup>1</sup>L'OCAM exploite un système d'information pour l'affiliation, la réduction des primes et le remboursement du contentieux.
- <sup>2</sup>La base de données traite :
- a) pour l'affiliation, l'assureur-maladie et, le cas échéant, la forme particulière d'assurance au sens de l'article 62 LAMal ainsi que les personnes dispensées d'affiliation ;
- b) pour la réduction des primes, les coordonnées des personnes prises en considération, les charges, revenus et fortune à prendre en compte ainsi que les autres données nécessaires pour l'examen du droit et le calcul des prestations. Elle traite les prestations accordées ou refusées et indique, le cas échéant, le montant de chacune d'elles et la période pour laquelle elles sont accordées ;
- c) pour le remboursement du contentieux, les coordonnées des débiteurs et des assurés, le montant et le type de créances ainsi que les versements. Elle traite aussi les personnes insolvables.
- <sup>3</sup>La base de données traite de même les données nécessaires contenues dans les registres des impôts, dans la base de données des personnes et dans la base centralisée de données sociales (BaCeDoS).
- <sup>4</sup>L'OCAM est le maître de la base centralisée.
- Art. 6c (nouveau)*
- b) traitement des données et droits d'accès
- <sup>1</sup>Les données sont conservées tant qu'elles sont nécessaires.
- <sup>2</sup>Le Conseil d'État désigne les entités qui ont accès en ligne aux données de la base de données. Peuvent avoir accès en ligne :

- a) les guichets sociaux régionaux ;
- b) le service en charge d'appliquer la législation concernant l'harmonisation et la coordination des prestations sociales ;
- c) l'autorité en charge de l'application de la législation sur les aides à la formation (bourses et prêts d'études) ;
- d) le service chargé des contrôles au sens de l'article 28a de la présente loi ;
- e) le service en charge des contributions publiques, dans ses tâches portant sur la violation des obligations de procédure et la soustraction d'impôt.

Ont en outre accès aux données en matière d'affiliation, les entités en charge de la facturation aux assureurs.

<sup>3</sup>Les données auxquelles accèdent les entités en application de l'article 6b, alinéa 2 de la présente loi ne peuvent être utilisées que pour l'accomplissement des tâches légales qui leur incombent.

<sup>4</sup>Les organes responsables de l'organisation, la gestion et l'exploitation de la base de données ont accès à cette base et exploitent les données sensibles ou non qui y sont répertoriées pour l'exécution de leurs tâches. Ces organes sont désignés par le Conseil d'État.

<sup>5</sup>Le Conseil d'État définit :

- a) le catalogue des données traitées ;
- b) les organes habilités à traiter les données et les modalités d'accès ;
- c) la responsabilité pour le traitement des données ;
- d) les mesures nécessaires pour garantir la protection et la sécurité des données ;
- e) la durée et les modalités de conservation des données ;
- f) leur archivage et leur destruction.

*Art. 20, al. 3*

<sup>3</sup>Abrogé

*Art. 25, al. 1*

<sup>1</sup>Abrogé

*Art. 28b (nouveau)*

Suspension

<sup>1</sup>L'office peut suspendre ou modifier les subsides lorsque les contrôles effectués révèlent que les conditions d'octroi ne sont pas réunies et qu'ils donnent lieu à une dénonciation pénale.

<sup>2</sup>La suspension est directement exécutoire. Un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif.

<sup>3</sup>Le droit aux prestations est réexaminé lorsqu'une décision définitive est rendue suite à la dénonciation pénale.

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*                      *La secrétaire générale,*

---

# Loi portant modification de la loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,  
*décète :*

**Art. premier** La loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013, est modifiée comme suit :

Suspension

*Art. 31b (nouveau)*

<sup>1</sup>L'office peut suspendre ou modifier les aides à la formation lorsque les contrôles effectués révèlent que les conditions d'octroi ne sont pas réunies et qu'ils donnent lieu à une dénonciation pénale.

<sup>2</sup>La suspension est directement exécutoire. Un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif.

<sup>3</sup>Le droit aux prestations est réexaminé lorsqu'une décision définitive est rendue suite à la dénonciation pénale.

