

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

a) concernant la politique cantonale en matière de prestations sociales (Redéfinition des prestations sociales : Étape 3/3)

b) en réponse à divers objets parlementaires

(Du 18 décembre 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs

RÉSUMÉ

Deux premiers rapports intitulés *Redéfinition des prestations sociales 1* puis *2* ont accompagné un important train de réformes mené dans le canton dans le champ des prestations sociales sous condition de ressources. Ces deux rapports ont été soumis à votre autorité respectivement en 2019 et en 2020. Depuis 2020, outre la pandémie, ce domaine a été marqué par les étapes dédiées à la mise en œuvre de RAISONE (*Repenser l'aide sociale neuchâteloise*). Par ailleurs, durant cette législature, un processus participatif d'état des lieux des politiques sociales au sens large a été mené avec les acteurs et actrices de terrain et les personnes concernées au travers des [Assises de la cohésion sociale](#)¹. Enfin, l'environnement socioéconomique de ces quatre dernières années a été particulièrement bousculé par une dynamique d'inflation et de très forte croissance des primes d'assurance-maladie ayant nécessité des mesures et moyens significatifs pour atténuer leur impact auprès des populations les plus fragilisées.

Ce 3^e rapport de *Redéfinition des prestations sociales* finalise un cycle de réformes quand bien même le champ des politiques sociales demeurera en évolution constante et appellera toujours à des adaptations voire des transformations. Par la période qu'il couvre et qui rapporte les enseignements des quatre dernières années, il peut prétendre au titre de rapport quadriennal. Il vise également à répondre aux questions et préoccupations traduites dans plusieurs objets parlementaires. S'il comprend une partie de bilan, il annonce surtout les mesures et actions prévues pour ces prochaines années et revisite l'une des options fortes présentées dans le premier rapport.

1. INTRODUCTION

1.1 Objectifs du rapport

Le présent rapport a vocation à accompagner les politiques publiques conduites par l'État dans le champ des prestations sociales sous condition de ressources, en présentant les réformes effectuées et les mesures à venir. Il s'inscrit à la suite des Rapports [18.034](#)² et [20.013](#)³ qui présentent un train de réformes intitulé « Redéfinition des prestations sociales ».

¹ <https://www.ne.ch/autorites/DECS/ACS/Pages/accueil.aspx>

² https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18034_CE.pdf

³ https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2020/20013_CE.pdf

Le premier rapport a permis d'ouvrir un large débat quant aux réformes envisagées et au déroulé de leur déploiement. Le deuxième a fourni un état des lieux des actions menées, présenté les priorités qu'il convenait de donner au train de réformes annoncées, tracé les grandes lignes des étapes suivantes et enfin proposé les modifications légales nécessaires.

Ce troisième tome, s'il rend aussi compte à son tour des actions menées et de celles qui se déploieront ces prochains mois, s'ancre avant tout dans une réalité bouleversée notamment à la suite de la crise du Covid-19. La volonté de « Centrer la réflexion sur les besoins de l'usager-ère » reste entière mais sa traduction a évolué pour tenir compte de réalités qui ne sont pour certaines pas forcément nouvelles mais que les années riches en défis que notre pays vient de traverser ont mises en évidence. Il s'agit désormais moins de réformer le système que de lui permettre de mieux répondre aux besoins en proposant des mesures ciblées d'optimisation.

1.2 Structure du rapport

Le chapitre 2 pose le contexte général et rappelle le cadre qui régit la politique sociale en Suisse ainsi que le périmètre d'action qui revient aux cantons et aux communes. Il résume également les éléments clés qui traversent la situation sociale du canton.

Le chapitre 3 présente les réformes menées depuis 2020, année du dernier rapport susmentionné, et établit les constats pour quatre prestations sous condition de ressources :

- les subsides LAMal, avec en particulier une nouvelle cartographie de bénéficiaires,
- les avances de contribution d'entretien dont la durée d'octroi est passée de 2 à 3 ans,
- les bourses d'études et plusieurs nouveautés mais aussi les contraintes auxquelles est soumise cette prestation,
- l'aide sociale et la réforme organisationnelle qui l'attend. Ce dernier secteur vivra en effet en 2025 sa mue la plus importante depuis l'adoption de la loi qui le régit et qui a fait passer l'aide sociale de l'assistance à l'action sociale, en 1996.

Le chapitre 4 est un chapitre charnière qui propose tout d'abord une analyse de l'environnement dans lequel se meut notre canton sous l'angle social. Il rapporte ainsi plusieurs éléments de contexte dont certains sont issus de l'étude du risque de pauvreté réalisée par le service cantonal de la statistique (STAT) au mois d'avril 2024 et intégrée dans le Rapport social NE 2023⁴. Un arrêt est proposé sur l'indicateur très scruté qu'est l'inflation. Enfin, une série de valeurs sont présentées qui mettent en évidence des signaux préoccupants de précarité croissante. Ce chapitre rappelle aussi les six objets parlementaires auxquels le présent rapport entend répondre. Enfin et après avoir présenté l'analyse nouvelle de la proposition formulée dans le Rapport 18.034 de créer une prestation complémentaire cantonale, il annonce les actions qu'il est prévu de mener afin d'optimiser le dispositif social.

Le chapitre 5 détaille les actions prévues, en commençant par celles qui concernent les familles en général puis passe à celles qui portent sur les bourses d'études, à celles destinées aux travailleuses et aux travailleurs précaires et à celles qui proposent de nouvelles réponses dans le cadre de l'aide sociale. Ce dernier volet est nourri par certaines des recommandations issues des Assises de la cohésion sociale conduites par le Département de l'emploi et de la cohésion sociale de mai 2022 à mai 2023 et par les informations réunies par une importante enquête réalisée de juin 2023 à juin 2024 par la HE-Arc sur mandat du service de l'action sociale. Ce chapitre ouvre enfin des perspectives, en proposant le renforcement d'une « veille stratégique de la précarité ».

Le chapitre 6 détaille les réponses qu'apporte le rapport à chacun des six objets parlementaires et invite votre autorité à procéder à leur classement. Suivent les autres chapitres usuels.

Précisons encore que ce rapport ne propose pas de modification de texte de rang légal qui relèverait de votre Autorité.

⁴ www.ne.ch/autorites/DECS/SASO/Documents/202412_Rapport%20Social_2023.pdf

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1 Le cadre de la politique sociale en Suisse

Comme décrit dans le [Rapport 18.034](#) à l'appui du 1^{er} volet de Redéfinition des prestations sociales, la politique sociale publique est une tâche que portent conjointement en Suisse la Confédération, les cantons et les communes. On considère généralement que la protection sociale en Suisse est structurée en niveaux distincts :

1. Couverture de base (y compris garantie individuelle du niveau de vie) : les prestations publiques de base sont normalement alimentées par les impôts généraux et destinées en principe à tous les membres de la société. Elles englobent notamment le système de formation, le système juridique, la sécurité publique, ainsi que le système de santé.

2. Assurances sociales : les assurances sociales couvrent principalement les risques spécifiquement liés à l'âge, à l'invalidité, à la maladie ou au chômage, ou soutiennent des étapes de vie particulières telles que la naissance d'un enfant (allocation maternité, congé paternité, congé d'adoption). Elles relèvent du principe de causalité, en ce sens que les prestations sont octroyées lorsque survient un événement déterminé, sans que l'on vérifie le besoin financier effectif de la personne concernée (p. ex. assurance-vieillesse).

3. Prestations sociales sous condition de ressources : les prestations sociales sous condition de ressources interviennent lorsque les mesures prévues en amont – prestations publiques de base et assurances sociales – n'entrent pas en ligne de compte ou sont insuffisantes. Ces prestations revêtent tout d'abord un caractère subsidiaire : elles ne sont versées qu'en dernier recours, lorsqu'il n'est pas, ou plus, possible de recourir aux prestations d'autres systèmes de protection ou lorsque la protection offerte s'avère insuffisante. Elles présupposent ensuite une situation de besoin des bénéficiaires : elles ne sont allouées qu'à des personnes affrontant une situation économique difficile (condition de ressources).

Si les cantons disposent de modestes prérogatives dans le domaine des assurances sociales (par exemple par la détermination du montant des allocations familiales), ce sont principalement les prestations de la 3^e catégorie qui constituent le champ de compétence des cantons et des communes en matière de politique sociale. C'est donc là principalement que se déploie l'action sociale menée dans le Canton de Neuchâtel.

Modèle du système de sécurité sociale

PRESTATIONS PUBLIQUES DE BASE

Par ex. système de formation, système juridique, système de santé

ASSURANCES SOCIALES

- Assurance-vieillesse et survivants
- Assurance-invalidité
- Assurance-chômage
- Prévoyance professionnelle
- Assurance-accidents
- Assurance-maladie
- Allocations pour perte de gain et maternité/paternité
- Allocations familiales

PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES

Prestations qui garantissent l'accès aux prestations publiques de base

- Subsidés de formation
- Subsidés pour le paiement des cotisations à l'AVS/AI/APG
- Réductions de primes d'assurance-maladie
- Aide aux victimes
- Assistance juridique et judiciaire gratuite

Prestations sociales sous condition de ressources

- Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
- Aides aux personnes âgées et invalides
- Aides à la famille
- Avances sur pensions alimentaires
- Aides aux chômeurs et chômeuses
- Aides au logement

AIDE SOCIALE ÉCONOMIQUE

2.2 Dispositif et situation sociale dans le Canton de Neuchâtel

Le Canton de Neuchâtel, à l'instar des autres cantons, a vu naître au fil des ans diverses prestations sociales, la plupart versées sous condition de ressources, chacune répondant à des besoins spécifiques et permettant à la personne bénéficiaire d'affronter – financièrement – une situation bien particulière : études, naissance d'un enfant, entrée dans un home, etc. Ces prestations sont administrées par des services de l'État pour la plupart, et par les communes aussi. Ces dernières sont en particulier en charge de l'aide sociale. L'accès à celle-ci de même qu'à trois autres prestations sociales (avances de contributions d'entretien, aides à la formation (bourses d'études) et subsides LAMal) se fait par les sept guichets sociaux régionaux (GSR) qui sont des organes communaux. C'est auprès de ces guichets que les personnes déposent une demande de prestations sociales. Cette demande y est analysée puis transmise aux services compétents pour décision, selon ce que prévoit le dispositif ACCORD/GSR. Le Rapport social⁵ publié par le canton tous les deux ans depuis 2015 présente une vue d'ensemble des prestations sociales et de leur évolution.

Il serait toutefois réducteur de limiter la présentation du dispositif social aux seules mesures et prestations portées par les pouvoirs publics. « L'action sociale comprend l'ensemble des mesures de prévention, d'aide et de réinsertion dispensées par l'État, les communes et d'autres institutions publiques ou privées (...) ». L'article 2 de la loi sur l'action sociale (LASoc) est à la fois riche et éloquent sur le champ d'intervention et les différents acteurs mobilisés dans le Canton de Neuchâtel « pour répondre aux besoins de la population du canton en matière sociale ».

C'est ici l'occasion de mettre en lumière l'intervention prépondérante et « aux avant-postes » des institutions privées, subventionnées par l'État, que l'on appelle parfois les acteurs du « social privé ». Prépondérante car ces organismes apportent non seulement une réponse professionnelle mais agissent en mode prévention, visant à éviter le recours à l'aide sociale dispensée par les collectivités publiques. Et « aux avant-postes » car les consultations sociales de ces organismes sont bien souvent, à n'en pas douter, le 1^{er} recours évident et indispensable pour la part la plus fragile de la population.

Chargée de veiller à la coordination de l'action sociale publique et privée, l'autorité cantonale est à l'écoute régulière de ces partenaires et multiplie les sources de dialogue. De longue date, des contrats de prestations ont été établis par l'État avec notamment Caritas Neuchâtel, le Centre social protestant, Pro Senectute Arc jurassien ou le CORA⁶, des organismes proposant des consultations sociales généralistes ou avec la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS), qui dispense d'autres prestations à la population et joue un rôle spécifique d'interlocuteur de l'État (article 7 RELASoc).

Ainsi, on peut considérer que le Canton de Neuchâtel dispose d'un maillage solide à l'attention de la population, et affirmer que les objectifs assignés par l'article 18 de la LASoc sont globalement atteints :

- un réseau social cohérent et harmonisé entre services publics et privés ;
- l'échange d'informations, de savoirs et de compétences ;
- la participation des institutions privées à la réalisation de la politique sociale selon le principe de la complémentarité ;
- l'accessibilité des personnes dans le besoin aux organismes sociaux.

Toutefois, la malice des temps fait que les équilibres sont fragiles et que la poursuite des objectifs susmentionnés est une tâche dont il s'agit de s'acquitter continuellement. Dans la mesure où ces partenariats doivent perdurer voire se développer à l'avenir, il importe alors de reconnaître leur rôle essentiel et complémentaire en y affectant les ressources nécessaires et raisonnables. En 2024, les dépenses à l'attention du réseau social privé ont représenté la somme de 4'854'050 francs, intégrée à la facture sociale harmonisée et donc partagée entre l'État (60%) et les communes (40%).

Dans la suite de ce rapport, divers thèmes incontournables seront développés si l'on veut que le filet social que les autorités élaborent soit pertinent pour la population et les défis sans cesse nouveaux auxquels elle est confrontée. Ainsi, seront considérés les éléments qu'ont fait surgir la

⁵ www.ne.ch/autorites/DECS/SASO/Documents/202412_Rapport%20Social_2023.pdf

⁶ Consultation sociale, lieu d'accueil et d'animations, partenaire de programmes d'insertion socio-professionnelle à Val-de-Travers (Fleurier)

pandémie et l'après-pandémie, en particulier le constat – qui figure dans le programme de législature adopté en mai 2022 – selon lequel l'emploi et la cohésion sociale sont les deux piliers d'une société du « bien vivre-ensemble ». Dans le champ spécifique de l'action sociale, cette vision se traduit notamment par la favorisation de l'insertion et la réinsertion dans des domaines d'avenir liés à l'environnement et au climat et par la reconnaissance et la valorisation des contributions citoyennes à la société. Le présent rapport rappelle l'enjeu de l'accès au 1^{er} marché du travail, tel que le rapport quadriennal de la politique de l'emploi⁷ l'a détaillé et que le processus des Assises de la cohésion sociale conduites de mai 2022 à mai 2023 l'a confirmé. Il rapporte divers constats au sujet des personnes qui restent à la marge malgré les dispositifs déployés et fait état des difficultés que génère le travail précaire. Il présente enfin les effets de l'inflation sur les ménages les plus fragiles et l'évolution de la précarité.

3. LES RÉFORMES MENÉES ET LES CONSTATS

Le présent chapitre présente les dernières réformes menées et dresse divers constats pour quatre prestations sous condition de ressources chapeautées par le service cantonal de l'action sociale (SASO). Rappelons aussi que ces prestations entrent depuis 2015 dans la facture sociale harmonisée et que leurs dépenses sont réparties entre État et communes selon une même clé, 60% à État, 40% aux communes.

3.1 Évolution et bilan de la politique cantonale en matière de subsides à l'assurance-maladie (Subsides LAMal)

3.1.1 Introduction

Les subsides LAMal (ou réduction individuelle des primes/RIP) constituent un bon outil de politique sociale pour réduire le poids des primes d'assurance-maladie, dans un système de « primes par tête » tel que pratiqué en Suisse aujourd'hui, en faveur des personnes et ménages les plus fragiles. Pour rappel, les subsides LAMal, sur la base des dispositions légales fédérale et cantonale, visent 3 catégories de publics :

a) Bénéficiaires de PC à l'AVS-AI

Subside correspondant, conformément au droit fédéral, à la prime moyenne cantonale (PMC) fixée par l'Office fédéral de la santé publique. Les règles et montants sont déterminés exclusivement par le droit fédéral.

b) Bénéficiaires de l'aide sociale

Prime de référence cantonale déterminée chaque année par le Conseil d'État, considérant la franchise ordinaire avec le risque accident par groupe d'âge (PARC). Elle représente le subside maximum octroyé pour cette catégorie de bénéficiaires.

c) Bénéficiaires des classifications ordinaires

Bénéficiaires de condition économique modeste au sens des art. 65 al.1 et 1bis LAMal (bas et moyens revenus)⁸.

Les leviers d'action du canton en matière de politique des subsides portent principalement sur la 3^e catégorie, celle des bénéficiaires dits de classification ordinaire⁹. La mise en perspective des évolutions de ces dernières années et du bilan de cette politique porte ainsi essentiellement sur cette catégorie de bénéficiaires.

⁷ [Rapport 24.006](#) « Politique de l'emploi » du 31.01.2024

⁸ Art. 65 al.1 bis LAMal = Objectif social LAMal (OSL). Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent au moins de 80% les primes pour les enfants et de 50% au moins celles des jeunes adultes en formation.

⁹ Adultes dès 26 ans, adultes en formation dès 26 ans, jeunes adultes 19-25 ans, jeunes adultes en formation 19-25 ans, enfants 0-18 ans.

Si les subsides LAMal sont un bon outil de politique sociale, celui-ci n'en demeure pas moins complexe en termes de défis à relever qu'il s'agisse de la détermination des limites de revenus, de la lutte contre les effets de seuil ou encore de la progression des coûts pour les finances publiques, en particulier dans un canton comme celui de Neuchâtel où les primes d'assurance-maladie sont très élevées.

3.1.2 Évolution du dispositif entre 2016 et 2019

Entre 2016 et 2018, plusieurs mesures ont été mises en place pour optimiser le système des subsides. Elles incluaient la quasi-automaticité dans la délivrance des subsides ainsi qu'une prise en compte plus importante de la fortune dans le calcul du revenu déterminant donnant accès aux subsides. En 2019, une réforme significative a été introduite afin de réduire les effets de seuil à différents niveaux : sortie de l'aide sociale, entrée et sortie du système des subsides, et au sein des subsides ordinaires. L'objectif principal était de favoriser le retour à l'emploi et de promouvoir l'autonomie financière en concentrant le soutien sur les assurées et assurés les plus défavorisé-e-s. Cependant, afin de respecter les objectifs budgétaires de l'État en 2019, cette réforme avait induit une réduction significative du nombre de personnes éligibles aux subsides ordinaires. Ainsi, la proportion d'assuré-e-s neuchâtelois-e-s bénéficiant de ces subsides est passée de 12,3 % en 2016 à 6,2 % en 2020, soit environ 11'000 personnes sorties du cercle des ayants droit aux subsides ordinaires. Afin de remédier partiellement à cette situation, des premiers correctifs ont été apportés en 2019 afin d'aligner le système de réduction des primes sur les exigences fédérales.

3.1.3 Évolution du dispositif entre 2020 et 2024

Entre 2020 et 2022, années durant lesquelles la progression des primes a été relativement contenue (+0.1% en 2021, +0.3% en 2022), des adaptations minimales ont été apportées au dispositif. En 2023 et 2024, dans un contexte marqué par de très fortes hausses des primes (respectivement 7.2% et 8.4% d'augmentation) et une dynamique d'inflation, des mesures supplémentaires substantielles ont été mises en œuvre. Ces ajustements visaient à stabiliser le système et à étendre de manière ciblée le cercle des bénéficiaires des subsides ordinaires, tout en apportant un soutien accru aux assuré-e-s les plus fragilisé-e-s par des augmentations très fortes des primes, notamment les familles à revenus modestes.