*Art. 33, let. a*

L'aide à la formation peut être refusée, suspendue ou non renouvelée notamment dans les cas suivants :

- a) fraude ou erreur dans les renseignements fournis, y compris dans les cas prévus à l'article 31b, alinéa 1 de la présente loi ;

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

---

## Loi portant modification de la loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,  
*décète :*

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

*Art. 4, al. 1, 2 et 3*

<sup>1</sup>L'aide sociale peut prendre la forme :

- a) d'une aide personnelle, notamment l'écoute, l'information et le conseil,  
au besoin l'intervention auprès d'autres organismes ;
- b) d'une aide matérielle allouée sous forme pécuniaire ou en nature.

<sup>2</sup>Le type d'aide est déterminé en fonction du but à atteindre et de la situation  
personnelle de l'intéressé.

<sup>3</sup>L'aide sociale assure au besoin ... (*suite inchangée*).

*Art. 7, al. 2bis (nouveau)*

<sup>4</sup>Il détermine la qualification des personnes appelées à délivrer les diverses  
formes d'aide.

*Art. 10, al. 2 et 3*

<sup>2</sup>La commission est présidée par la cheffe ou le chef du département. Son  
secrétariat est assumé par le service.

<sup>3</sup>Les cheffes et chefs des services ... (*suite inchangée*).

*Art. 12a, note marginale, al. 1 et 2*

<sup>1</sup>Le Conseil d'État nomme au début de chaque période administrative un  
conseil des autorités d'action sociale chargé ... (*suite inchangée*).

<sup>2</sup>Les charges de la prévoyance sociale dont le financement est partagé  
entre l'État et les communes selon une clé harmonisée constituent la  
facture sociale. Cette dernière couvre les domaines suivants :

(*Suite inchangée*).

*Art. 12b, al. 1 et 2*

<sup>1</sup>Le conseil des autorités d'action sociale est composé de la cheffe ou du  
chef du département en charge de l'action sociale et d'une conseillère ou  
d'un conseiller communal pour chacune des régions ... (*suite inchangée*).

Conseil des  
autorités d'action  
sociale

<sup>2</sup>Il est présidé par la cheffe ou le chef de département.

*Art. 12c, al. 1*

<sup>1</sup>Le conseil des autorités d'action sociale est compétent pour ... (*suite inchangée*).

*Art. 14, al. 1*

<sup>1</sup>Pour accomplir leurs tâches, les communes disposent d'un service social doté des personnels qualifiés nécessaires.

*Art. 15a, al. 2*

<sup>2</sup>Les regroupements comprenant au moins une commune dotée d'un exécutif professionnel peuvent ... (*suite inchangée*).

*Art. 22a, al. 1 et 2 (nouveau)*

<sup>1</sup>L'État peut déléguer par contrat, ... (*suite inchangée*).

<sup>2</sup>Les institutions privées mandatées ont la qualité d'autorité d'aide sociale.

*Art. 24, al. 1*

<sup>1</sup>L'autorité tenue à l'aide sociale fournit à la personne dans le besoin l'aide personnelle ou matérielle nécessaire.

*Art. 28, al. 2 et 3*

<sup>2</sup>(*1ère phrase inchangée et seconde phrase supprimée*).

<sup>3</sup> Sont réservées les demandes de renseignements provenant du service et du service chargé des contrôles, ainsi que les échanges d'informations entre collectivités publiques ou à l'intérieur de celles-ci lorsque cette communication est nécessaire à l'exécution de leur tâche. Ces collectivités sont désignées par le Conseil d'État.

*Art. 32, note marginale, al. 1*

Obligation de  
renseigner  
a) personne  
demandeuse

<sup>1</sup>La personne qui sollicite une aide matérielle est tenue de renseigner l'autorité, respectivement le guichet social régional ... (*suite inchangée*).

*Titre précédant l'art. 36a (nouveau)*

*Section 4 : Aide personnelle et matérielle*

*Art. 36a (nouveau)*

Aide personnelle

L'aide personnelle est octroyée sous forme de conseil, d'encadrement et d'information. Elle intervient sous forme d'entretiens individuels ou collectifs.

Aide matérielle

*Art. 37, note marginale, al. 1, 2 et 3*

<sup>1</sup>En principe, l'aide matérielle est accordée sous forme pécuniaire.

<sup>2</sup>L'autorité d'aide sociale peut payer directement certaines charges.

<sup>3</sup>Dans des situations particulières, elle peut octroyer tout ou partie de l'aide en nature.

Suspension

*Art. 42b (nouveau)*

<sup>1</sup>L'autorité d'aide sociale peut suspendre ou modifier l'aide lorsque les contrôles effectués révèlent que les conditions d'octroi ne sont pas réunies et qu'ils donnent lieu à une dénonciation pénale.