Pour rappel, depuis 2019 le dispositif des subsides en faveur des bénéficiaires de classification ordinaire est organisé en 15 classifications, S1 à S15, la classification S1 donnant droit au subside le plus élevé, les classifications S2 à S10 donnant droit à un subside dégressif linéairement. En 2019, les classifications S11 à S15 n'octroyaient un subside qu'aux enfants, jeunes adultes et adultes en formation des ménages entrant dans cette catégorie. Pour tenir compte de la situation de chaque ménage (typologie), le nombre de grilles de limites de revenus est de 5¹⁰. Les limites de revenus sont fixées sur la base d'un revenu déterminant¹¹.

Entre 2020 et 2024, outre l'augmentation des subsides à hauteur de l'intensité de la hausse des primes, les adaptations du dispositif ont porté sur des élargissements successifs des limites de revenus de certaines typologies de ménages, sur l'augmentation des subsides en faveur des enfants de certaines classifications et sur l'octroi de subsides également aux adultes et jeunes adultes des classifications S11 à S15. En 2023, un subside extraordinaire pouvoir d'achat (SEPA) de 21 francs par mois et par personne a été octroyé en sus du subside ordinaire à tous les bénéficiaires de classification ordinaire ainsi qu'à une nouvelle catégorie de bénéficiaires (élargissement temporaire des limites de revenus). En 2024, le SEPA n'a pas été reconduit mais les limites de revenus et montants des subsides ont été adaptées de façon à compenser de manière substantielle la non-reconduction du SEPA.

¹⁰(1) Un adulte seul avec et sans enfants / (2) un couple d'adultes avec et sans enfants / (3) un jeune adulte seul avec et sans enfants / (4) un couple de jeunes adultes avec et sans enfants / (5) un couple composé d'un adulte et d'un jeune adulte avec et sans enfants

¹¹ Le revenu déterminant est calculé sur la base du revenu ressortant de la déclaration fiscale (chiffre 5.5) duquel est déduit le revenu locatif privé. Sont déduites également les cotisations AVS-AI, les dépenses prof. principales et accessoires plafonnées, les pensions alimentaires versées. Sont ajoutés 30% de la fortune nette effective après déduction d'une franchise. Pour plus de précisions sur le revenu déterminant consulter [la page dédiée](#).

Les différentes mesures prises peuvent être résumées de façon synthétique dans les tableaux ci-dessous.

Évolution des limites de revenus (classification S15) donnant accès à un subside

	2020	2021	2022	2023	2024
Personnes seules sans enfant	33'060	34'200	34'200	46'000	50'600
Couples sans enfant	50'520	52'800	52'800	60'130	67'551
Couples avec 2 enfants	86'928	89'208	89'208	94'834	104'317

Évolution des subsides versés aux enfants (0-18 ans) des bénéficiaires de classification ordinaire (pourcentage de subside selon prime cantonale de référence)

	2020	2021	2022	2023	2024
S1 à S11	100	100	100	100	100
S12	80	80	100	100	100
S13	60	60	80	100	100
S14	40	40	80	100	100
S15	20	20	80	100	100

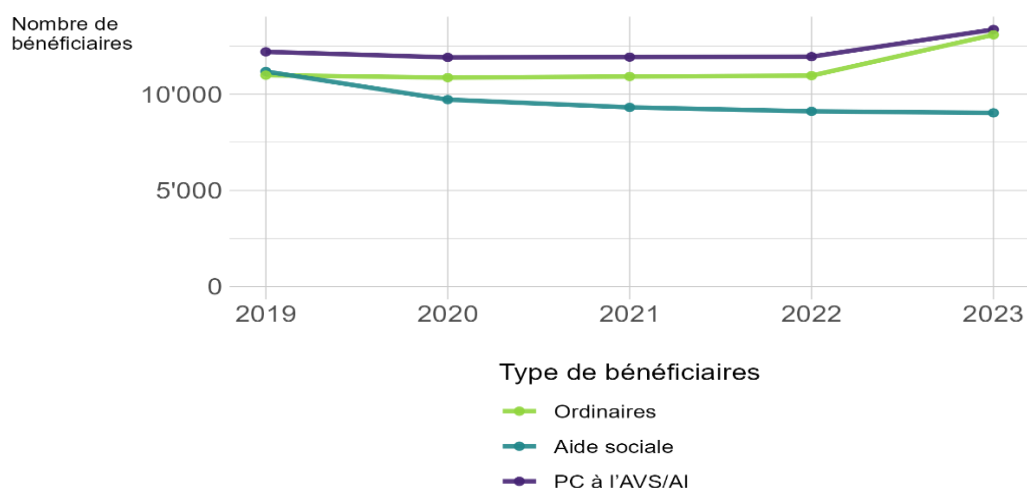
Évolution des typologies de ménage ayant droit au subside pour les classifications S11 à S15

	2020	2021	2022	2023	2024
Enfants 0-18 ans	oui	oui	oui	oui	oui
Jeunes adultes en formation 19-25 ans	oui	oui	oui	oui	oui
Jeunes adultes 19-25 ans	non	non	non	non (sauf SEPA)	oui
Adultes en formation dès 26 ans	oui	oui	oui	oui	oui
Adultes dès 26 ans	non	non	non	non (sauf SEPA)	oui

Ces différentes mesures ont permis d'apporter des améliorations significatives et ciblées au dispositif des subsides LAMal pour les bénéficiaires de classification ordinaire, tout en préservant la structure même du dispositif mis en place dès 2019 afin de réduire les effets de seuil.

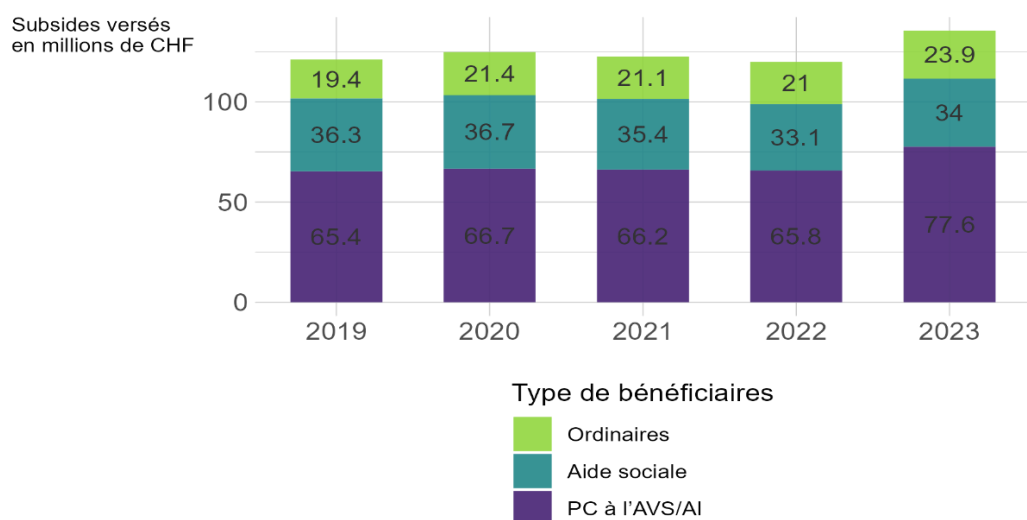
Les graphiques suivants renseignent sur l'évolution, pour les trois catégories de bénéficiaires de subsides, du nombre de personnes et des montants totaux alloués. Il s'agit de relever l'augmentation du nombre de bénéficiaires de classification ordinaire entre 2022 et 2023, une tendance à la hausse qui se confirme également selon les projections 2024, signe de l'impact positif de l'adaptation du dispositif.

Nombre de bénéficiaires selon type de bénéficiaires, 2019 à 2023



Source : Liste des subsides, SIEN

Total de subsides, selon type de bénéficiaires, 2019 à 2023



Source : Liste des subsides, SIEN

Au fil des ans, les subsides se sont imposés comme un outil privilégié de politique sociale. L'ensemble de ces mesures témoigne d'un engagement fort des pouvoirs publics en matière de subsides, répondant précisément aux besoins des assuré-e-s les plus précarisé-e-s face à l'augmentation des primes, qui pèse de plus en plus dans le budget des ménages. Dans le contexte de hausses marquées des primes d'assurance-maladie dans le canton, les médias ont souvent évoqué le « faible » taux de personnes subsidiées dans le canton de Neuchâtel en comparaison

intercantonale¹². Il s'agit cependant de rappeler que les différentes mesures prises en 2023 et 2024 ont beaucoup augmenté le cercle des ayants-droit (le taux de personnes subsidiées dans le canton a passé de 19 % en 2020 à près de 24 %, selon les projections actuelles, en 2024). Par ailleurs, la politique de lutte contre les effets de seuil et de « ciblage » en matière de subsides, adoptée depuis 2019 et qui permet notamment aux personnes se situant juste en-dessus des normes d'aide sociale, de bénéficier d'un subside à 100% de la prime de référence cantonale, a pour effet que le canton de Neuchâtel est l'un des cantons qui, en francs et en moyenne par personne subsidiée, consacre les montants les plus importants à la réduction individuelle des primes¹³.

3.2 Avances de contributions d'entretien (ou pensions alimentaires)

Les avances de contributions d'entretien (ou pensions alimentaires) constituent une prestation sociale sous condition de ressources permettant aux personnes, entrant dans les limites de revenus/fortune définies, de bénéficier d'une aide financière lorsque la personne débitrice (parent, conjoint-e, ex-conjoint-e) ne s'acquitte pas (ou pas intégralement ou pas dans les temps) du versement des pensions alimentaires. Après avoir connu une première révision le 1^{er} janvier 2019 (déplafonnement du montant avancé (maximum de 2'000 francs par mois et par contribution) et adaptation des limites de revenus), le régime neuchâtelois des avances a bénéficié d'une deuxième révision dès le 1^{er} juillet 2021. La durée des avances, auparavant fixée à 24 mois, a ainsi été étendue à 36 mois.

Extension de la durée des avances à 3 ans

La révision de 2019 ayant produit des effets positifs, tant sur le plan social que sur le plan financier, il a été décidé d'étendre la durée des avances à 36 mois dès le 1^{er} juillet 2021, afin d'exploiter plus largement les potentialités de cette prestation. L'avance sur contributions d'entretien présente en effet des vertus intéressantes : elle se trouve en amont des autres prestations sociales (subsides LAMal, bourses d'études, aide sociale), elle est récupérable auprès du tiers débiteur et elle est imposable. Les révisions successives de 2019 et 2021 ont ainsi renforcé de façon significative une prestation sociale destinée principalement à une catégorie particulièrement fragile de la population, à savoir les familles monoparentales.

Trois ans après la mise en œuvre de l'extension de la durée des avances à 36 mois, le bilan est le suivant.

Sur le plan financier

Selon les prévisions initiales, la dépense supplémentaire entraînée par l'extension de la durée des avances devait être compensée par les économies réalisées par les prestations en aval du processus ACCORD (subsides, bourses d'études, aide sociale) à hauteur de 74,5%, par le recouvrement auprès des tiers débiteurs (21,2%) et par un impact fiscal (5%), soit une couverture totale légèrement bénéficiaire de 100,7%.

Ces projections financières s'avèrent aujourd'hui globalement très correctes, puisque les coûts supplémentaires engendrés par la réforme sont en réalité couverts à 98,9% et n'entraînent de ce fait qu'un léger découvert. Ainsi, sur les trois années qui se sont écoulées depuis la mise en œuvre de la révision (du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2024), la dépense brute supplémentaire totale se monte à 1'733'800 francs et la dépense non compensée s'élève au total à 19'000 francs (contre un « bénéfice » initialement prévu de 12'000 francs).

Il faut relever que le taux de recouvrement des avances additionnelles octroyées suite à la réforme – l'un des facteurs permettant de compenser la dépense supplémentaire – devrait s'améliorer à l'avenir (le taux annuel moyen de recouvrement sur les avances additionnelles s'élève actuellement à 20.4%, alors que le taux annuel moyen relatif à l'ensemble des avances octroyées ces trois dernières années atteint 62.7%). En effet, lorsque l'ensemble des anciens dossiers (dans lesquels l'encaissement est inexistant) ne se trouvera plus dans le système des avances (la limite des 36 mois ayant été atteinte), on peut raisonnablement espérer une légère augmentation du taux de recouvrement. Ce dernier devrait également bénéficier de l'effet positif des dispositions légales introduites en 2022 par l'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement (OAIR), lesquelles facilitent

¹² Statistique de l'assurance-maladie obligatoire éditée par l'OFSP, <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>

¹³ En outre, le coût élevé des primes dans le canton nécessite des montants de subsides plus substantiels pour garantir un soutien adéquat aux assuré-es avec les revenus les plus faibles.

le blocage et la saisie du capital LPP des débiteurs-trices. Le résultat financier de la révision devrait en principe atteindre, ces prochaines années, au moins la neutralité des coûts.

Sur le plan social

Du point de vue social, le bilan de la réforme est réjouissant puisque, sur l'ensemble des trois années qui se sont écoulées depuis la mise en œuvre de la révision, 230 dossiers ont pu bénéficier d'au moins une année supplémentaire d'avance, soit au total 301 bénéficiaires. Parmi ces dossiers, 50 ont pu éviter l'aide sociale grâce à l'extension de la durée des avances, soit plus de 1 dossier sur 5 (22% du total). Concrètement, cela signifie que 119 personnes ne dépendent pas ou plus de l'aide sociale grâce à la réforme.

Au-delà des chiffres, qui démontrent l'utilité de la révision, il convient de rappeler que l'amélioration du régime des avances, par la prolongation de la durée d'octroi, a aussi 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 durent une année de plus (et qui par ailleurs couvrent l'intégralité des pensions qui leur sont dues), ces personnes sont ainsi encouragées à reprendre un emploi ou à augmenter leur taux d'activité pour (re)devenir (ou demeurer) autonomes financièrement, et cela dans un délai raisonnable qui leur permet de trouver les aménagements personnels, familiaux et professionnels nécessaires.

3.3 Bourses d'études

Conformément au droit fédéral, les parents ont de manière générale l'obligation de subvenir à l'entretien de leurs enfants, notamment en assumant les frais de formation. Les aides à la formation, financées par les pouvoirs publics (dans le canton de Neuchâtel sur la base de la loi sur les aides à la formation/LAF) interviennent à titre subsidiaire et ont pour but « d'encourager les études et formations de toutes celles et de tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes » (art. 1 LAF). Il s'agit donc d'une prestation sous condition de ressources qui tient compte de la situation du/de la jeune en formation et de ses parents (art. 6 LAF).

Le régime des aides à la formation (bourses et prêts d'études) a peu évolué dans le Canton de Neuchâtel depuis la parution du dernier Rapport 20.013 en février 2020. Des améliorations ont toutefois été portées ponctuellement à deux occasions, en prévision des rentrées scolaires 2023-2024 puis 2024-2025.

Évolution lors des rentrées 2023-2024 et 2024-2025

En complément des mesures « vie chère » décidées par votre Autorité à fin 2022, il a été tenu compte des effets de la forte inflation sur les personnes en formation de « condition économique modeste » ; l'Arrêté relatif aux montants déterminants pour l'octroi d'aides à la formation (ALAF, RSN 418.110.0) a été modifié dans ce sens. Le loyer mensuel maximum pris en compte dans le calcul du droit à la bourse pour les boursières et boursiers ayant un logement sur leur lieu d'études est ainsi passé de 500 à 600 francs ; les frais de repas reconnus comme devant être pris à l'extérieur ont augmenté de 10 à 12 francs. Enfin, les frais d'entretien retenus dans le calcul des aides à la formation ont aussi été revus à la hausse puisqu'ils sont calculés sur la base des forfaits d'entretien de l'aide sociale, lesquels ont été indexés au 1^{er} avril 2023.

En plus de ces légères adaptations, le cercle des potentiels bénéficiaires de bourses d'études a été élargi au 1^{er} juillet 2024. Auparavant, pour les titulaires d'une « admission provisoire » (permis F), l'article 7, lettre d, de la LAF conditionnait l'éligibilité à la bourse d'études à une résidence de plus de sept ans en Suisse, et au moins trois ans dans le Canton de Neuchâtel. Cette longue attente représentait un obstacle significatif à l'insertion de ces personnes issues de la migration par l'asile et à leur progression dans la formation en vue d'une intégration professionnelle. La réforme adoptée supprime l'exigence de durée de séjour et ouvre ainsi le plus tôt possible les aides à la formation à un public plus étendu.

Parmi les évolutions concernant les jeunes en formation, respectivement de leur famille, on ne peut pas non plus passer sous silence les améliorations de la prestation de réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. Dans le système harmonisé et coordonné des prestations sociales sous condition de ressources, tel que le connaît le Canton de Neuchâtel depuis 2014, une amélioration dans une prestation délivrée « en amont » (à solliciter avant examen du droit à une autre prestation) a inévitablement des conséquences dans le calcul et le droit à une prestation en

aval (ou ultérieure). En d'autres termes, les besoins accrus des jeunes ont aussi pu être mieux pris en compte dernièrement via les subsides d'assurance-maladie et pas forcément via une bourse d'études. En chiffres, par exemple, l'effectif des jeunes en formation (19-25 ans) bénéficiaires de subsides LAMal a augmenté à Neuchâtel de 8.8% en 2022 et la croissance a même atteint 22.5% pour les adultes en formation (dès 26 ans).

Premiers constats portant sur les orientations données par la loi en 2013

Quelque dix ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les aides à la formation (LAF du 19 février 2013 ; RSN 418.10), le temps est venu de porter un regard rétrospectif sur cette prestation destinée à « encourager les études et formations de toutes celles et ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes » (art.1 LAF).

L'évolution du nombre de bénéficiaires de bourses d'études dans le Canton de Neuchâtel constitue un angle d'observation intéressant. Si l'on se réfère aux statistiques de l'OFS, ce critère est à la baisse sur la dernière décennie, avec des paliers significatifs. On peut en tirer un 1^{er} constat : la LAF a clairement eu les effets attendus en termes de meilleur « ciblage », faisant passer le nombre de boursier-ère-s de 1'604 en 2012 à 843 en 2014. Peu à peu, l'effectif a ensuite légèrement évolué à la hausse pour atteindre le plafond de 1'105 en 2020. Depuis, la tendance s'est inversée, avec 1'080 boursières et boursiers en 2021, 1'014 en 2022 et 969 en 2023. En comparaison nationale, le taux de bénéficiaires de bourses neuchâtelois est légèrement inférieur à la moyenne suisse pour les formations du secondaire 2 mais il est supérieur dans les écoles du degré tertiaire.

Quant à l'intensité des prestations octroyées, on peut relever les tendances suivantes : dans le secondaire 2, la bourse moyenne neuchâteloise (5'064 francs en 2023) présente un montant inférieur à la moyenne suisse (7'154 francs en 2023) mais l'écart reste identique entre 2012 et 2023. Au degré tertiaire, le montant de la bourse neuchâteloise a été supérieur à la moyenne suisse en 2014 et 2015 ; depuis 2016, il est systématiquement inférieur (2023 NE = 7'845 francs, CH = 9'106 francs).

En conclusion, on peut faire le constat que si un des objectifs de la réforme générée par la LAF a été atteint (davantage de ciblage dans les interventions), l'autre, qui visait un « meilleur soutien » avec des aides financières renforcées, n'est quant à lui pas réalisé. En termes d'intensité de l'aide, les comparaisons intercantionales en 2023 font apparaître un Canton de Neuchâtel plutôt mal placé : seuls 7 cantons accordent des bourses moyennes plus faibles au secondaire 2 (ZG, BL, AG, AI, SO, TG et GR) et 11 au degré tertiaire (AG, SH, AI, UR, OW, VS, FR, BS, LU, SG et SZ). Si les comparaisons intercantionales ont leur pertinence mais aussi leurs limites (considérant par exemple que le coût de la vie n'est pas le même à Genève que dans le canton de Neuchâtel), force est de constater que les référentiels utilisés pour déterminer notamment le budget et les contributions des parents méritent aujourd'hui d'être revus. Ce d'autant plus à l'heure où, par exemple, plusieurs institutions de formation sont en voie de devoir augmenter les taxes d'études.

Tenant compte de ces constats, des adaptations relatives aux bourses d'études sont proposées au chapitre 5.

3.4 Aide sociale

L'aide sociale neuchâteloise poursuit sa mue initiée en 2018 dans le cadre du projet RAISONE (Repenser l'Alde SOciale NEuchâteloise). Les premiers travaux, sur lesquels le présent rapport ne revient pas, sont décrits dans les rapports 18.034 et 20.013. Ce dernier précise qu'à l'initiative du Comité de pilotage RAISONE, un groupe de travail (GT) « aide matérielle » s'est constitué en associant des représentant-e-s du SASO (direction et ODAS, office cantonal de l'aide sociale) des SSR (services sociaux régionaux), de Caritas Neuchâtel ainsi qu'un conseiller communal.

Ce GT s'est vu confier le soin de formuler des propositions visant d'une part à simplifier les normes de calcul de l'aide matérielle et, d'autre part et dans un second temps, à différencier la délivrance de l'aide sociale (matérielle et personnelle) selon les besoins des personnes bénéficiaires.

Pour accomplir ses travaux, le GT s'est réuni à 28 reprises entre les mois de mai 2018 et juillet 2020. Deux rapports sont issus des réflexions menées, tous deux datés du 7 juillet 2020, l'un portant sur la simplification de l'aide matérielle et l'autre portant sur le suivi différencié harmonisé (SDH).

La simplification des normes d'aide matérielle est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2021. Le SDH sera mis en œuvre le 1^{er} janvier 2025.

Évolution des normes

Les travaux du GT ont été menés en visant à ce que l'objectif de simplification des normes soit atteint sans impliquer d'augmentation ni de diminution des dépenses d'aide matérielle (objectif de neutralité des coûts tel que le prévoyait le projet dans les rapports 18.034 et 20.013).

Au terme de ses travaux en juillet 2020, le GT a remis au Comité de pilotage un rapport préconisant plusieurs adaptations des normes de calcul, dont certaines impliquaient une modification de l'Arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle (ANCAM) alors que d'autres pouvaient se traduire par des modifications des directives cantonales d'application (directives ODAS).

Les modifications de normes ont finalement été les suivantes, avec effet au 1^{er} avril 2021.

La première mesure a consisté à réduire de trois à deux le nombre de forfaits d'entretien. Le service social ne doit ainsi plus modifier le budget à la majorité des enfants lorsque ceux-ci sont actifs (en formation, en emploi ou en insertion) ou lorsque ces personnes atteignent l'âge de 35 ans révolus. Cette modification abolit ainsi la discrimination entre les bénéficiaires actifs selon leur âge. Une deuxième mesure incitative a consisté à augmenter les montants laissés à la libre disposition des bénéficiaires, soit : la franchise sur le revenu (lorsque la personne est en emploi et réalise un revenu), et le supplément d'intégration (lorsque la personne participe à une mesure d'insertion). Ces montants doivent permettre en outre de compenser la baisse induite par la suppression du remboursement des frais de transport dans le rayon local et des frais de repas hors du domicile. Enfin, d'autres mesures mineures ont été prises sur des prestations plus particulières, que l'on nomme « circonstanciels ».

On notera qu'ultérieurement, le 1^{er} avril 2023, le forfait d'entretien¹⁴ (997 francs pour une personne seule) a été augmenté afin de soutenir le pouvoir d'achat des personnes les plus précarisées, par l'indexation de ce forfait à l'augmentation du coût de la vie. La valeur retenue – de 1'031 francs par mois pour une personne seule – est recommandée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et par l'Assemblée plénière de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Délivrance de l'aide sociale (matérielle et personnelle) selon les besoins des personnes bénéficiaires

Au cours de ses travaux, le GT « aide matérielle » s'est vu attribuer la mission, début novembre 2019, d'étudier et de proposer au Copil RAISONE un modèle de suivi différencié harmonisé applicable à l'ensemble des SSR. Par « suivi différencié harmonisé » (SDH), on entendait un modèle permettant de différencier les suivis – dans leur nature et dans leur rythme – en fonction des besoins du public. On entendait également un modèle permettant de recentrer les professionnel-le-s sur leur cœur de métier, c'est-à-dire la relation d'aide et d'accompagnement pour les assistants sociaux et assistantes sociales (AS). L'idée était, enfin, de tendre à une meilleure harmonisation des pratiques dans l'aide sociale neuchâteloise.

Le SDH, que l'introduction du présent rapport annonce comme la réforme la plus importante qu'ait connue l'aide sociale dans le canton depuis l'adoption le 25 juin 1996 de la Loi sur l'action sociale, a été le fruit d'un travail de longue haleine porté conjointement par les communes et le Canton, de sa conception à son déploiement.

Globalement, il fallait penser un modèle d'organisation du travail différent, basé sur les ressources existantes, afin d'augmenter l'efficacité du dispositif et d'améliorer la satisfaction à la fois des professionnel-le-s de l'aide sociale et du public.

¹⁴ En matière d'aide sociale, le forfait d'entretien couvre les postes de dépenses suivants : nourriture et boissons (y compris frais de repas pris à l'extérieur), vêtements et chaussures, consommation d'énergie (électricité, gaz, etc., sans les charges locatives), entretien courant du ménage y compris l'achat de sacs officiels pour les déchets ménagers, achats de menus articles courant, frais de santé (médicaments et thérapies non remboursés, assurances complémentaires) sans les participations aux coûts LAMal, soins corporels y compris le coiffeur, frais de transport locaux (abonnement Onde-Verte 2 zones, entretien tout véhicule) et abonnement demi-tarif CFF, communications à distance, Internet, radio/TV, formations et loisirs, sport, divertissement, moyens contraceptifs, autres (tabac, cadeaux, animaux domestiques, etc.). Il est dégressif selon le nombre de personnes constituant le ménage.

Le rapport opérationnel du 7 juillet 2020 sur le SDH contient un concept théorique répondant à ces attentes, notamment au travers de la conceptualisation de 4 types de suivis différents à implanter au sein de tous les SSR du Canton de Neuchâtel :

- Le suivi social : il s'agit d'un suivi par un-e AS, qui englobe l'aide personnelle et l'aide matérielle à la personne demandeuse ;
- Le suivi financier : il n'implique pas de suivi par un-e AS et le versement de l'aide matérielle est garanti par du personnel administratif ;
- Le conseil social : il s'agit d'un suivi par un-e AS, limité dans le temps, sans aide matérielle en parallèle ;
- Les modules collectifs : ce sont des modules d'information et/ou de formation.

L'idée est de proposer à la personne demandeuse le type de suivi le plus adapté à ses besoins et d'être en mesure également de moduler le rythme des rendez-vous dans le cadre du suivi social au plus près de la demande de la personne (pouvoir, par exemple, proposer une prise en charge intensive par des rendez-vous hebdomadaires en début de suivi).

L'harmonisation des pratiques a été conceptualisée comme devant se faire sur :

- L'instauration de mêmes types de suivis dans chaque SSR ;
- L'emploi d'un certain nombre d'outils de travail communs ;
- Le respect d'un certain nombre de processus de travail identiques.

Pour opérationnaliser le concept théorique du SDH contenu dans le rapport du 7 juillet 2020, un accompagnement spécialisé en changement organisationnel et animation de projet a été souhaité et validé par le Conseil des autorités d'action sociale (CAAS) le 17 septembre 2020. Mandat a ainsi été donné par le SASO – pour le compte des autorités d'action sociale – à un partenaire externe pour remplir cette mission, objectif:ne.

Neuf groupes de travail (composés respectivement de responsables de SSR, d'AS ou de collaborateurs-trices administratif-tive-s en fonction des contenus) ont planché sur autant de thématiques : le processus SDH, les outils SDH, les nouveaux cahiers des charges du personnel, la conceptualisation de modules collectifs harmonisés, la formation du personnel, les ressources et le financement, le pilotage du projet, le monitoring du projet, et enfin, les aspects légaux. Un « guide pratique SDH » est venu couronner les travaux effectués en vue de l'opérationnalisation du SDH dans les SSR au 1^{er} janvier 2025. Un plan de communication a été conçu, tout comme un plan de formation du personnel.

4. ANALYSE, DEMANDES ET PRIORISATION DES MESURES ET ACTIONS POUR OPTIMISER LE DISPOSITIF SOCIAL

4.1 Contexte général

4.1.1 Introduction

Le présent chapitre présente l'analyse de l'environnement dans lequel sont appelés à évoluer le dispositif social du canton et les priorisations retenues.

Le rapport 20.013 était à l'ordre du jour du Grand Conseil le 24 juin 2020, en pleine crise sanitaire Covid-19. Le dispositif social fédéral n'en était qu'au début de son déploiement et les craintes étaient réelles de voir le chômage augmenter de façon très importante à court terme, suivi ensuite probablement, à l'échéance de 18 à 24 mois, d'une augmentation du recours à l'aide sociale. Le scénario a été bien différent et l'on ne peut que s'en réjouir. Au final, une actualité très dynamique a prévalu, notamment pour l'année 2020, à la faveur en particulier du recours massif à l'indemnité de réduction de l'horaire de travail (RHT).

Cette bonne dynamique s'est traduite concrètement par une évolution positive, que le canton n'avait plus connue depuis de nombreuses années, de certains indicateurs tels que ceux de l'évolution du

chômage qui a atteint un taux historiquement bas moyen de 2.6 % en 2023 ou encore de la baisse de l'aide sociale se plaçant à un taux de 5.9 % en 2023 (comparativement à 7.5% en 2017).

L'emploi rémunéré dans le 1^{er} marché du travail demeure incontestablement le facteur central de l'autonomie financière des personnes et de leur participation à la collectivité, comme cela a par ailleurs été mis en évidence dans le cadre des Assises de la cohésion sociale. La bonne dynamique conjoncturelle caractérisée également par une pénurie de personnel dans de nombreux secteurs d'activité, aurait pu, au moins mathématiquement, signifier un retour à l'emploi rémunéré pour toutes les personnes à la recherche d'un travail. La réalité est cependant autre. Si cette bonne dynamique a aussi profité à des personnes professionnellement plus fragiles, certaines sont restées « en marge » et cela pour différentes raisons : longue interruption d'une activité professionnelle, âge, absence de formation ou encore parcours de migration rendant l'intégration professionnelle plus difficile. Des mesures ciblées pour ces publics ont été mises en place, telles que les *Réseau Joker*, détaillées dans le rapport quadriennal de la politique de l'emploi ([Rapport 24.006](#)).

Un autre phénomène influençant également la situation socioéconomique de nombreuses personnes dans le canton tient à la précarisation de certaines formes d'emplois (travail à la demande, cumul de plusieurs petits jobs ou économie de plateforme). Pour ces personnes et ménages, autonomes financièrement au sens de l'absence d'intervention de l'aide sociale matérielle, la dynamique conjoncturelle favorable ne leur a pas été particulièrement profitable. Leur situation reste fragile et fortement obérée par la hausse de nombreuses charges.

L'ensemble de ces éléments, conjugués à l'évolution de la pauvreté relative dans le canton (voir chap. 4.1.2 ci-après) et à l'impact de l'inflation sur la précarité d'une partie de la population (voir chap. 4.1.3 ci-après) dénote à tout le moins d'un paysage un peu plus contrasté que les seuls chiffres favorables du taux de chômage ou d'aide sociale quant à la « santé sociale » d'une partie de la population neuchâteloise. Ces éléments, à défaut de pouvoir leur apporter une réponse unique et spécifique, doivent orienter les autorités dans l'évolution des politiques sociales.

4.1.2 Risque de pauvreté relative

En parallèle de l'établissement du présent rapport, le [Rapport social NE 2023](#) vient d'être publié. Il s'agit du 5^e rapport¹⁵, conformément aux engagements pris en mai 2016 auprès de votre Autorité d'en faire paraître en alternance, tous les deux ans une version condensée et tous les quatre ans une version plus complète (Rapport d'information « Situation sociale dans le canton », [16.014](#)). Le Rapport social a ainsi compris dans ses éditions 2015, 2019 et désormais 2023 une analyse de la situation économique et sociodémographique de la population réalisée par le service de statistique (STAT). Cette analyse a porté sur l'année 2021, après 2010 (pour l'édition 2015) et 2017 (pour l'édition 2019). La version condensée du Rapport social NE 2021 a présenté au préalable les prestations sociales délivrées cette année-là et permis de remarquer qu'il n'y avait pas d'augmentation significative des dépenses sociales liée à la crise sanitaire. Toutefois, le monitoring des seules prestations financières délivrées ne permet pas une analyse de la situation économique de la population ni non plus une comparaison de cette réalité dans le temps.

Précisons encore que s'agissant de 2020, les analystes se sont tous et toutes accordé-e-s sur le fait que les données de cette année-là, totalement atypiques en raison de la pandémie, ne devaient pas servir de base de référence pour analyser et repenser les politiques publiques.

L'analyse du STAT comprend un volet qui porte sur la pauvreté relative. Les avantages de cette approche relative de la pauvreté – à la différence d'une analyse qui porterait sur la pauvreté absolue – résident dans sa large utilisation sur le plan international, dans les comparaisons qu'elle permet grâce à une méthode de mesure uniforme et dans le mode de calcul simple et donc reproductible.

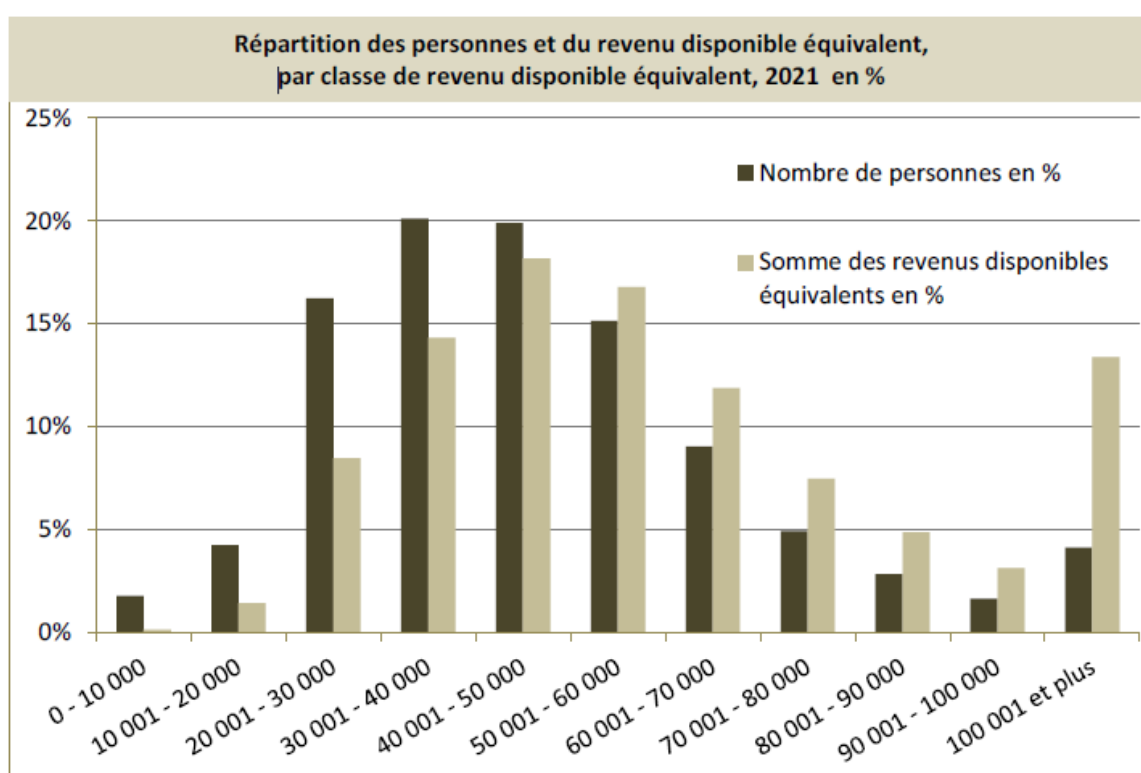
Cette approche présente toutefois un inconvénient majeur dû au fait que le seuil relatif ne peut pas être utilisé comme mesure de la lutte contre la pauvreté : quel que soit le seuil fixé, il y aura en effet toujours – sauf en cas de répartition absolument égale – une part déterminée de la population qui sera qualifiée de pauvre, indépendamment de son niveau de vie effectif. Les seuils de risque de pauvreté relatifs dépendent directement du niveau de prospérité moyen de la société considérée. Les seuils relatifs se réfèrent non pas aux besoins, mais à la répartition des biens ou ressources dans toute la population. Les seuils les plus courants au niveau international (OCDE) se situent à

¹⁵ Les précédents rapports concernaient les années 2015, 2017, 2019 et 2021.

50% et 60% du revenu disponible¹⁶ équivalent¹⁷ médian de la population¹⁸. Ces mêmes référentiels sont utilisés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le cadre de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie en Suisse (SILC: Statistic on Income and Living Conditions). À la différence toutefois de l'enquête SILC, qui procède par échantillonnage (8'000 ménages), l'analyse du STAT considère toutes les données à disposition dans le Canton de Neuchâtel, qui concernent 170'447 personnes sur un total de 175'967 individus résidant dans notre canton.

Cette troisième édition portant sur l'année 2021 permet d'établir un état des lieux actualisé de la pauvreté en y intégrant une comparaison basée sur l'évolution temporelle. Le constat global est le suivant : si les inégalités ont quelque peu augmenté entre 2010 et 2017, celles-ci se sont stabilisées entre 2017 et 2021.