<sup>2</sup>La suspension est directement exécutoire. Un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif.

<sup>3</sup>Le droit à l'aide est réexaminé lorsqu'une décision définitive est rendue suite à la dénonciation pénale.

<sup>4</sup>Dans tous les cas, le bénéficiaire doit disposer d'un montant correspondant au moins à l'aide d'urgence.

*Art. 43, al. 1, let. a*

<sup>1</sup>L'aide matérielle fournie aux personnes majeures n'est remboursable qu'à l'une des conditions suivantes :

a) lorsque l'aide a été obtenue indûment.

*Art. 43a*

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

*Art. 45, note marginale, al. 1 et 2*

Obligation des conjoints, concubins et partenaires

<sup>1</sup>Les conjoints, les concubins stables et les partenaires enregistrés sont solidairement responsables du remboursement de la dette contractée durant leur union.

<sup>2</sup>Abrogé

*Art. 48, al. 1 et 2*

Le remboursement est du ressort :

a) de l'autorité qui a accordé l'aide dans les cas prévus à l'article 43, alinéa 1, lettres a et c, :

b) du service, dans les cas prévus à l'article 43, alinéa 1, lettre b. Il intervient d'office ou à la demande de l'autorité qui a accordé l'aide.

<sup>2</sup>Abrogé

*Art. 49, al. 3*

<sup>3</sup>La décision entrée en force est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

*Art. 50, al. 1 et 2*

<sup>1</sup>Le droit au remboursement se prescrit par deux ans à partir du jour où l'autorité compétente a eu connaissance de son droit, mais au plus tard par dix ans après le jour où l'aide matérielle a pris fin.

<sup>2</sup>Si le droit au remboursement naît d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, ce délai est déterminant.

*Art. 56, al. 3*

<sup>3</sup>Abrogé

*Art. 60*

*Supprimé*

**CHAPITRE 6**

*Système d'information*

Généralités

*Art. 69a (nouveau)*

<sup>1</sup>Les données nécessaires à l'application de l'aide sociale neuchâteloise sont gérées dans une base centralisée de données.

<sup>2</sup>La base centralisée traite, pour les prestations requises et octroyées au sens de la présente loi, les données des personnes prises en considération, les charges, revenus et fortune à prendre en compte pour le ménage ainsi que les autres données nécessaires pour l'examen du droit et le calcul des prestations.

<sup>3</sup>Elle traite les prestations accordées ou refusées et indique, le cas échéant, le montant de chacune d'elles et la période pour laquelle elles sont octroyées.

<sup>4</sup>Elle traite de même les données nécessaires contenues dans la base centralisée de données sociales (BaCeDoS).

<sup>5</sup>Le service en charge de l'action sociale est le maître de la base centralisée.

Traitement des données et droits d'accès

*Art. 69b (nouveau)*

<sup>1</sup>Les services sociaux régionaux, les institutions privées auxquelles l'État a délégué le mandat d'apporter l'aide sociale et le service échangent en ligne, par l'intermédiaire de la base centralisée, les données mentionnées à l'article 69a qui leur sont nécessaires. Ils enregistrent ces données dans la base centralisée.

<sup>2</sup>Les données sont conservées tant qu'elles sont nécessaires.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État désigne les entités qui ont accès en ligne aux données de la base de données. Peuvent avoir accès en ligne :

- a) les autorités cantonales en charge de l'octroi de prestations sociales ;
- b) le service chargé des contrôles au sens de l'article 42a de la présente loi ;
- c) le service en charge de l'application de la législation fédérale et cantonale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

<sup>4</sup>Les données auxquelles accèdent les entités en application de l'article 69b, alinéa 3 ne peuvent être utilisées que pour l'accomplissement des tâches légales qui leur incombent.

<sup>5</sup>Les organes responsables de l'organisation, la gestion et l'exploitation de la base de données ont accès à cette base et exploitent les données sensibles ou non qui y sont répertoriées pour l'exécution de leurs tâches. Ces organes sont désignés par le Conseil d'État.

<sup>6</sup>Le Conseil d'État définit :

- a) le catalogue des données traitées ;
- b) les organes habilités à traiter les données et les modalités d'accès ;
- c) la responsabilité pour le traitement des données ;
- d) les mesures nécessaires pour garantir la protection et la sécurité des données ;
- e) la durée et les modalités de conservation des données ;
- f) leur archivage et leur destruction.