En regroupant les revenus disponibles équivalents des Neuchâtelois-es par classe de 10'000 francs, on remarque que la tranche des revenus annuels compris entre 30'001 et 40'000 francs est la plus importante en termes de nombre de personnes avec 20,1% du total (34'270 individus). D'une manière globale, on constate dans le graphique ci-dessous que la proportion des personnes est plus importante que la proportion des revenus entre 0 et 50'000 francs et plus faible dès 50'001 francs.



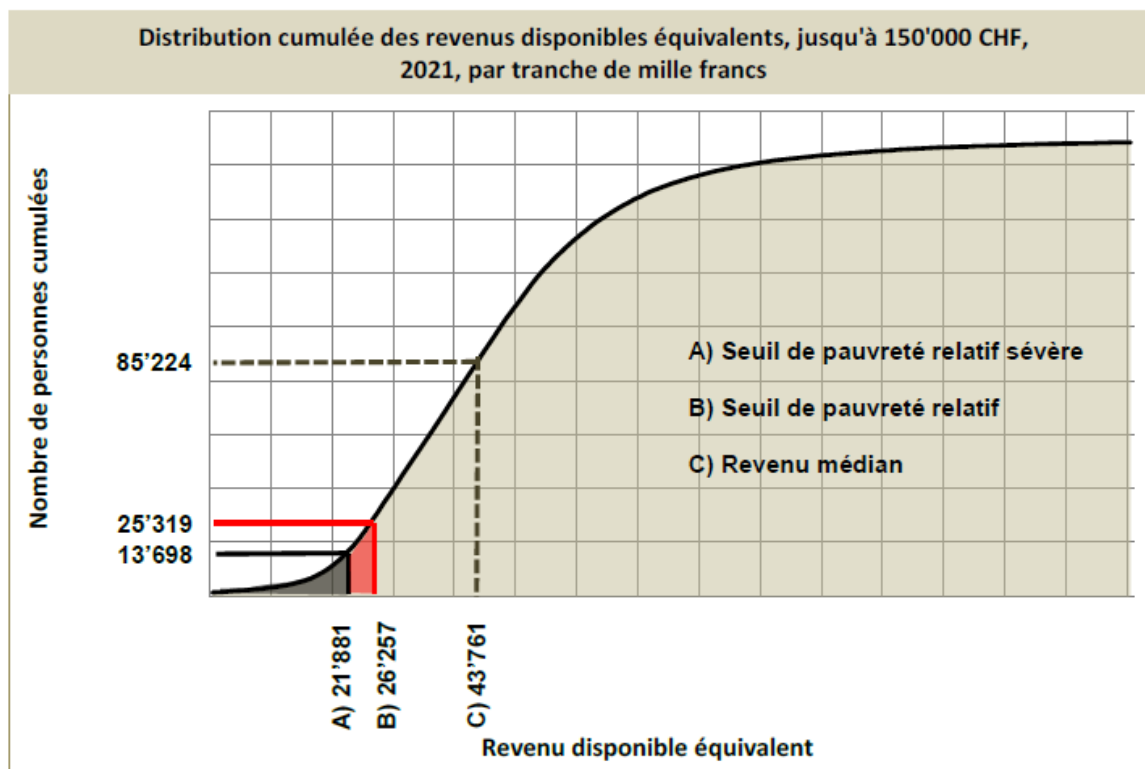
Source : service de statistique

¹⁶ Le **revenu disponible** des ménages se calcule en déduisant du revenu brut les dépenses obligatoires, à savoir les cotisations aux assurances sociales, les impôts, les primes d'assurance-maladie obligatoire et les pensions alimentaires payées.

¹⁷ Le **revenu disponible équivalent** est calculé en divisant le revenu disponible du ménage par l'échelle d'équivalence. Cette dernière est obtenue en assignant un poids de 1,0 à la personne la plus âgée du ménage, un poids de 0,5 à toute autre personne de 14 ans ou plus, un poids de 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans et en sommant les valeurs attribuées.

¹⁸ La **population** retenue comprend toutes les personnes résidant dans le Canton de Neuchâtel, et depuis une année au moins pour les personnes avec un permis F, L et N. Sont par conséquent aussi considérées les personnes imposées à la source. Sont par contre exclues – tout comme le fait l'OFS dans le cadre de l'enquête SILC – les personnes vivant en ménage collectif (homes, foyers, internats, hôpitaux, monastères notamment) ou administratif (personnes qui ont déposés leurs papiers dans une commune mais qui vivent dans un home ou une institution dans une autre commune, ainsi que les personnes sans domicile fixe). De même et toujours de la même façon que le fait l'OFS, ne sont pas pris en compte les ménages composés d'agriculteurs et déclarés comme tels dans la base de données du service des contributions (SIPP). Ces personnes constituent en effet un groupe à part parmi les indépendants.

On constate dans le graphique suivant que 13'698 personnes se situent sous le seuil de pauvreté relatif sévère en 2021, soit 8% de la population (contre 7,8% en 2017 et 5,8% en 2010). Ce nombre atteint 25'319 personnes pour le seuil de pauvreté relatif, soit 14,9% de la population (14,2% en 2017 et 11,5% en 2010).



Source : service de statistique

Le risque de pauvreté peut être analysé selon divers critères, par exemple par typologie de ménages.

Les personnes vivant dans les ménages composés d'un adulte seul vivant en ménage commun avec un ou plusieurs enfants âgés de moins de 18 ans présentent un risque de pauvreté relatif de 30,8%. Ce taux, particulièrement élevé, est plus de deux fois supérieur au taux global de pauvreté relative (14,9%). Notons également que le taux de risque de pauvreté sévère atteint 18,5% pour ces personnes. Il est donc deux fois plus élevé que le taux mesuré sur le total de la population (8%).

Si l'on considère la répartition de la population selon la typologie de ménages, on observe que les ménages composés :

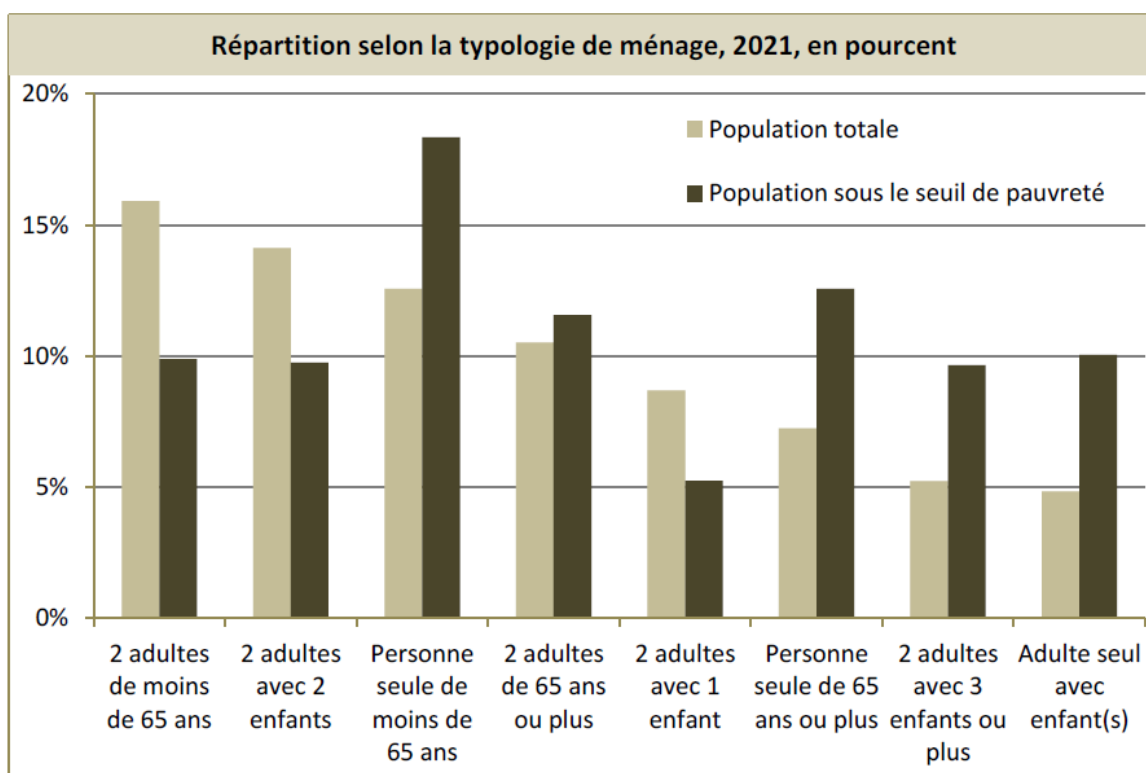
- de personnes seules de moins de 65 ans et de 65 ans et plus,
- de deux adultes de 65 ans ou plus,
- de deux adultes avec trois enfants ou plus,
- d'adultes seuls avec enfants
-

ont une part plus importante de personnes situées sous le seuil de pauvreté que la part totale des personnes retenues pour l'étude qui la compose.

Les ménages constitués :

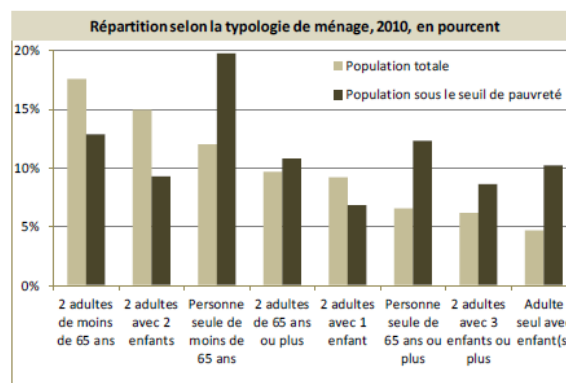
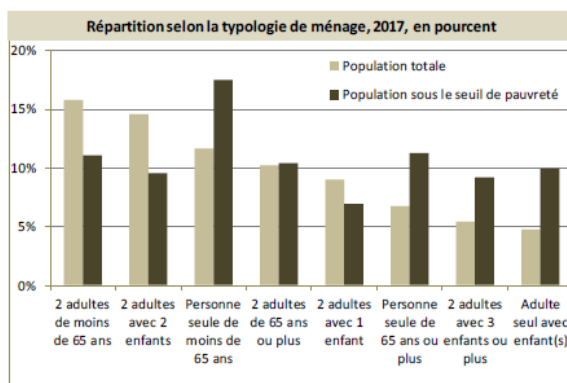
- de deux adultes de moins de 65 ans,
- de deux adultes avec deux enfants,
- de deux adultes avec un enfant

voient ce rapport s'inverser.



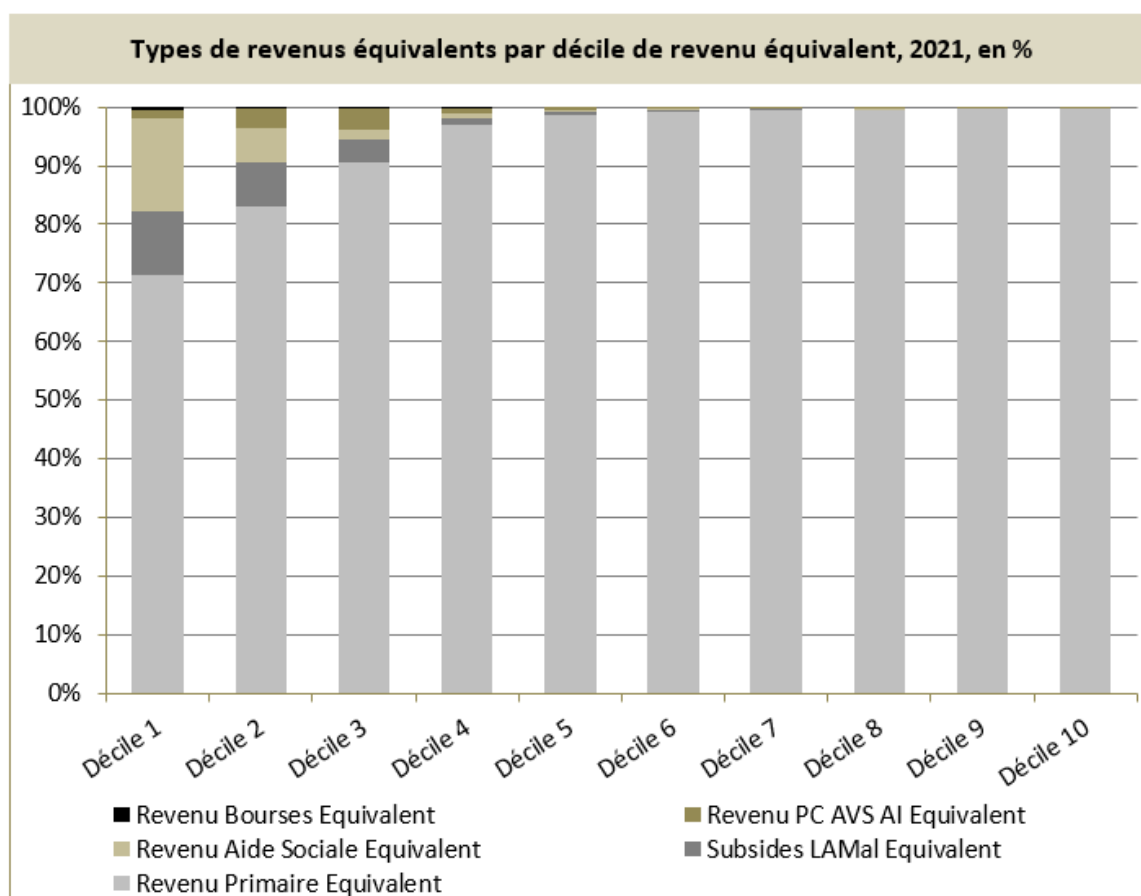
Remarque: Les ménages de deux personnes composés d'un adulte de plus de 65 ans et d'un adulte de moins de 65 ans ne sont pas comptabilisés dans ce graphique.

Les graphiques suivants présentent la situation qui prévalait en 2017 et en 2010 :



Source : service de statistique

Un complément d'analyse portant sur la question de savoir quel est l'effet de la redistribution des principales prestations sous condition de ressources (PC AVS/AI, aide sociale, subsides LAMal, bourses) sur le revenu disponible équivalent (par décile de revenus¹⁹) a permis d'établir le graphique ci-dessous. Pour cette approche, seuls les revenus ont été considérés ; les primes LAMal et impôts n'ont pas été pris en compte.



Source : service de statistique

Sans surprise, les quatre prestations sous condition de ressources couvrent une part importante des revenus pour les premiers déciles de revenus (plus de 28% des revenus pour le premier décile). Cela démontre, si cela était nécessaire, toute l'importance d'un soutien affirmé d'une part non-négligeable de la population par un dispositif social.

Le graphique suivant utilise une courbe de Lorenz²⁰ pour présenter les disparités de revenus en 2021. Les quatre prestations sous conditions de ressources ont permis de rendre la courbe moins creuse, réduisant d'autant la distribution inégale des revenus.²¹

¹⁹ La population est répartie du plus bas au plus haut revenu disponible équivalent, puis divisée en dix tranches égales.

²⁰ https://fr.wikipedia.org/wiki/Courbe_de_Lorenz et requête ChatGPT, « Formuler en termes simples la définition de la courbe de Lorenz » :

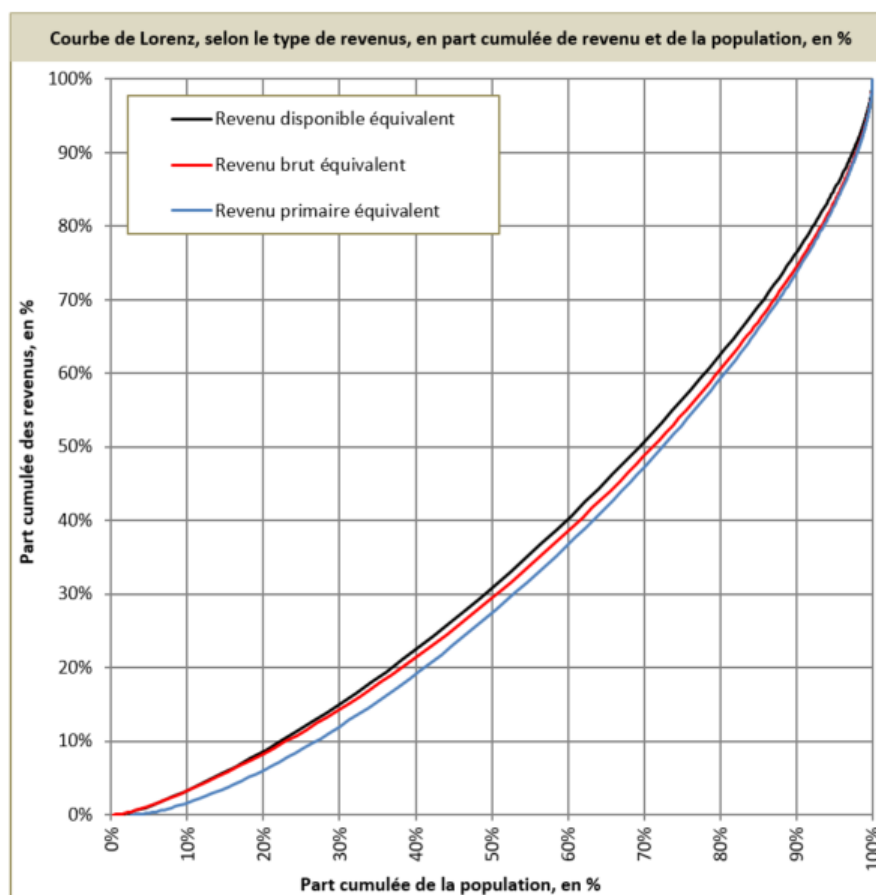
« La courbe de Lorenz est un graphique qui illustre la manière dont une ressource (comme le revenu ou la richesse) est distribuée au sein d'une population.

- Sur l'axe horizontal, on place la proportion cumulée de la population (du plus pauvre au plus riche).

- Sur l'axe vertical, on place la proportion cumulée de la ressource correspondante (par exemple, le revenu total).

Si tout le monde avait exactement la même part de la ressource, la courbe de Lorenz serait une droite diagonale parfaite (appelée la ligne d'égalité parfaite). Plus la courbe s'éloigne de cette diagonale, plus la distribution est inégale. »

²¹ Le revenu primaire – bleu – est celui consécutif à une activité, salariée ou indépendante. Le revenu brut – rouge – est celui qui comprend toutes les recettes, y compris les quatre prestations sous condition de ressources. Le revenu disponible équivalent – noir – prend également en compte les dépenses obligatoires, telles que les impôts et les primes LAMal.



Source : service de statistique

Il serait assurément extrêmement intéressant d'effectuer une même analyse, actualisée, avec les subsides LAMal octroyés en 2023 et 2024 afin de s'assurer de l'impact de ces prestations élargies sur le revenu disponible des ménages concernés. Elle ne pourra toutefois se faire que lorsque les données, notamment fiscales, de ceux-ci seront stabilisées, soit pas avant 2026-2027.