<sup>7</sup>Pour le surplus, la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012, s'applique.

## CHAPITRE 7

### *Chapitre 6 actuel*

#### *Art. 73a (nouveau)*

Procédure

L'autorité d'aide sociale a qualité de partie, avec tous les droits rattachés à cette qualité, dans toute procédure pénale traitant d'infractions liées à des prestations d'aide sociale touchées indûment.

## CHAPITRE 8

### *Chapitre 7 actuel*

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

## Newsletter RAISONE octobre 2019

Simplifier l'intervention des services – Repenser le rôle et les missions – Renforcer la gouvernance

### Le Grand Conseil unanime !

En mai 2019, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité le rapport relatif à la redéfinition des prestations sociales ([rapport 18.034](#)).

À cette occasion, le parlement a pris acte de l'entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2019, des deux premières étapes que sont la réforme des subsides LAMal (qui permet de lutter contre les effets de seuil) et le dé plafonnement des avances de contribution d'entretien (qui permet de prévenir le recours à l'aide sociale dans certaines situations).

Le Grand Conseil a aussi entériné les principes fondamentaux des deux prochaines étapes que sont RAISONE (repenser l'aide sociale neuchâtelaise) et la prestation complémentaire cantonale.

Les débats ont notamment permis de souligner le lien étroit entre ces deux projets. Cela avait d'ailleurs été relevé par nombre de professionnels lors de l'après-midi de réflexion du 4 octobre 2018 à Couvet.

### Priorité au suivi différencié

De la mise en œuvre de la stratégie IP dans les SSR aux préparatifs de l'introduction de LIANE, en passant par les travaux opérationnels et stratégiques liés à RAISONE, le nombre de chantiers menés en parallèle atteint un seuil critique, aussi bien au niveau stratégique que dans les services sociaux régionaux.

C'est la raison pour laquelle le Conseil de la facture sociale a saisi le Conseil d'Etat d'une demande consistant à :

1. Prioriser les chantiers liés à RAISONE, en particulier la mise en place d'un modèle de suivi différencié harmonisé dans les SSR.

2. Différer jusqu'en 2021 les travaux relatifs à la conception et à la mise en œuvre d'une prestation complémentaire cantonale.

Cette demande a été acceptée par le Conseil d'Etat, de sorte que tant le SASO que les SSR peuvent consacrer l'entier de leur énergie à stabiliser la mise en œuvre de la stratégie IP, à déployer LIANE ainsi qu'à avancer sur les différents axes de RAISONE.

L'occasion est donc toute trouvée de présenter les premiers résultats des différents groupes de travail actifs, ainsi que d'évoquer les perspectives.

*COPIL RAISONE, octobre 2019*

### Où en est-on aujourd'hui ?

Depuis le printemps 2018, des dizaines de séances ont mobilisé le comité de pilotage RAISONE et les groupes de travail constitués au démarrage du projet. Ci-dessous, de manière très résumée, un état de situation des travaux est proposé.

### GT1 - Gouvernance

Le GT1 a terminé ses travaux. Voici quelques propositions retenues par le comité de pilotage :

- Clarification des acteurs décisionnels, établissement d'une cartographie, avec notamment la reconnaissance du groupement des chef.fe.s de service des SSR.
- Réflexions sur des ressources qui pourraient être partagées entre les SSR (expertise juridique, contentieux). L'examen des possibilités concrètes se poursuit entre l'ODAS et le groupement des chef.fe.s de service.
- Nouveau nom du Conseil de la facture sociale : « Conseil des autorités d'action sociale », ce qui sera intégré à la prochaine modification de la Loi sur l'action sociale (LASoc).

## GT2 - Aide matérielle

Le GT2 a mené des réflexions sur la simplification de l'aide matérielle et sur les rythmes de suivi des bénéficiaires. Il a compilé un nombre important de propositions faites par l'ensemble des professionnels des SSR et a rendu, à fin novembre 2018, un 1<sup>er</sup> rapport au comité de pilotage. Ce dernier a retenu les options suivantes :

- Réduction du nombre de forfaits d'entretien mais dans le respect de la neutralité des coûts globaux. Une variante est en ce moment à l'examen du GT2,

sur la base des estimations chiffrées opérées par le SASO/ODAS.