4.1.3 Inflation et évolution de la précarité

Comme le chapitre ci-dessus le démontre, la pauvreté est monitorée. Tel n'est pas le cas de la précarité. La définition de cette dernière, dont il est souvent question notamment dans les médias²², mérite qu'on s'y arrête. La précarité est une notion plus large que la pauvreté et recouvre à la fois la situation de personnes qui sollicitent des prestations financières publiques et de celles qui ne le font pas, parmi lesquelles on trouve les personnes qui renoncent à solliciter ces prestations. La précarité comprend les personnes qui demandent l'appui des services sociaux privés, de proches ou d'ami-e-s, pour une aide ponctuelle, parce que leur budget suffit tout juste à couvrir les dépenses courantes mais pas une dépense imprévue, comme des frais dentaires ou un décompte de charges locatives plus élevé que prévu. La précarité prend donc aussi en compte la pauvreté cachée. Précarité et pauvreté ont toutefois ceci en commun qu'elles sont multidimensionnelles et qu'elles ne se résument pas à un manque d'argent. Elles affectent la santé, dont le gradient social²³ est très marqué. Elles impactent le niveau de formation et inversement. Elles exposent aux dettes et à une marginalisation pérenne. Elles ont encore un effet sur la mobilité et sur la capacité de participer à la vie sociale et professionnelle.

Une étude de la HES Berne publiée en mai 2024²⁴ basée sur des données provenant de six cantons a analysé l'impact des dépenses courantes minimales sur les revenus des ménages. [L'ARTIAS](#) (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale) rapporte ceci au sujet de cette

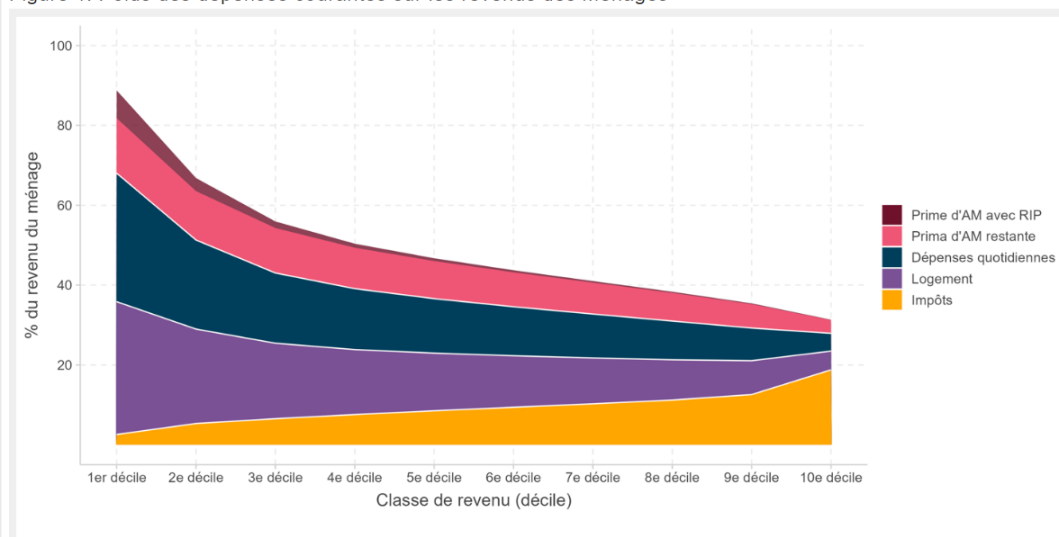
²² Le Temps du 12 janvier 2024, [La Suisse romande plus précaire que jamais](#)

²³ Gradient social en matière de santé : plus la position sociale est défavorable, moins l'état de santé est bon ; [OFS/santé/déterminants/situation-sociale](#)

²⁴ Hümbelin, O., Farys, R., & Jann, B. (2024). [Comment les dépenses courantes accentuent les inégalités](#). *Social Change in Switzerland*, N°37. doi: 10.22019/SC-2024-00001

étude « On connaît la part des différentes dépenses dans le budget d'un ménage : logement et énergie 14%, impôts 12%, primes d'assurance-maladie 7%, etc. Mais ces chiffres sont des moyennes qui ne rendent pas compte de la distribution des dépenses courantes et du revenu librement disponible entre les différentes classes de revenu. L'équipe de recherche a démontré que le poids des dépenses liées aux biens de consommation du quotidien, au logement, aux primes d'assurance-maladie et aux impôts directs varie considérablement en fonction du revenu du ménage, les 10% les plus pauvres de la population dépensant 82% de leur revenu pour couvrir leurs besoins de base. Les 10% les plus riches quant à eux, sont « à peine affectés » par les dépenses courantes, mais consacrent une part bien plus importante à l'impôt direct ». Ci-dessous l'illustration graphique de cette réalité, extraite de l'étude de la HES Berne.

Figure 1: Poids des dépenses courantes sur les revenus des ménages

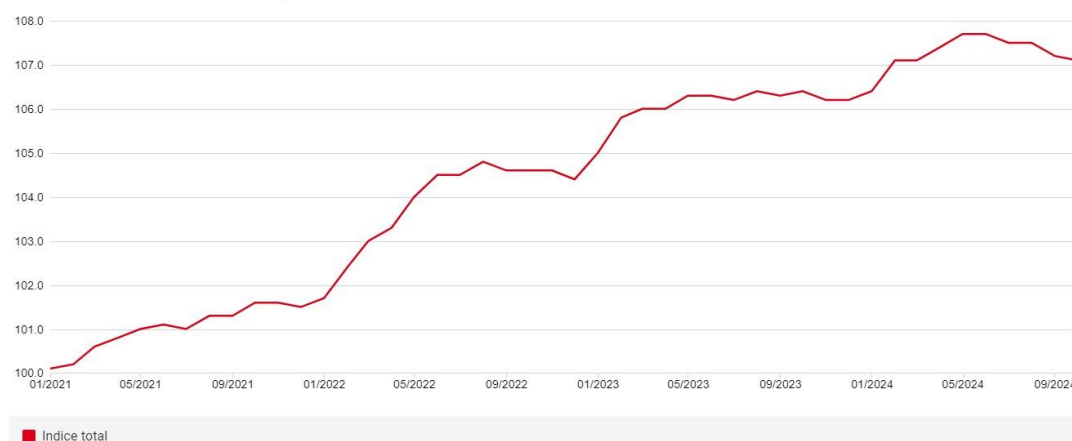


Données: Données WiSiER 2015 (AG, BE, LU, SG, VS, GE) associées à d'autres informations, calculs propres

Comme le précise la légende, les données considérées datent de 2015. La réalité qui est illustrée est certainement encore plus vraie aujourd'hui, à la faveur de l'augmentation des prix des assurances-maladie, du logement et des charges liées à celui-ci, montants qu'influence encore l'inflation de ces dernières années, de 7 points²⁵ entre le 1.1.2021 et le 31.10.2024 (primes LAMal non comprises !). Les bas revenus ressentent ainsi plus fortement les augmentations de prix que les ménages aisés²⁶.

Indice suisse des prix à la consommation

Indice valeurs mensuelles, base 12.2020=100 points



Source : OFS - Indice des prix à la consommation (IPC)

© OFS 2024

Après cette analyse de l'environnement dans lequel est appelé à évoluer le dispositif social du canton, il convient de présenter les priorisations retenues.

²⁵ OFS, calculatrice de l'IPC, <https://lik-app.bfs.admin.ch/fr/lik/reihen>

²⁶ Aline Masé (2024), Rapport sur le développement social et économique de la Suisse 2022/2023, p.21. *Almanach social 2024, Tournant socio-écologique et pauvreté en Suisse*. Caritas, Lucerne

4.2 Demandes (Objets parlementaires)

Divers objets ont été déposés qui portent sur le dispositif social cantonal. Les deux premiers ont été adoptés de longue date par votre Autorité. Les suivants l'ont été pour la plupart au cœur de la période marquée par la pandémie du Covid-19 ou juste après. Ils sont rappelés ci-après et seront repris en détail au chapitre 6 du présent rapport.

[Postulat 08.174](#) Doris Angst

Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales.

[Motion 11.158](#) du groupe socialiste

Prestations complémentaires pour les familles.

[Postulat 20.153](#) du groupe socialiste

Pour une assurance générale de revenu (AGR) dans le Canton de Neuchâtel

[Postulat 21.129](#) du groupe socialiste

Resserrer les mailles du filet social pour les travailleur-euse-s précaires

[Postulat 21.145](#) du groupe socialiste

Deuxième marché du travail : intégration sociale et professionnelle pour toutes et tous

[Postulat 22.225](#) Emile Blant

La précarité estudiantine à l'heure de l'inflation

4.3 Réflexion sur la PCC, prestation complémentaire cantonale

La prestation complémentaire cantonale (PCC) présentée dans le premier rapport « Redéfinition des prestations sociales » avait pour ambition une refonte profonde du système, réduisant de quatre à trois les prestations sociales sous condition de ressources (aide sociale, subsides LAMal et PCC), intégrant les bourses d'études, voire les avances sur contributions d'entretien, et réservant l'aide sociale aux situations dans lesquelles un accompagnement social est nécessaire. Rythmicité et actualisation des prestations sont revues. Celles-ci sont toutes calculées sur la base d'un budget, comme l'aide sociale.

Le deuxième rapport « Redéfinition des prestations sociales » rappelle que les travaux portant sur la PCC ont été mis en suspens (p. 27ss). Le Conseil d'État a en effet accepté, par courrier du 18 septembre 2019, la demande du Conseil de la facture sociale, désormais Conseil des autorités d'action sociale (CAAS), de prioriser les travaux relatifs au Projet RAISONE - SDH menés par le service cantonal de l'action sociale avec les 9 services d'aide sociale (7 SSR ainsi que Caritas et CSP pour les réfugié-e-s) ; le suivi différencié harmonisé permettant aussi de mettre en évidence les situations ne nécessitant pas d'accompagnement social. Par la suite, les travaux relatifs au SDH ont été mis en suspens à leur tour afin de permettre à ceux portant sur le développement et l'implémentation d'un nouveau logiciel de l'aide sociale d'aboutir. Le chapitre 3.4 ci-dessus a rappelé les divers éléments sur lesquels porte le SDH et les nouveautés très importantes qu'il apporte dans l'accompagnement des personnes à l'aide sociale, ainsi qu'à celles sollicitant des prestations sociales sous condition de ressources mais n'émergeant pas à l'aide sociale.

Alors que les derniers travaux préparatoires du SDH étaient à bout touchant, ceux relatifs à la PCC ont été réactivés. Il était prévu dans un premier temps d'examiner si les prestations transitoires pour chômeurs âgés (PTra)²⁷, déployées depuis le 1^{er} juillet 2021 au niveau fédéral, seraient un modèle intéressant pour la PCC, moins sous l'angle de la prestation elle-même que sous celui de sa délivrance. En effet, la mise en place d'une prestation financière sous condition de ressources présente un défi, pas seulement en termes de fixation de ses barèmes et de ses potentiels effets de seuil, mais aussi en termes d'ingénierie et organisation (quelle entité, par quel processus, avec quel support informatique). Il semblait dès lors intéressant d'examiner si le canal nouveau de délivrance des PTra pouvait aussi convenir en vue d'une mise en œuvre d'une PCC. Autant dire d'emblée que ces analyses n'ont pas été portées à leur terme.

²⁷<https://www.caisseavsne.ch/fr/Assurances/PTra/Prestations-transitoires-pour-chomeur-se-s-age-e-s/Prestations-transitoires-pour-chomeur-se-s-age-e-s.html>

Tout d'abord, les PTra sont considérées comme n'étant pas encore suffisamment stabilisées. Ces nouvelles prestations doivent faire l'objet d'une évaluation cinq ans après leur introduction. Toutefois, de premières interventions n'ont pas tardé aux Chambres fédérales, le nombre de leurs bénéficiaires étant très inférieur à celui escompté. Pour les un-e-s cela démontre que le dispositif est superflu, pour les autres qu'il est trop restrictif et rate sa cible. L'OFAS a donc procédé à une évaluation²⁸ intermédiaire publiée en décembre 2023 qui ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur les raisons pour lesquelles le nombre de bénéficiaires est nettement plus faible qu'attendu. Des données additionnelles sont nécessaires pour clarifier ces raisons. Plus récemment, le groupe d'expert-e-s chargé-e-s du réexamen des tâches et subventions sur mandat du Conseil fédéral a proposé rien de moins que l'abandon des PTra. Le Conseil fédéral n'a toutefois pas repris cette mesure dans son [programme](#). Au final et pour en revenir à la PCC, analyser un système qui n'est pas encore stabilisé (et que d'aucun-e-s proposent même d'abandonner) pour y adjoindre une prestation additionnelle ne paraît pas judicieux.

Une ambition particulière de la PCC était de permettre de délivrer une aide financière sans accompagnement social. Or tel sera le cas dès le 1^{er} janvier 2025. En effet, le suivi différencié harmonisé rappelé ci-dessus et présenté au chapitre 3.4 permettra aux services d'aide sociale de délivrer une prestation uniquement financière.

Par ailleurs et surtout, il a paru indispensable de réexaminer le projet initial de PCC à la lumière des réalités auxquelles est confrontée l'aide sociale. Ainsi, si le nombre des personnes au bénéfice de celle-ci diminue chaque année dans le canton depuis 2017, davantage d'entre elles sont plus âgées et depuis plus longtemps à l'aide sociale. Si tout un dispositif a été développé pour l'accompagnement d'un retour à l'emploi, la question se pose désormais de la réponse à proposer aux personnes émergeant à l'aide sociale depuis longtemps, plus âgées, et de leurs contributions citoyennes possibles, autres que celles d'un retour sur le 1^{er} marché du travail.

Enfin, si la PCC porte un nom proche de celui des prestations complémentaires pour les familles que connaissent plusieurs cantons (Tessin, Vaud, Genève et Soleure et prochainement Fribourg, vraisemblablement dès 2026), son ambition est différente puisqu'elle propose une refonte du système et non pas l'ajout d'une nouvelle prestation au dispositif déjà complexe – voire le millefeuille – existant. Il est dès lors important de rappeler les buts visés par les auteur-e-s des motion et postulat pour des PC familles rappelés au point 4.2 qui sont de soutenir les familles à faible revenu et de lutter contre la pauvreté des familles et donc celle des enfants.

Certes, en créant une nouvelle prestation par exemple pour des bénéficiaires d'aide sociale âgés et durablement à l'aide sociale (avec une PCC) ou pour des familles de « working-poor » bénéficiaires d'aide sociale (avec une prestation complémentaire pour les familles), on pourrait encore réduire mathématiquement le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et offrir un autre « statut » à ces personnes. Cependant, le Conseil d'État est convaincu que des réponses à ces situations spécifiques peuvent être apportées avec le dispositif existant sans créer de toutes pièces une nouvelle prestation (avec toutes ses contraintes, ses coûts d'administration et ses risques d'effets de seuil) qui aurait de surcroît pour corollaire de marginaliser encore plus celles et ceux qui continueraient à élargir à l'aide sociale.

En conséquence, la volonté du Conseil d'État est bien de répondre à ces intentions mais en s'affranchissant des concepts initiaux tels que posés dans le premier rapport « Redéfinition des prestations sociales ». En d'autres termes, il est d'avis que ce n'est ni en réformant le dispositif social cantonal – la PCC – ni en introduisant une nouvelle prestation sociale – les PC familles – que les intentions de la motion 11.158 et du postulat 08.174 pourront se réaliser. Dans une démarche davantage pragmatique, et soucieuse des deniers publics, il propose de développer des réponses qui soient adossées au dispositif actuel et les présente dans la suite de ce rapport.

²⁸<https://sozialesicherheit.ch/fr/le-recours-aux-prestations-transitoires-a-ete-moins-important-quattendu/>

4.4 Priorisation des mesures et actions

4.4.1 Nécessité de soutenir toutes les familles (ALFA)

L'offre de mesures et de services afin de promouvoir et soutenir les familles et leurs membres dans les différentes étapes de la vie est au cœur de la politique familiale portée par l'État. Dans le registre de la politique sociale, ces mesures se déclinent avant tout sous forme de prestations financières. Celles-ci sont tantôt destinées à toutes les familles, comme les allocations familiales, tantôt sont soumises à conditions de ressources, comme les bourses d'études, les subsides LAMal, les avances de pensions alimentaires ou l'aide sociale. À la différence de quelques cantons, le Canton de Neuchâtel a privilégié l'aménagement des prestations existantes pour tenir compte des besoins accrus des familles au développement d'une prestation particulière pour les familles, et n'entend pas en développer de nouvelle (voir chap. précédent 4.3). Il a aussi mis en place il y a 10 ans, avec le dispositif ACCORD et les GSR, un accès centralisé dans chaque région permettant une analyse des besoins financiers de tous les membres d'une même famille. Cette offre singulière a été relevée lors de la Conférence nationale sur la pauvreté du 22 août 2024 à Berne.

Ci-dessous, un extrait de la [fresque](#), dessinée par l'agence Pikka lors de Conférence nationale sur la pauvreté du 22 août 2024 à Berne et désormais disposée à l'entrée du bâtiment de l'OFAS, illustre le dispositif ACCORD neuchâtelois et l'accès aux prestations sociales par les GSR.



La volonté est de poursuivre dans cette voie et de continuer à développer le soutien aux familles en exploitant les diverses marges que permet le dispositif existant et les ressources financières qui peuvent être mobilisées.

4.4.2 Subsidés LAMal comme instrument central de la politique sociale

La marge des cantons en matière de réduction individuelle des primes (subsidés LAMal) pour les bénéficiaires dits de classification ordinaire est considérable dans l'aménagement des barèmes, dans le respect toutefois de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette marge a permis dans le Canton de Neuchâtel de supprimer dès 2019 un des principaux effets de seuil à la sortie de l'aide sociale. Le subsidé perçu décroît ainsi moins vite que n'augmente le revenu des personnes qui quittent l'aide sociale. Les mesures prises les années suivantes, décrites au chapitre 3.1, ont eu pour objectif de soutenir de façon accrue les familles, les personnes en formation et in fine les personnes seules. Les subsidés LAMal sont dès lors devenus un outil central de la politique sociale à Neuchâtel, à mesure aussi de la charge croissante des primes qu'ils allègent. Il convient d'utiliser tout le potentiel de cette aide, dont l'octroi peut en partie être automatisé, et de ne pas développer une nouvelle prestation financière. La population concernée ne dispose en effet que d'un portemonnaie et, au final, il lui importe avant tout de pouvoir faire face à ses dépenses.

4.4.3 Bourses d'études, des adaptations qui s'imposent

En préambule, en matière de bourses d'études, on rappellera, comme au chapitre 3.3, que le but de la loi sur les aides à la formation (art.1^{er}) est « d'encourager les études et formations de toutes celles et de tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes ». On parle ici bien sûr des apprenant-e-s ayant leur « domicile déterminant » dans le Canton de Neuchâtel (en principe, un-e étudiant-e ou un-e apprenant-e provenant d'un autre canton relève, en matière de bourses, de la compétence d'intervention de son canton de domicile).

La présente section a pour objectif de proposer un aperçu de la situation financière des étudiant-e-s des degrés tertiaires émanant de l'Université de Neuchâtel (UniNE), la HE-Arc, ainsi que la HEP-BEJUNE. Les informations présentées ici relèvent à la fois du Rapport de l'Université de Neuchâtel sur la situation sociale et économique des étudiant-e-s publié en 2021, mais aussi de l'enquête SSEE menée par l'OFS en 2020 et d'un rapport de l'OHER/SFPO concernant le Bureau social de l'UniNE (2017-2022). Ces documents renseignent sur la situation des étudiant-e-s sans toutefois permettre d'avoir une vision plus précise de la situation de leurs familles. Ils ne permettent en outre pas de déterminer explicitement la part des étudiant-e-s travaillant à côté de leurs études exclusivement par nécessité économique et/ou également par choix par exemple pour financer des loisirs ou pour acquérir des premières expériences professionnelles.

Situation économique des étudiant-e-s de l'UniNE en comparaison nationale

Globalement, la situation économique des étudiant-e-s de l'Université de Neuchâtel (UniNE) ressemble fortement à la situation économique des étudiant-e-s des autres hautes écoles de niveau universitaire (HEU). Ainsi :

- La grande majorité exerce une activité rémunérée (environ 70%). Le revenu de celle-ci constitue souvent un apport indispensable pour vivre.
- Quelques 85% des étudiant-e-s reçoivent un soutien financier de leur famille.
- Seuls 11% à 12% des étudiant-e-s bénéficient d'une bourse ou d'un prêt d'étude.
- Environ 9% des étudiant-e-s déclarent avoir des dettes²⁹. Le taux est même de 13% parmi les étudiant-es de master – plus souvent touché-e-s par les difficultés financières, du fait notamment qu'ils ou elles vivent plus souvent hors du foyer familial.

²⁹ Les chiffres sur l'endettement des étudiant-e-s sont globalement rassurants, notamment du fait qu'ils baissent depuis plusieurs années. Ils englobent néanmoins des constats plus problématiques, comme le fait que plus de 120 étudiant-e-s de l'UniNE annoncent avoir une dette supérieure à 10'000 francs.

Des différences peuvent néanmoins être observées entre l'UniNE et les HEU (les autres universités de Suisse). Ces différences laissent penser que la situation financière des étudiant-e-s de l'UniNE est plus fragile que la moyenne :

- 28% des étudiant-e-s de l'UniNE expriment de l'insatisfaction à l'égard de leur situation financière, contre 23% des étudiant-e-s des HEU.
- 16.7% des étudiant-e-s de l'UniNE rencontrent de (très) grandes difficultés financières, un taux supérieur à la moyenne des HEU (12%). Le taux est particulièrement élevé parmi les étudiant-e-s de master (18.7%).
- 20% des étudiant-e-s de l'UniNE bénéficient d'un soutien financier d'autres sources publiques (aide sociale, allocations familiales/de formation, rente, etc.), ce qui est nettement supérieur au taux de 10.6% au sein des HEU.

Situation économique des étudiant-e-s neuchâtelois de l'UniNE (Bachelor)

Concernant la comparaison entre les étudiant-e-s neuchâtelois de l'UniNE (éligibles à des bourses du Canton de Neuchâtel) et les étudiant-e-s non neuchâtelois de l'UniNE³⁰, les observations sont contrastées. D'un côté, certains signaux suggèrent une situation financière moins bonne des étudiant-e-s neuchâtelois. Ainsi, les étudiant-e-s neuchâtelois sont plus nombreux que la moyenne à travailler à côté de leurs études durant le Bachelor (72.6% contre 68%). Ils et elles sont aussi nettement plus nombreux que les autres à avoir renoncé à un cursus hors de l'UniNE pour des raisons financières (45.6% contre 32.6%). D'un autre côté, les étudiant-e-s neuchâtelois-es sont moins touché-e-s que la moyenne par les dettes (3.6% contre 6.2%) et les difficultés financières (11.3% contre 15.5%) ; ce phénomène s'explique probablement en grande partie par le fait qu'ils et elles sont plus nombreux-ses à vivre chez leurs parents.

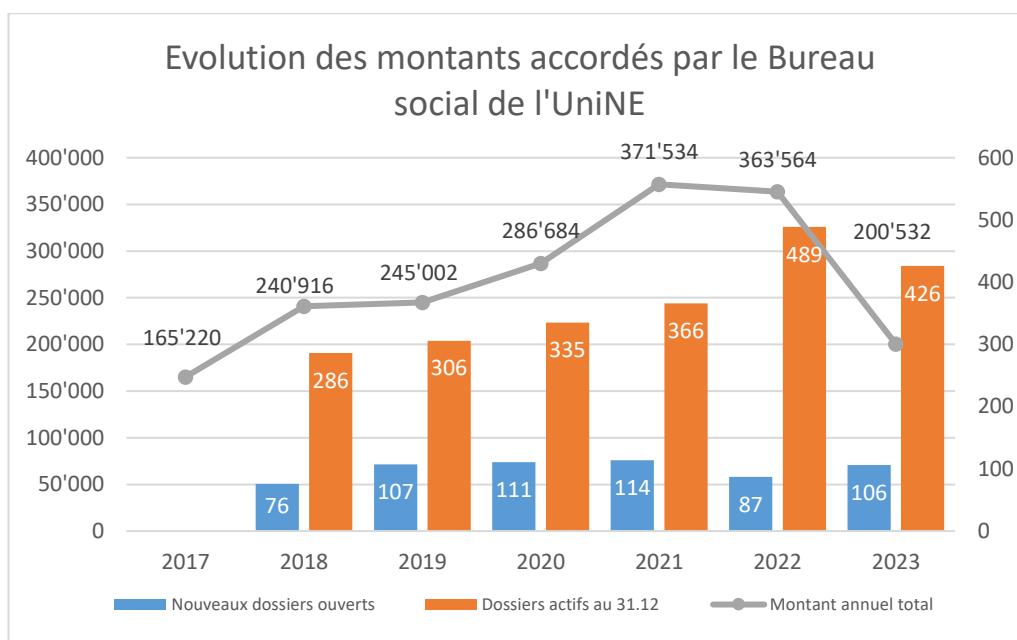
Évolution de la situation financière des étudiant-e-s de l'UniNE entre 2017 et 2022

Si l'on s'attache à évaluer les difficultés financières des étudiant-e-s, une source des plus fiables est celle du recours aux aides existantes dans les hautes écoles. Le [Bureau social de l'UniNE](#) intervient pour soutenir ponctuellement les étudiant-e-s de l'UniNE, lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés financières passagères (frais médicaux, frais d'étude, etc.). Ces aides interviennent subsidiairement aux soutiens publics et sont principalement destinées à des situations particulières (enfants à charge, maladie, fin de formation, etc.).

Les statistiques du bureau social de l'UniNE (cf. tableau ci-dessous) indiquent entre 2017 et l'été 2022 une augmentation de la durée des soutiens, du nombre d'étudiant-e-s en difficulté, ainsi qu'une hausse du montant accordé par dossier. Autrement dit, les demandes de soutien ont fortement augmenté durant la pandémie, aussi bien en durée et en nombre qu'en intensité. Après l'été 2022, la situation des étudiant-e-s ne s'est pas forcément améliorée, mais de nouvelles restrictions budgétaires internes ont contraint le bureau social à réduire les montants accordés par dossier.

En effet, le Bureau social est alimenté annuellement par un montant de 200'000 francs. En 2018 et 2019, le déficit a été compensé par des excédents des années précédentes et par des dons (+ 50'000 francs par année). Entre mars 2020 et juillet 2022, durant la pandémie de Covid-19, les conditions définies par le règlement du Bureau social ont été assouplies, dans le but de pouvoir soutenir des situations auparavant stables mais fragilisées par la crise. Cela explique le dépassement budgétaire observable en 2020, 2021 et 2022. Dès août 2022, ces assouplissements ont été supprimés et le Bureau social a réintroduit des règles de priorité lui permettant de respecter le budget annuel de 200'000 francs. Cela explique la baisse observable du montant total distribué en 2022 et 2023, malgré un nombre de dossiers ouverts supérieur aux années précédentes.

³⁰ Ces observations concernent uniquement les étudiant-e-s de Bachelor. Les données comparatives ne sont pas accessibles au sujet des étudiant-e-s du niveau du Master.



Situation dans les deux autres hautes écoles sur territoire neuchâtelois

Du côté de la HE-Arc, un « [Espace d'écoute](#) » propose un accompagnement principalement psychologique. Pour des sollicitations spécifiquement financières, les étudiant-e-s sont orienté-e-s auprès du Bureau social de l'UniNE, sur la base d'une convention liant les deux institutions. Concernant le nombre de sollicitations, le recours au Bureau social de l'UniNE par les étudiant-e-s de la HE-Arc est « relativement rare, avec environ une à deux demandes par année ». L'institution ne possède cependant pas d'informations plus précises.³¹

Du côté de la HEP-BEJUNE, l'institution dispose d'un fonds de solidarité. Selon [les directives d'utilisation](#) de ce fonds, il est « destiné à apporter une aide financière ponctuelle à des étudiant-e-s ayant des difficultés importantes à faire face aux charges occasionnées par leurs études à la HEP-BEJUNE ». Dans la pratique, les soutiens couvrent principalement les taxes d'études (500 francs /semestre). Les statistiques relevées par l'institution font état de 41 soutiens octroyés sur les 10 dernières années, pour un montant moyen annuel de 3'500 francs. La HEP-BEJUNE ne constate pas d'augmentation particulière ces dernières années.

Analyse des refus d'octroi de bourses

Revenant sur les constats posés en matière de bourses d'études (ch.3.3 supra : moins de bénéficiaires et des aides plus faibles), il est proposé ci-dessous une brève analyse à mettre en lien avec la tendance baissière du nombre de bénéficiaires de cette prestation délivrée par l'office cantonal de l'assurance-maladie et des bourses d'études (SASO/OCAB).

Un examen détaillé effectué à l'interne du service de l'action sociale permet ainsi de présenter les typologies de décisions négatives rendues par l'office et d'esquisser quelques éléments explicatifs portant sur les « conditions de ressources » (revenus et fortune) de l'étudiant-e ou de l'apprenant-e et/ou de ses parents. L'analyse a porté sur l'année civile 2022, donc avant les modifications présentées au chapitre 3.3 concernant les rentrées des années scolaires 2023-2024 et 2024-2025.

Sur 1908 demandes d'usagères et usagers reçues via le Dispositif ACCORD/GSR, l'OCAB a octroyé 885 bourses d'études en 2022 et rendu 1'023 décisions de refus ; parmi ces dernières, 785 refus étaient fondés sur le « calcul du droit » et 238 étaient rendues « sans calcul ». Environ 23% des décisions négatives ont ainsi été motivées par des questions autres que financières, par exemple : « formations non reconnues », « conditions de domicile non remplies », « durée excessive des études », « seconde formation du même niveau », etc.

³¹ La HE-Arc informe également que, durant la pandémie, en collaboration avec HES-SO, un soutien financier spécifique avait été mis en place, afin de venir en aide notamment aux « étudiant-e-s qui pouvaient auparavant compter sur des emplois temporaires [et qui] se sont vus soudainement privé-e-s de revenus déterminants ». Quatre appels répartis sur quelques mois entre 2020 et 2021 ont chacun totalisé entre 10 et 20 demandes de soutien financier.

Un peu plus de trois quarts des refus de bourses ont été fondés sur des appréciations financières. Sur ces 785 refus, 663 concernaient des évaluations de la situation économique des parents de l'étudiant-e ou de l'apprenant-e (quand celui ou celle-ci appartient à l'unité économique de référence de la famille, UER/ACCORD).

L'hypothèse de travail à ce stade est que les dépenses reconnues (ou admises) dans le calcul des budgets parentaux sont fixées à des niveaux trop bas, en raison notamment de l'inflation galopante de ces dernières années. Compte tenu de ce contexte, on comprend aisément que certains parents aient davantage de difficultés à soutenir leur enfant en formation. Au chapitre 5.3 ci-après, des propositions de modifications de ces référentiels financiers seront présentées.

Synthèse des analyses

En guise de conclusion à ce chapitre d'analyses détaillées, quelques éléments de synthèse sont proposés.

Sous l'angle de la situation financière des jeunes en formation, spécifiquement des degrés tertiaires, il y a lieu de relever une situation plus fragile du côté des étudiant-e-s de l'UniNE : 20% bénéficient d'une aide publique autre que la bourse et 16 à 18% se disent en très grande difficulté financière. Au niveau du Bachelor, les observations sont contrastées mais il est intéressant de relever qu'à ce degré de formation, les étudiant-e-s neuchâtelois-e-s sont plus nombreux à vivre chez leurs parents. Enfin, le Bureau social de l'UniNE est toujours très sollicité, davantage qu'avant la pandémie de Covid-19.

En termes d'intensité de l'aide, du côté des bourses d'études délivrées, les montants octroyés par le Canton de Neuchâtel sont inférieurs à la moyenne suisse. S'agissant de l'accès à la prestation, une majorité des refus de bourses le sont pour des raisons de conditions financières ; les critères de référence, notamment pour la prise en compte des budgets des parents, sont devenus à l'évidence trop restrictifs eu égard à l'évolution du coût de la vie.

4.4.4 Aide sociale, des mesures à développer pour certains publics

Si l'aide sociale est souvent présentée comme le « dernier filet de sécurité sociale », elle ne se résume pas à soutenir peu ou prou les personnes qui ne peuvent pas l'être par les dispositifs qui sont en amont ou qui le sont insuffisamment. Comme le montrent les réformes importantes qui la traversent depuis plusieurs années, cette prestation s'adapte au profil des personnes qu'elle accompagne. Ces dernières années ont vu diminuer, fort heureusement, le nombre global de personnes aidées. On par contre augmenté les cohortes de personnes plus âgées et de celles aidées depuis plusieurs années. En outre, la part des personnes seules continue de croître (68.9% en 2023) et celle des familles monoparentales et des couples avec enfants reste élevée (plus d'un ménage sur 4 à l'aide sociale). Des mesures spécifiques sont proposées pour ces publics ; elles sont développées dans la suite de ce rapport.

4.4.5 Mieux visibiliser la précarité

Les échanges réguliers du service cantonal de l'action sociale avec des acteur-trice-s investi-e-s du réseau socio-sanitaire neuchâtelois (voir chap. 2.2) mettent clairement en évidence la difficulté de rendre compte, avec un regard objectif et pertinent, des réalités sociales et de leurs évolutions dans le Canton de Neuchâtel. Or l'article 1^{er} lettre b de la loi sur l'action sociale donne pour mission de « prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale ».

Après des épisodes marquants comme la pandémie de Covid-19 ou les années de baisses marquées du pouvoir d'achat, la nécessité de renforcer, aussi dans le Canton de Neuchâtel, une veille stratégique dédiée à la thématique de la précarité ou de l'exclusion sociale s'impose avec une plus grande acuité encore.

Certes, des indicateurs statistiques existent et sont publiés régulièrement dans le Rapport social du Canton de Neuchâtel, établi et édité depuis 2015 par le SASO et le STAT. Mais on doit se rendre à l'évidence : la situation vécue par une part non négligeable de la population échappe à la vision éclairée des pouvoirs publics. Ce constat, nombre d'autres cantons le font aussi et plusieurs se sont peu à peu engagés dans le développement de nouveaux outils. Des organismes au niveau national recommandent d'ailleurs que les cantons investissent aussi ce champ d'observation.

5. MESURES ET ACTIONS PROPOSÉES

5.1 Soutenir toutes les familles (ALFA)

Les montants des allocations familiales, dont le but est de compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants, sont identiques depuis 2015. Dans un contexte marqué ces dernières années par une forte inflation et une hausse des charges dans le budget des familles, et après avoir mené un dialogue avec les caisses d'allocations familiales actives dans le canton, le Conseil d'État a décidé d'augmenter le montant des allocations familiales à raison de 20 francs par mois et par enfant à partir du 1^{er} janvier 2025. Les allocations pour enfants s'élèveront à 240 francs par mois et par enfant pour les deux premiers enfants et à 270 francs par mois et par enfant dès le troisième enfant. Les allocations de formation s'élèveront quant à elles respectivement à 320 francs par mois et par enfant pour les deux premiers enfants et à 350 francs par mois et par enfant dès le troisième enfant³². Cette augmentation, dont les conséquences pour l'économie sont modérées, permet d'apporter un soutien à toutes les familles du canton.

Avec cette mesure correspondant à une augmentation de 7 à 10 % des allocations familiales, une réponse aux conséquences de l'inflation sur les familles est apportée. Cette mesure constitue par ailleurs le premier palier de la volonté traduite dans le [postulat 24.134](#) « Pour des allocations familiales équitables. » qui demande une augmentation des ALFA de 20 % au moins, postulat accepté par votre autorité le 3 octobre dernier. Comme annoncé dans le cadre du débat relatif à ce postulat, l'étude de la faisabilité d'opérer dans les prochaines années un 2^e palier d'augmentation des ALFA se fera avec les caisses cantonales d'allocations familiales représentatives des principaux acteurs économiques du canton dans le cadre de la mise en œuvre de la surcompensation intégrale des charges dans le domaine des allocations familiales³³.

Il s'agit de rappeler que l'augmentation des ALFA bénéficie directement à l'ensemble des familles, à l'exception des familles bénéficiaires d'aide sociale, les ALFA étant constitutives des revenus venant en déduction des charges reconnues par l'aide sociale.

5.2 Subsidés LAMal

Identifié et présenté comme un outil central de la politique sociale, le dispositif des subsidés LAMal a été considérablement ajusté (voir le chap.3.1). À court ou moyen terme, le dispositif sera amené à évoluer encore de façon significative afin de trouver une réponse à la volonté traduite par l'initiative cantonale « Primes maladie, stop à la hausse ! », dont la recevabilité a été acceptée par votre Autorité le 26 mars 2024.

Si les adaptations apportées ces dernières années, notamment celles relatives à l'élargissement du cercle des ayants droit, sont à relever, il s'avère pertinent de s'arrêter sur la stratégie d'augmentation des subsidés à hauteur de l'intensité de la croissance des primes. Lorsqu'il y a une hausse des primes d'assurance-maladie, il est usuel de maintenir l'intensité de l'aide en ajustant les subsidés d'un pourcentage identique à celui de l'augmentation des primes. Concrètement pour une prime de 600 francs qui subit une augmentation de 8% cela représente 48 francs supplémentaires. De même, le subside potentiel correspondant, de 300 francs, sera ajusté de 8%, ce qui correspond à une hausse de 24 francs. Au final, le bénéficiaire de subsidés verra sa situation se détériorer de 24 francs (48 francs moins 24 francs). Sur une base annuelle, cette perte mensuelle de 24 francs s'accumule pour atteindre 288 francs. Pour un ménage constitué de deux adultes, la perte annuelle est doublée, soit 576 francs.