- Possible forfaitisation de certaines prestations circonstancielles, encore à travailler.
- En termes d'organisation du travail des SSR, examen de l'expérience de « suivi différencié » menée par le SSR Entre-2-Lacs depuis mars 2018. Cela nourrit prioritairement les réflexions du GT2.
- Le mandat du GT2 a été reprécisé pour la suite des travaux.

## GT3 - IP-Missions

Avant de réfléchir aux missions des intervenants au sein des GSR/SSR, priorité a été donnée à l'implémentation de la stratégie d'intégration professionnelle (IP) dans les services sociaux.

- Le GT a préparé les nouveaux outils et processus en vue d'assurer le démarrage de la stratégie IP dès août 2018 dans les 2 SSR-pilotes et les ORP du canton.
- Il a ensuite suivi l'expérience-pilote et a procédé à une évaluation à la fin de l'année 2018, avec confirmation de l'extension de la stratégie IP à l'ensemble des SSR en mars 2019. Un 1<sup>er</sup> bilan intermédiaire positif a été proposé à mi-septembre

aux membres du Conseil de la facture sociale et aux responsables des SSR.

Le GT3, dans sa composition première, a désormais achevé son mandat. Il laissera place, dès le mois d'octobre 2019, à une « Plateforme IP-SSR », chargée du « suivi au long cours » de la stratégie d'intégration professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Les réflexions sur les rôles et missions des professionnels doivent se poursuivre dans le cadre des travaux menés par le GT2 (suivi différencié).

## Conclusion

La belle énergie investie dans ces différents chantiers doit être saluée ici, tant elle a été importante et porteuse d'une dynamique positive.

Les regards se tournent désormais sur les prochaines étapes du projet RAISONE, soit les travaux essentiels menés par le GT2 sur l'organisation du travail des SSR

autour d'un suivi différencié selon les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale. Le SASO va quant à lui procéder à la rédaction d'un projet de rapport du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil portant sur RAISONE et sur les aménagements futurs des prestations en amont de l'aide sociale (bourses d'études et avances de contributions d'entretien).

### Comité de pilotage RAISONE

Présidé par : M. le conseiller d'Etat J.-N. Karakash.

Membres : Mme la conseillère communale K. Babey, Monsieur le conseiller communal F. Cuche, Mmes S. Locatelli et P. Attinger ainsi que MM. D. Schouwey et R. Fasano.

### GT1 - Gouvernance

Présidé par : M. le conseiller communal F. Mairy.

Membres : Mmes les conseillères communales K. Babey et A.-F. Loup, MM les conseillers communaux G. Jaquet et M. Perez, M. R. Fasano.

### GT2 - Aide matérielle

Présidé par : M. R. Fasano

Membres : M. le conseiller communal F. Cuche, Mmes G. Di Munno, P. Grandjean, P. Attinger, A. Gigon, MM. C. Bissat, S. Giovannoni, Ph. Dubois.

### GT3 - IP-Missions

Présidé par : M. D. Schouwey

Membres : Mmes V. Gianoli, I. Niklaus, L. Barras, A. Jodry, MM. R. Fasano, F. Richter, H. Apothéloz, L. Duding.