Cette situation illustre clairement la pertinence qu'il y aurait d'ajuster les montants des subsidés non pas en pour cent, mais en valeur absolue lorsqu'il y a une augmentation des primes. Un tel ajustement garantit que l'aide reste proportionnelle aux nouveaux coûts que doivent supporter les assuré-e-s. À défaut de cette approche, les assuré-e-s se trouvent confronté-e-s à une charge

³² Les montants versés à ce jour dans notre canton sont supérieurs aux montants minimaux que fixe la loi cadre fédérale, qui sont de 200 francs par enfant, resp. de 250 francs si l'enfant est en formation.

³³ Le Parlement fédéral a entériné en mars 2024 une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales prévoyant l'introduction obligatoire pour tous les cantons d'un système de surcompensation intégrale des charges qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025 ou 2026 avec un délai transitoire de 3 ans pour la mise en œuvre dans les cantons.

financière de plus en plus lourde, ce qui diminue l'aide et rend le paiement des primes de plus en plus difficile pour une part croissante de la population.

À court terme, ne pas ajuster en francs mais en pourcentage les subsides en fonction des augmentations des primes peut être avantageux pour les finances publiques car cela réduit les dépenses directes des collectivités liées aux subsides LAMal. Toutefois, à long terme, cette approche risque d'entraîner une augmentation des impayés des assuré-e-s insolvable, générant ainsi des coûts additionnels pour l'État. Cette réalité peut se traduire par une croissance des primes impayées.

Dans ce contexte, le Conseil d'État souhaite continuer à jouer un rôle clé dans sa politique sociale en ajustant les subsides par les outils existants. Cela inclut le découplage entre la PARC (prime de référence pour les bénéficiaires de l'aide sociale) et la prime de référence pour les bénéficiaires de catégorie « ordinaire », de laquelle découlent les 15 classifications des subsides ordinaires. Ce découplage, instauré en 2024, s'avère particulièrement pertinent puisqu'il permettrait d'ajuster, au plus près de la valeur absolue, le montant de la prime de référence en fonction de l'augmentation des primes. Cette méthode s'apparente à celle employée pour gérer la progression à froid sur le plan fiscal, suggérant ainsi une approche équivalente pour les subsides.

À noter que la politique des subsides à l'assurance-maladie sera appelée à être encore renforcée ces prochaines années au travers de la réponse à apporter à l'initiative cantonale « Primes maladie : stop à la hausse ! ». Ceci a d'ailleurs été déjà thématiqué avec le Conseil des autorités d'action sociale (CAAS) comme un enjeu important à venir dans le domaine de la facture sociale harmonisée. Les travaux sont aujourd'hui initiés parallèlement à ceux relatifs à l'initiative sur la déductibilité des primes d'assurance maladie.

5.3 Bourses d'études

Ainsi que cela a été relevé dans le chapitre 4.4.3, à ce jour dans le Canton de Neuchâtel, on peut raisonnablement considérer que le soutien aux étudiant-e-s et apprenant-e-s neuchâtelois-e-s par le système des bourses devrait être amélioré, compte tenu du contexte inflationniste et de l'obsolescence de certains référentiels financiers (voir ci-dessous). C'est surtout évident à l'égard de celles et ceux poursuivant une formation de degré tertiaire, par exemple à l'Université de Neuchâtel. Les critères financiers pour calculer les budgets des parents et de l'étudiant-e ou de l'apprenant-e ne sont plus adaptés à la réalité de l'évolution générale des prix et du coût de la vie. Il convient cependant de préciser que l'établissement de ces référentiels financiers relève de la compétence du Conseil d'État ; ceux-ci se trouvent par exemple dans le Règlement d'application de la loi (RLAF ; RSN 418.110) ou l'Arrêté relatif aux montants déterminants pour l'octroi d'aides à la formation (ALAF ; RSN 418.110.0), voire dans des directives du service de l'action sociale (SASO/OCAB).

Plutôt qu'une fondamentale réforme en matière de bourses d'études, des ajustements ponctuels sont envisagés dès la rentrée 2025-2026. Il s'agit ainsi d'améliorer l'accès à la prestation et aussi de renforcer l'intensité des bourses d'études attribuées.

Prioritairement, concernant le budget parental ou de l'apprenant, il est nécessaire d'augmenter le référentiel des dépenses consacrées au logement, puisque celui-ci n'a pas été modifié depuis l'instauration de la LAF en 2013. Actuellement, les normes de référence pour les frais de logements sont celles de l'aide sociale dans le Canton de Neuchâtel ; elles sont objectivement basses. Dans le domaine des bourses d'études, il serait raisonnable de majorer ces normes ou alors de prendre en référence d'autres normes, comme celles en vigueur dans le Canton de Neuchâtel pour les prestations complémentaires AVS/AI.

Du côté des montants considérés comme nécessaires pour couvrir les frais d'entretien de la famille et de l'apprenant-e (article 2 ALAF), ceux-ci sont reconnus sur la base des normes d'aide sociale majorées. Ils devraient aussi être adaptés à la hausse ; en augmentant le taux de majoration (actuellement de 115% pour les parents et de 105% pour l'apprenant-e) et avec pour objectif de se rapprocher des normes en vigueur pour les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI.

Du côté de l'apprenant-e et des charges directement générées par sa formation, un levier d'amélioration existe dans la couverture des frais de 1^{ère} année (article 44 RLAF), en raison d'un investissement de départ objectivement nécessaire, que cela soit au début du cursus du secondaire

2 ou de celui du degré tertiaire. Le forfait pour « frais de formation » en première année de chaque degré (secondaire II et tertiaire), actuellement fixé à 2200 francs, pourrait être revu à la hausse, par exemple à 3500 francs. À noter qu'une augmentation du forfait permettrait de couvrir l'adaptation des taxes liée à l'inflation.

Enfin, il faut relever que les différentes franchises sur les revenus et les gains accessoires sont à ce jour identiques à celles de 2013 ; fixées à un niveau trop bas, elles risquent de perdre leur objectif initial qui se voulait incitatif. Il s'agira donc aussi de revoir à la hausse ces franchises, toujours à l'horizon de la « rentrée scolaire » de l'été 2025.

5.4 Renforcement des possibilités d'aides ponctuelles en faveur des travailleurs-euses précaires

Comme cela a été détaillé dans le cadre du chapitre 4, la précarité est une notion plus large que celle de la pauvreté. De manière générale, la politique des subsides à l'assurance-maladie, identifiée comme outil central de politique sociale, permet d'alléger le budget des personnes et ménages aux revenus modestes et apporte une aide significative aux travailleur-euse-s dont les revenus mensuels sont faibles. Il n'en demeure pas moins qu'une frange importante de la population pourtant professionnellement active, malheureusement difficilement statistiquement quantifiable, reste dans une situation financière très fragile dans laquelle toute dépense imprévue telle qu'un traitement dentaire, des frais de lunettes ou un décompte de charges locatives plus élevé que prévu (pour ne citer que quelques exemples) risque de faire basculer la personne ou le ménage dans l'endettement, avec ses conséquences possibles, notamment le risque de décrocher professionnellement et de perdre son travail.

Les partenaires du « social privé » tels que CSP et Caritas font état d'une augmentation significative des situations de personnes ou de ménages de celles et ceux que l'on peut qualifier de « travailleur-euse-s précaires ». Il s'agit de personnes qui peuvent cumuler plusieurs petits jobs, aux revenus parfois irréguliers, du travail à la demande (par exemple), qui de ce fait sont particulièrement exposées aux conséquences financières des dépenses imprévues et aux risques d'endettement et/ou de perte d'emploi. Pour les aider dans ces situations, outre l'accompagnement social dédié à la gestion de leur budget, ces services sociaux privés font appel à des œuvres caritatives qui permettent d'intervenir ponctuellement pour des dépenses imprévues. Le nombre de celles-ci et leurs possibilités d'aide sont toutefois limité-e-s.

Afin de doter les services sociaux privés d'un outil supplémentaire, la possibilité de mobiliser plus activement le périmètre d'intervention du Fonds de secours aux chômeurs et aux chômeuses (FNSC³⁴) en matière de prévention du chômage a été identifiée. Dans un premier temps, durant une phase-pilote d'un an (qui démarrera au 1^{er} janvier 2025), les partenaires du social privé tels que CSP et Caritas pourront faire appel à ce fonds pour des interventions financières en faveur de travailleur-euse-s précaires. Il s'agira d'aides ponctuelles, en principe uniques, en faveur de personnes actives professionnellement et confrontées à une dépense justifiée et imprévue dans le but d'éviter une situation de décrochage professionnel, voire d'endettement. Un bilan de cette mesure et de ses impacts en faveur des personnes concernées et sur les finances de la Fondation, sera établi au terme de l'expérience pilote. Les suites à donner à ce projet seront déterminées sur la base de ce bilan.

5.5 Développer une nouvelle réponse pour l'aide sociale

5.5.1 Évolution et constats

Avant de décliner les nouvelles actions et propositions attendues dans le périmètre de l'aide sociale, l'organisation particulière du dispositif cantonal d'intégration professionnelle se doit d'être rapidement recontextualisée.

³⁴ La [Fondation neuchâteloise de secours aux chômeuses et chômeurs](#) intervient en dernier recours pour venir en aide aux personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile en raison de la perte de leur emploi. La Fondation peut également prendre toute mesure pour lutter contre le chômage. Il est doté d'un capital de CHF 5.5 millions de francs au 31.12.2023 et produit des revenus annuels disponibles de l'ordre de 50'000 francs environ.

Déploiement de la stratégie d'intégration professionnelle dans les SSR (IP-SSR)

Depuis 2019, le domaine de l'aide sociale est partie prenante de la stratégie cantonale d'intégration professionnelle présentée dans le rapport du Conseil d'État [15.047](#) et soutenue unanimement par le Grand Conseil en 2016.

Cette réforme a impliqué une réorganisation en profondeur du dispositif d'appui aux demandeur-euse-s d'emploi avec l'établissement d'outils et de processus harmonisés et coordonnés entre les différents partenaires. Dans le cas particulier, entre les services sociaux régionaux et l'office du marché du travail (OMAT).

Des bilans de la stratégie d'intégration professionnelle ont été présentés à votre autorité dans le cadre des rapports [17.039](#) « Monitoring intégration professionnelle » et [24.006](#) « Politique de l'emploi »

Des processus et des outils communs et partagés

Au niveau des services sociaux, il s'agit de cibler de manière systématique les profils des bénéficiaires de l'aide sociale susceptibles de répondre aux critères de l'outil d'évaluation mis en place, intitulé dans le jargon des professionnel-le-s « pronostic 1 ». Ce canevas d'analyse permet notamment d'identifier les personnes ayant un potentiel d'intégration jugé suffisant pour être annoncées à l'OMAT/ORP. Sur la base de ce signalement, ce dernier effectue ensuite une évaluation plus poussée lors d'un entretien avec le-la candidat-e à l'emploi, afin de déterminer à cette même occasion le potentiel projet professionnel du-de la bénéficiaire en définissant les grandes lignes de la stratégie individuelle à mener pour y parvenir. Cette étape est intitulée dans le cadre d'IP « pronostic 2 ». Si les conditions attendues sont réunies, la personne issue de l'aide sociale est ensuite suivie par l'ORP dans ses démarches d'intégration vers le 1^{er} marché de l'emploi.

Vers un repositionnement et une clarification des rôles de chaque institution

Le dispositif a donc évolué d'une logique de statut (« bénéficiaire de l'aide sociale » versus « demandeur-euse d'emploi indemnisé-e » avec des droits distincts) à celle du besoin : si un potentiel d'intégration professionnelle est attesté à l'aide des outils d'évaluation précités (« pronostics 1 et 2 »), la personne émergeant à l'aide sociale peut bénéficier d'un appui par un-e professionnel-le de l'ORP ce qui lui permet par la même occasion d'être éligible à l'offre des Mesures du Marché du Travail (MMT) pilotée et financée par le service de l'emploi (SEMP). Ces mesures sont axées sur des contenus permettant de rapprocher le-la demandeur-euse d'emploi des attentes du marché du travail alors que le dispositif d'insertion socio-professionnelle/ISP piloté par le SASO/ODAS se focalise avant tout sur la consolidation des compétences douces (soft skills) des participant-e-s.

Ce dispositif a fait l'objet d'un accompagnement soutenu par les différents partenaires et plusieurs bilans ont été établis et partagés avec les autorités communales chapeautant les services sociaux régionaux, notamment dans le cadre du Conseil des autorités d'action sociale (CAAS).

Actions entreprises depuis le début de la législature 2021-2025

Plus récemment, il a été souhaité de redynamiser les liens entre les professionnel-le-s du service de l'emploi et celles et ceux de l'aide sociale (personnel des SSR principalement). Sur la base des expériences menées de 2019 à 2021, cette orientation s'est avérée nécessaire en prenant aussi en compte que la stratégie d'intégration professionnelle a été déclinée de manière opérationnelle en grande partie durant la pandémie de Covid-19. Sans surprise, celle-ci a pleinement impacté la prise en charge des publics émergeant tant à l'aide sociale qu'à l'ORP par un basculement vers des suivis à distance exigés par des motifs de sécurité sanitaire. C'est ainsi que différentes rencontres ont été organisées avec pour objectif de favoriser une réflexion partagée et des échanges, notamment, sur:

- Ce qui fonctionne bien et fait consensus entre ORP et SSR dans le cadre d'IP.
- Ce qui ne fonctionne pas à satisfaction et qu'il s'agit d'améliorer.
- Les missions respectives et bases légales.
- Les contraintes organisationnelles, légales et financières de chaque institution.

Ces démarches ont permis de retisser des liens entre les professionnel-le-s (directions et équipes en charge de la gestion opérationnelle des dossiers) et de tendre ainsi vers une (encore) meilleure compréhension commune du mandat de chaque entité tout comme des attentes de l'OMAT par rapport aux candidat-e-s à l'emploi. Ces rencontres doivent être vues comme un investissement et l'opportunité de mettre de l'huile dans les rouages du dispositif IP.

Ce processus a constitué aussi l'occasion de constater que certains profils suivis par les services sociaux régionaux ne répondent que partiellement aux critères d'employabilité attendus dans le cadre d'IP. Ainsi, dans l'objectif d'appuyer de manière plus ciblée les personnes concernées, le projet « Réseau Joker » a été mis en œuvre dans le but d'expérimenter un modèle de suivi plus intensif à l'aide d'un réseau professionnel coordonné et pluridisciplinaire composé de professionnel-le-s du domaine de l'aide sociale et de l'ORP. Après une phase-pilote menée depuis l'automne 2023, la décision a été prise de proposer cette démarche à l'ensemble des SSR. Cette illustration démontre que sur l'expérience acquise dans le cadre de la stratégie IP, certains profils de bénéficiaires de l'aide sociale ne remplissent pas entièrement ou momentanément les critères pour entrer dans une démarche d'intégration dans le cadre des processus existants et standards et que pour ceux-ci, une réponse différenciée est à proposer. Ainsi les processus IP ne sont pas remis en question et répondent largement à la gestion efficace des volumes et flux de dossiers signalés par le secteur de l'aide sociale mais se doivent d'être complétés par des voies alternatives répondant à des besoins plus particuliers tel qu'illustré par la mise en place concertée du Réseau Joker/IP-SSR.

Les chapitres suivants vont dans ce sens, en formulant de nouvelles réponses à apporter à certains publics de l'aide sociale en complément de l'existant.

5.5.2 Enquête de la HE-Arc auprès de trois publics de bénéficiaires de l'aide sociale du Canton de Neuchâtel

Le Canton de Neuchâtel a donc construit au fil du temps un dispositif fin pour accompagner vers l'emploi, ou le retour à l'emploi, des personnes à l'aide sociale. Comme cela a été relevé précédemment, ce but se révèle pourtant très, voire trop, ambitieux pour certaines personnes plus vulnérables, notamment celles qui sont les moins qualifiées, les plus âgées ou en mauvaise santé. Enfin, et ceci aussi pour les mesures qui visent avant tout une insertion sociale, la participation à la mesure est limitée dans le temps, ce qui contraint les personnes concernées à en changer à intervalle régulier.

Les statistiques montrent quant à elles une diminution constante des personnes à l'aide sociale depuis 2017, soit de la part de la population totale du canton qui a perçu une fois dans l'année une prestation financière d'un service social. Le nombre de bénéficiaires sur une année est bien plus élevé que celui à un temps T (sur un mois). Les bénéficiaires peuvent en outre percevoir une aide matérielle partielle (complément d'aide sociale pour les « working poor », par exemple) ou l'entier des prestations (si pas d'autres revenus permettant d'atteindre le minimum vital). Les données officielles de l'OFS établies depuis 2005 donnent les valeurs suivantes pour le canton :

	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux d'aide sociale	5.4%	6.5%	7.2%	7.5%	7.2%	7.0%	6.8%	6.6%	6.3%	5.9%
Nombre de bénéficiaires dans l'année	9'061	11'160	12'736	13'463	12'805	12'442	11'954	11'575	11'078	10'341

À noter que l'aide sociale connaît un fort « tournus » dans ses effectifs de bénéficiaires. Rappelons à ce titre que l'aide matérielle est originellement conçue comme un soutien ponctuel et temporaire. Dans le Canton de Neuchâtel, en 2021, 43,7% des dossiers ouverts dans l'année étaient clos lors du même exercice ; un chiffre presque semblable hors période de pandémie (42% en 2019 par ex.). En 2023, ce chiffre est de 44.8%.

Concernant la durée de l'octroi de l'aide sociale, l'Office fédéral de la statistique (OFS) fournit un tableau chiffrant, sur l'ensemble des dossiers actifs, la proportion de bénéficiaires et le temps d'ouverture d'un dossier.

Ci-après un extrait pour quelques années :

Durée d'un « dossier actif »	2011	2015	2020	2021	2023
Moins d'1 an	35.4%	28.9%	24%	21.3%	23.2%
De 1 à 3 ans	28%	28.6%	29.4%	28.5%	21.9%
Plus de 3 ans	36.6%	43%	46.6%	50.2%	54.9%

La catégorie des bénéficiaires de longue durée est en croissance notable dès 2015 ce qui est assez logique compte tenu des forts taux d'aide sociale enregistrés dans la « décennie » 2005-2017. En effet, plus le temps passe plus la sortie de l'aide sociale devient difficile.

Cela doit notamment interroger en termes de mesures d'insertion sociale (par opposition aux mesures d'intégration professionnelle) à mettre en place pour accompagner ces personnes quand l'objectif de retour au 1^{er} marché du travail n'est pas ou plus réaliste.

C'est la raison pour laquelle le SASO a confié en avril 2023 un mandat à la Haute école de gestion Arc (HES-SO) afin de mieux connaître – parmi les personnes qui sont à l'aide sociale – celles pour lesquelles les mesures actuelles ne semblent pas suffisantes ou pas pertinentes, à savoir les personnes qui sont depuis plus de 4 ans à l'aide sociale et les personnes de plus de 55 ans. Ces dernières représentent 6.8% des personnes qui sont à l'aide sociale, valeur stable sur 2021, 2022 et 2023. Un autre groupe de personnes a été aussi considéré, celui des familles monoparentales. Elles représentent plus de 16% de tous les ménages à l'aide sociale, soit au total 1022 ménages en 2023. Plus d'un tiers de ces familles monoparentales exerce une activité professionnelle. Plus largement et comme exposé plus haut, le risque de pauvreté relatif de ces familles est de 30,8%. Ce taux, particulièrement élevé, est supérieur de 15,9 points de pour cent au taux global de pauvreté relative (14,9%). Précisons encore que l'enquête de la HE-Arc a porté sur les familles monoparentales au sens large, et a donc pris en compte les ménages comprenant, outre un adulte et des enfants mineurs, également des enfants majeur-e-s.