**ORGANISATION DE SERVICES SOCIAUX (cantons de Vaud et Genève, villes de Fribourg et Bienne) – 2019**

|  | Canton de Vaud  | Canton de Genève  |
|--|---|---|
| Buts   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomisation des bénéficiaires</li> <li>Recentrer la mission des AS</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Un accompagnement social adapté à la situation et à la personne</li> <li>Décharger les AS</li> </ul>   |
| Détermination du suivi   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Faite par un AS</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Faite par un AS</li> </ul>   |
| Appui social   | <ul style="list-style-type: none"> <li>AS</li> <li>Délivrance RI par un AD</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>AS gestion sociale du dossier</li> <li>GFA gestion administrative et financière du dossier</li> <li>AS valide le budget défini par le GFA</li> </ul>   |
| Dossier sans appui social  | <ul style="list-style-type: none"> <li>AD uniquement</li> <li>AD compétent seul pour les décisions formelles</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>GFA gestion administrative et financière du dossier</li> <li>AS valide le budget défini par le GFA</li> </ul>  |
| Déclaration de revenu mensuel, versement budget, remboursement frais | <ul style="list-style-type: none"> <li>Questionnaire à retourner chaque mois ainsi que les relevés bancaires</li> <li>Si pas retourné pas de versement</li> <li>Versement du budget, entre le 25-30 du mois</li> <li>Demande de remboursement factures doit être fait avec la déclaration de revenu</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de questionnaire, chaque service s'organise, mais le droit à l'aide est réévalué chaque mois et le bénéficiaire est tenu d'annoncer les changements</li> <li>Versements des budgets pas fixe, propre à chaque dossier et date fixée avec l'AS</li> <li>Organisation propre à chaque service pour le remboursement, mais des paiements partent tous les jours.</li> </ul> |
| Utilisation des formulaires  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Systématique mais pas de modalité d'utilisation</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Systématique et modalités d'utilisation mais pas respecté dans tous les services pour le moment.</li> </ul>  |
| Bilan social   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Oui</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Oui</li> </ul>   |
| Bilan financier  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bilan financier se trouve dans le formulaire d'évaluation fait lors du premier entretien</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Document global pour situation financière et personnelle à remplir lors du premier entretien avec l'AS</li> </ul>  |
| Contrat de collaboration   | <ul style="list-style-type: none"> <li>En plus du contrat de collaboration, ont un formulaire pour l'évaluation des objectifs fixés</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Formulaire implanté dans le programme informatique pour la fixation des objectifs qui figure uniquement dans le journal social du dossier (CASI contrat d'aide sociale individuelle, formalise le projet personnel et les objectifs pour parvenir à l'autonomie)</li> </ul>  |
| Prestations qui diffèrent du canton de Neuchâtel                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dans les services sociaux, unités spécialisées et personnes ressources.<br/>Par exemple à Lausanne ; logement, caisse-maladie, désendettement, formation de base</li> <li>Le département met également des personnes ressources à disposition des services sociaux.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>A l'Hospice général, personnes ressources pour les domaines des PC, Helpdesk (ODAS-Conseil), LAMal, usager sortant de probation, bénéficiaires de 18-25 ans, curatelle</li> <li>Séance d'information collective obligatoire pour les nouveaux bénéficiaires</li> <li>Enquête à chaque ouverture de dossier</li> </ul>  |

AS : Assistant/e social/e - AD : Assistant/e administratif/ive - GFA: Gestionnaire financier et administratif

|  | Ville de Fribourg  | Ville de Bienne   |
|--|--|---|
| Buts   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure évaluation des situations lors de l'entrée à l'aide sociale pour offrir un suivi plus adapté</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recentrer le travail des AS davantage sur leur activité fondamentale et les décharger des tâches administratives</li> </ul>  |
| Détermination du suivi   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faite par un AS</li> <li>• Ont mis en place des « secteurs » dédiés à l'ouverture des dossiers ; le suivi et le rythme y sont plus intenses</li> <li>• En fonction de la situation, le dossier est orienté vers d'autres services si nécessaire</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faite par un AS</li> <li>• Ont mis en place des « secteurs » dédiés à l'ouverture des dossiers ; le suivi et le rythme y sont plus intenses</li> <li>• En fonction de la situation, le dossier est orienté vers 1 des 3 types de suivi</li> </ul>  |
| Appui social   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• AS</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• AS</li> </ul>  |
| Dossier sans appui social  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de dossier sans appui social. Mais ils y réfléchissent</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion par un AD uniquement pour les dossiers nécessitant peu/pas de suivi social mais l'AS est toujours responsable du cas</li> </ul>  |
| Déclaration de revenu mensuel, versement budget, remboursement frais | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Remise du questionnaire obligatoire sinon pas de versement</li> <li>• Versement du budget au plus tôt au 1<sup>er</sup> du mois et ensuite dès réception du questionnaire</li> <li>• Facture à rembourser à transmettre avec le questionnaire. Pour les remboursements spécifiques, tels que dentistes, lunettes, se fait hors questionnaire</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de questionnaire, cependant les bénéficiaires doivent apporter les relevés bancaires et justificatifs de revenus tous les mois pour le versement du budget</li> <li>• Justificatifs à retourner dès réception. Si pas de justificatifs à la fin du mois, font partir un courrier d'avertissement au bénéficiaire</li> <li>• Versement du budget entre le 23-26 du mois</li> <li>• Remboursement variable en fonction du montant</li> </ul> |
| Utilisation des formulaires  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de systématique excepté pour le SPF (déclaration mensuelle <b>S</b>ituation <b>P</b>ersonnelle et <b>F</b>inancière).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systématique et obligatoire, plusieurs « formulaires » sont à saisir en direct via le système informatique</li> </ul>  |
| Bilan social   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne travaille pas avec ses outils, préconise un système facultatif et veut éviter d'ajouter de l'administratif</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le bilan social et financier est regroupé dans le formulaire « demande d'assistance » que le bénéficiaire doit remplir et signer. Il joint les pièces justificatives nécessaires à l'ouverture de son dossier</li> </ul>   |
| Bilan financier  |  |   |
| Contrat de collaboration   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Font des contrats lorsqu'il y a des soucis de collaboration avec le bénéficiaire, mais pas systématique ni obligatoire</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Non</li> </ul>   |
| Prestations qui diffèrent du canton de Neuchâtel                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le service sociale de Fribourg, prestations internes et externes (logement, assurances sociales, juriste)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le service social de Bienne, service juridique, service de révision interne, service des locations, gestion de la qualité</li> </ul>  |

## TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RÉSUMÉ</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>1. INTRODUCTION</b> .....   | <b>2</b>  |
| 1.1 Objectif du rapport.....   | 2         |
| 1.2 Structure du rapport.....  | 2         |
| 1.3 Consultation.....  | 2         |
| <b>2. TRAIN DE RÉFORMES ANNONCÉ</b> .....  | <b>3</b>  |
| 2.1 Introduction.....  | 3         |
| 2.2 Rappel des objectifs.....  | 3         |
| <b>3. ÉTAPES FRANCHIES</b> .....   | <b>4</b>  |
| 3.1 Linéarisation des subsides à l'assurance obligatoire des soins.....              | 4         |
| 3.2 Déplafonnement des avances de contribution d'entretien.....                      | 6         |
| 3.3 RAISONE, ou repenser l'aide sociale neuchâteloise.....                           | 8         |
| 3.3.1 Contexte.....  | 8         |
| 3.3.2 Genèse et objectifs de RAISONE.....  | 10        |
| 3.3.3 Gouvernance du projet.....   | 10        |
| 3.3.4 État des travaux menés à ce jour.....  | 11        |
| 3.4 Prestation complémentaire cantonale.....   | 21        |
| 3.4.1 Rappel des objectifs et des défis.....   | 21        |
| 3.4.2 Analyse des expériences de deux cantons.....                                   | 22        |
| 3.4.3 Prestation transitoire fédérale.....   | 23        |
| <b>4. ANALYSE ET PRIORISATION DES RÉFORMES</b> .....                                 | <b>25</b> |
| <b>5. ÉTAPES SUIVANTES</b> .....   | <b>27</b> |
| 5.1 Aide sociale.....  | 27        |
| 5.1.1 Introduction.....  | 27        |
| 5.1.2 Modèle de suivi différencié harmonisé dans les services sociaux régionaux..... | 27        |
| 5.1.3 Nécessaire mise à jour du cadre légal.....                                     | 28        |
| 5.2 Durée d'octroi des avances de contribution d'entretien.....                      | 29        |
| 5.3 Subsides à l'assurance obligatoire des soins.....                                | 29        |
| 5.4 Bourses d'études.....  | 30        |
| 5.5 Reprise des travaux PCC.....   | 30        |
| <b>6. ADAPTATIONS LÉGALES</b> .....  | <b>31</b> |
| 6.1 Introduction.....  | 31        |
| 6.2 Commentaires article par article.....  | 31        |
| 6.2.1 Modifications de la LRACE.....   | 31        |
| 6.2.2 Modifications de la LILAMal.....   | 32        |
| 6.2.3 Modifications de la LAF.....   | 33        |
| 6.2.4 Modifications de la LASoc.....   | 33        |
| <b>7. INCIDENCES DU PROJET</b> .....   | <b>39</b> |
| 7.1 Aspects financiers.....  | 39        |
| 7.2 Ressources humaines.....   | 40        |
| 7.3 Outils informatiques.....  | 40        |
| 7.4 Réformes de l'État.....  | 40        |
| 7.5 Communes.....  | 40        |
| <b>8. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES</b> .....                            | <b>41</b> |
| <b>9. VOTE DU GRAND CONSEIL</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>10. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>11. CONCLUSION</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LRACE</b> .....                                    | <b>43</b> |
| <b>LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LILAMAL</b> .....                                  | <b>44</b> |
| <b>LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LAF</b> .....                                      | <b>47</b> |
| <b>LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LASOC</b> .....                                    | <b>48</b> |
| <b>ANNEXES(S)</b> .....  | <b>53</b> |