Considérant d'un côté la difficulté d'/de (ré)insérer professionnellement les deux premiers groupes de personnes, de l'autre le défi que représente, pour le troisième groupe, la conciliation du travail et de la vie familiale, l'étude réalisée par la HE-Arc explore toutes les formes d'engagement, autres que le travail salarié : activités domestiques liées au ménage, activités bénévoles formelles et informelles, proche aide ou encore engagement en faveur de l'environnement. La démarche réalisée d'avril 2023 à juin 2024 a combiné, selon le principe des méthodes mixtes³⁵, plusieurs outils de collecte : une analyse de données provenant de la section aide sociale de l'OFS, une enquête par questionnaire (qui a permis de recueillir 581 réponses) et une enquête qualitative au cours de laquelle ont été conduits 15 entretiens semi-directifs. Deux *focus groups*, auxquels ont notamment participé des collaborateurs et des collaboratrices du service cantonal de l'action sociale et des assistant-e-s social-e-s œuvrant au sein des services d'aide sociale ont été organisés dans le but de calibrer l'enquête et de discuter des résultats obtenus.

5.5.3 Enseignements

Comme l'exposent les chercheurs dans leurs conclusions³⁶, « une des hypothèses sous-jacentes à cette recherche est que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent davantage s'engager bénévolement puisqu'ils ont davantage de temps. »

Or « l'enquête démontre précisément le contraire, puisqu'ils et elles sont beaucoup moins nombreux/ses que l'ensemble de la population suisse à faire du bénévolat. Une des raisons de ce moindre bénévolat réside dans la stigmatisation accolée au statut de bénéficiaire de l'aide sociale. En devenant dépendant d'une assistance sociale, on perd la reconnaissance sociale associée au travail rémunéré, lequel représente la valeur à l'aune de laquelle un individu est mesuré dans nos sociétés occidentales³⁷. Selon Paugam³⁸ *Être assisté, c'est recevoir tout des autres sans pouvoir s'inscrire, du moins dans le court terme, dans une relation de complémentarité et de réciprocité avec eux. Le pauvre, récipiendaire de secours qui lui sont spécialement destinés, doit accepter de vivre, ne fût-ce que temporairement, avec l'image négative, que lui renvoie la société et qu'il finit par intérioriser, de n'être plus utile, de faire partie de ce que l'on nomme parfois les « indésirables »*. Cette stigmatisation a des effets particulièrement négatifs sur les bénéficiaires, et cette situation conduit à des formes d'isolement social qui impactent leur santé d'une part et la solidarité dont ils et elles pourraient bénéficier au quotidien d'autre part, notamment pour s'occuper de leurs enfants ou de leurs proches. C'est particulièrement le cas des familles monoparentales dont les tâches domestiques sont plus chronophages que pour les deux autres publics interrogés. Ils-elles ont ainsi

³⁵ Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 2(1), pp. 112–133

³⁶ Heim J., Ischer P., Rota M., Haute école de gestion Arc (HES-SO) (2024), *Enquête auprès de trois catégories de bénéficiaires de l'aide sociale du Canton de Neuchâtel, Conclusions*, pp. 84 – 98

³⁷ Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Gallimard

³⁸ Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Presses Universitaires de France.

moins de temps à disposition pour des engagements bénévoles. L'autre frein au bénévolat est également lié à la moindre reconnaissance accordée à ce travail dans une société qui valorise avant tout le travail rémunéré, reléguant le travail du *care* et les tâches domestiques au second plan. Une illustration de ceci est la réticence de certain-e-s employé-e-s des services sociaux à accorder l'autorisation à des bénéficiaires de l'aide sociale de s'adonner à ces activités bénévoles, les considérant comme une probable limite à l'accroissement de leur employabilité. Or, les bénéfices majeurs du bénévolat sont la création de liens sociaux et une reconnaissance contribuant au recouvrement de l'estime de soi. Les liens sociaux sont liés au réseau de réciprocité dans lequel la personne peut se réinscrire dès le moment où elle donne de son temps. En retour, elle pourra compter sur une aide rapprochée dont la solidarité sociale universelle financée par l'impôt a inévitablement contribué à en réduire la nécessité. La reconnaissance est quant à elle liée à l'utilité de l'aide apportée à des proches ou à d'autres personnes dans le besoin, expliquant pourquoi les participant-e-s à l'enquête optent prioritairement pour des actions concrètes et immédiates d'aide à autrui. Ce travail bénévole est en effet parfaitement tangible et reconnu comme tel par les personnes auxquelles il est destiné. La reconnaissance obtenue de la part d'individus identifiables vient ainsi pallier une reconnaissance sociale générale – liée au travail rémunéré et à l'autonomie financière qu'il procure – qui fait désormais défaut au moment où l'on est dépendant de l'aide sociale. »

Concernant le bénévolat informel et la proche aidance³⁹, « l'enquête par questionnaire montre que le nombre d'heures hebdomadaires médian consacré à ces activités se situe à 4 heures. De manière générale, ces activités sont prioritairement accordées à la parenté, en particulier les services rendus à celle-ci, la garde d'enfants et les soins à des adultes. L'aide aux parents consiste notamment à apporter un soutien régulier à des mères ou des pères souffrant de problèmes physiques ou de troubles psychiques pouvant être liés à une maladie dégénérative. Ces activités bénévoles informelles sont généralement dépourvues de régularité et surviennent au gré des demandes. Parmi les participant-e-s se trouvent des proches aidants qui n'ont pas le choix de s'engager en faveur d'un parent ou d'un ami proche. La proche aidance se distingue en effet du bénévolat informel par la relation de parenté (ou de forte proximité) entre les personnes, le manque d'autonomie des personnes aidées, la régularité fréquente de l'engagement et la dimension involontaire et incontournable de celui-ci. (...). Dans le bénévolat formel et informel, la motivation envers ce type d'engagement s'explique notamment par le fait que l'on a également fait l'expérience de la précarité, tout en ayant conscience qu'il peut exister des situations encore plus difficiles que la sienne. À côté des rares contreparties matérielles de ces activités, les bénéfices de ces deux types de travail bénévole sont immatériels. Outre l'acquisition de compétences diverses, éventuellement mobilisables pour la recherche d'un emploi, le bénévolat formel et informel favorise la sociabilité et pallie la diminution des relations sociales qui survient parfois en devenant un bénéficiaire de l'aide sociale, notamment en raison de la stigmatisation ressentie face à ce statut. Le bénévolat permet aux bénéficiaires de l'aide sociale de rester inséré-e-s socialement, insertion sociale qui repose sur le don et la réciprocité. Ce réseau forme un capital social sur lequel on peut compter pour développer d'autres projets ou en cas de besoins personnels. Un autre bénéfice majeur de l'engagement bénévole est la reconnaissance quant à l'utilité, à l'efficacité ou au plaisir conféré par la contribution apportée. Celle-ci est particulièrement importante pour des personnes qui, souvent, se sentent stigmatisées de dépendre de l'aide sociale, c'est-à-dire de la collectivité. Le bénévolat est une manière d'y apporter sa part, particulièrement lorsqu'on n'a plus d'activité rémunérée et qu'on ne paie plus d'impôts. Des personnes peuvent donc être à la recherche d'une reconnaissance sociale que leur procurait autrefois leur travail rémunéré. »

S'agissant des domaines d'activité, si l'aide et le soutien à d'autres sont très fréquents, les activités en lien avec l'environnement et la transition écologique le sont moins. « Si les participant-e-s à l'enquête ne s'engagent que très peu dans les associations en faveur de l'environnement, cela ne les empêche pas d'être préoccupé-e-s par cette problématique et d'adopter des comportements au quotidien. Il s'agit de gestes concrets tels que trier les déchets, réduire les emballages en plastique, éviter le gaspillage alimentaire, privilégier la récupération d'objets et leur entretien, économiser l'énergie et les ressources, favoriser la mobilité douce et utiliser les transports en commun. Ces modes de faire sont également à mettre en lien avec la situation économique difficile de ces personnes, puisqu'ils leur permettent des économies. Tout se passe donc comme si la nécessité qui caractérise le vécu des bénéficiaires de l'aide sociale les amenait à faire l'expérience de la sobriété qu'appelle le défi climatique. »

³⁹ Heim J., Ischer P., Rota M., *ibid.*

Par ailleurs, l'enquête met en évidence que le bénévolat formel est beaucoup moins répandu parmi les personnes qui ont répondu : 16% ce qui se distingue des 61 % de la population suisse active dans une association ou une autre organisation⁴⁰.

L'enquête relève aussi les limites que pose aujourd'hui l'aide sociale à un engagement bénévole, qu'il soit formel ou informel. Il va de soi qu'il n'est pas acceptable qu'une personne exerce une activité bénévole qui, par son intensité, l'empêche d'exercer une activité professionnelle et de sortir de l'aide sociale, ou à tout le moins de réduire le recours à celle-ci. On perçoit toutefois bien que l'analyse se doit d'être nuancée pour des personnes qui sont depuis plusieurs années à l'aide sociale et pour lesquelles les démarches d'insertion ont été tentées ou ne sont pas envisageables. Une ouverture vers d'autres formes d'engagement, notamment bénévoles, paraît pertinente, et qu'il convient au minimum d'engager une première phase exploratoire que permet la loi sur l'action sociale dans son chapitre 4 consacré au contrat d'insertion.

Le périmètre qui s'impose pour cette phase initiale est celui de combiner les deux premiers publics identifiés et d'ouvrir par conséquent une nouvelle mesure pour les personnes qui sont depuis + de 4 ans à l'aide sociale et qui sont âgées de + de 55 ans. On comprendrait mal que l'option forte d'un bénévolat sur la durée puisse être envisagée pour des personnes plus jeunes pour lesquelles un chemin d'insertion et de retour à l'emploi reste envisageable.

S'agissant des familles monoparentales, le constat est que les autres formes d'engagement sont peu fréquentes par manque de temps, la priorité allant aux enfants et aux tâches domestiques, ainsi qu'à l'activité professionnelle aussi qui est présente dans un ménage sur trois. La réflexion sur le dispositif actuel de l'aide sociale se doit de proposer un autre type d'évolution que celui du bénévolat.

5.5.4 De nouvelles réponses

5.5.4.1 Soutien spécifique

Mises en place il y a de nombreuses années par l'office cantonal de l'aide sociale (SASO/ODAS), les mesures d'insertion socio-professionnelle (ISP) n'ont cessé de se diversifier. Les différents programmes qui existent sont plus complets et variés. Ils permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale d'entraîner notamment leurs compétences de base et leurs compétences comportementales (soft skills) et d'en développer de nouvelles.

Depuis 2018, la stratégie « Intégration professionnelle » offre l'opportunité aux bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels une certaine employabilité est avérée de jouir de l'accompagnement et des mesures des ORP, afin de retourner sur le 1^{er} marché de l'emploi. Le projet « Réseau Joker » s'inscrit dans cette stratégie.

Toutefois, force est de constater que dans certaines situations un objectif de réinsertion professionnelle n'est pas ou plus envisageable, alors même que la personne concernée dispose de capacités qu'elle est désireuse de mettre à disposition de la société – voire qu'elle met déjà en œuvre – et notamment au travers du bénévolat. L'enquête réalisée par la HE-Arc a permis de mettre en évidence que si une activité de bénévolat est déjà bien présente chez certaines des personnes interrogées, cette activité souffre aussi de diverses limitations. D'officialiser une telle activité – en lui donnant un cadre et une légitimité – devrait permettre de valoriser celle-ci aux yeux des personnes concernées, des professionnel-le-s de l'aide sociale ainsi que du public en général, et d'augmenter probablement la part des personnes à l'aide sociale qui s'engagent dans un bénévolat clairement reconnu. C'est pour ce public qu'il est envisagé le développement du projet INSOLITE (INsertion par la SOLidarité et la Transition Écologique), schématisé en annexe 1.

L'objectif nouveau est de permettre aux bénéficiaires âgés de plus de 55 ans et depuis plus de 4 ans à l'aide sociale de valoriser et d'être valorisé-e-s par une activité bénévole, et cela sans limite en termes de durée. En effet, le but étant de favoriser l'insertion sociale, il est important que le-la bénéficiaire puisse développer, malgré sa condition, un sentiment d'appartenance et soit pleinement et sur le long terme, intégré-e à la société. Un point particulier est souligné par les chercheurs de la

⁴⁰ Lamprecht, M., Fischer A., & Stamm H. (2020) *Observatoire du bénévolat en Suisse 2020*. Seismo Verlag AG. En ligne : <https://doi.org/10.33058/seismo.20727>.

HE-Arc dans leurs conclusions : « La véritable reconnaissance vis-à-vis d'une activité à laquelle on participe se caractérise surtout dans le développement de capacités⁴¹. C'est précisément en se découvrant capable d'apporter sa contribution personnelle au groupe – et par extension à la société dans son ensemble – et aux valeurs et aux principes qui l'animent qu'un individu peut construire une estime de soi. ».

Relevons que cette proposition partage les mêmes intentions que l'esquisse CUSTE, Contrat d'Utilité Sociale et de Transition écologique, proposée en juin 2020 par Christian Beuret (décédé en 2021), alors président du comité de l'Association de défense des chômeurs de La Chaux-de-Fonds (ADC+). Avant tout destiné à des personnes bénéficiaires de l'aide sociale (mais pas exclusivement), le contrat CUSTE avait pour but de fournir un travail pérenne à une personne, au sein d'associations neuchâteloises dont les buts peuvent être l'entretien de l'environnement proche (urbain ou campagnard), la promotion du recyclage des biens de consommation et la réparation d'objets, la promotion de la mobilité douce, le soutien aux personnes âgées, malades, ou handicapées, la promotion des activités culturelles ou sportives, etc.

Tout comme le prévoit CUSTE, la réinsertion professionnelle demeurant prioritaire, il faudra que l'assistant-e social-e qui suit le ou la bénéficiaire ait déterminé qu'un retour sur le 1^{er} marché de l'emploi n'est pas envisageable à moyen terme et que la fréquentation d'un programme ISP ne modifierait pas cette situation. Par ailleurs, l'assistant-e social-e s'assurera que la personne n'a pas la possibilité de bénéficier de l'assurance invalidité (AI). Par contre, on peut tout à fait imaginer que ce nouveau dispositif soit aussi utilisé dans l'attente d'une rente AI.

Par ailleurs, chaque situation étant susceptible d'évoluer, il convient de garder ouvert le champ des possibles et notamment la perspective d'un retour sur le 1^{er} marché de l'emploi. Aussi, il devra être possible de mettre un terme, dans un bref délai, à la convention qui liera l'association et le bénéficiaire (cf. ci-dessous). De plus, il s'agira de déterminer une limite hebdomadaire de demi-journées d'activité bénévole. Non seulement pour maintenir ouverte la porte vers un emploi, mais aussi afin de limiter toutes formes d'abus.

Accueillir un-e bénévole à l'aide sociale dans le cadre du projet INSOLITE serait possible pour des associations à but non lucratif, actives dans l'environnement (transition écologique, activités nature, développement durable), les aides à la personne, le soin aux animaux, la culture ou le sport. Par ailleurs, les associations en question devront disposer d'une structure suffisante permettant d'apporter un certain accompagnement à leurs bénévoles.

Afin d'assurer la gestion pratique de ce nouveau dispositif (qui sera dans un premier temps pratiqué au titre de projet pilote), il est prévu de confier un mandat à un organisme, établi dans le Canton de Neuchâtel, disposant de compétences dans la « gestion » d'associations actives avec des bénévoles.

Outre l'établissement de conventions entre le bénéficiaire, l'association et le service d'aide sociale, cet organisme sera aussi chargé de rechercher de nouveaux partenaires et de nouvelles activités et de s'assurer du respect des conditions fixées. C'est également cet organisme qui entretiendra les contacts avec les associations et les bénéficiaires et qui se chargera de la gestion financière.

Un-e bénéficiaire de l'aide sociale qui correspond au public cible et qui souhaite faire du bénévolat, pourra tout à la fois s'annoncer à l'organisme central comme recherchant une activité bénévole, mais aussi proposer une collaboration avec une association avec laquelle il ou elle est en contact. À terme, il est également envisageable qu'une plateforme (sorte de bourse) pour des petits projets et des associations qui n'ont pas d'activités permanentes soit développée.

Comme il ne s'agit ni d'un emploi, ni d'un programme ISP et que cela repose sur la base du volontariat, ce dispositif ne donnera pas lieu à une rémunération. Cependant, il est attendu que les frais de repas et de déplacements soient défrayés, lorsque cela se justifie.

Afin de contribuer à la couverture de ces frais et au financement du mandat de gestion, une contribution, dont les principes restent à déterminer, sera demandée aux associations qui accueilleront des bénévoles à l'aide sociale. Le financement complémentaire sera assuré par l'office cantonal de l'aide sociale, dans le cadre du budget ordinaire consacré aux mesures d'insertion.

⁴¹ Sen, A. (2010). *L'idée de justice*. Flammarion

Afin de garantir le paiement régulier de ces frais, il est envisagé qu'ils soient versés directement par l'organisme de gestion. Cette solution offrira notamment l'avantage de disposer d'un décompte par association et permettra ainsi une vision d'ensemble des effets du projet (nombre de participant-e-s, associations ou structures accueillants du public).

Le suivi social et financier de la personne bénéficiaire continuera d'être effectué par le service d'aide sociale mais sans que ce nouveau dispositif ne constitue une charge pour lui. De son côté, l'office cantonal de l'aide sociale exercera la surveillance générale du dispositif et financera les coûts (frais de gestion, frais de déplacement et de repas) non couverts par la contribution des associations.

5.5.4.2 Pour les familles à l'aide sociale

Le Canton de Neuchâtel n'est pas le seul à se préoccuper de la situation des familles et singulièrement de celles à l'aide sociale. Certains cantons ont par exemple développé une réponse spécifique, les PC familles (voir ci-dessous). L'adéquation de la réponse-même donnée par l'aide sociale aux familles questionne largement. C'est la raison pour laquelle la Charte suisse de l'aide sociale⁴², qui réunit divers acteurs clés de l'aide sociale, a mandaté le bureau BASS d'élaborer un rapport sur la situation matérielle des enfants et des jeunes à l'aide sociale. Soulignons que près de 30% des personnes à l'aide sociale sont des mineur-e-s. Ils sont très exactement 27.6 % en 2023 dans le canton. Les mandants du rapport au sein de la Charte suisse de l'aide sociale sont la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), la CDAS (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales), l'Initiative des villes pour les affaires sociales, l'OFAS et la Commission fédérale pour les questions de migration. Les résultats de cette étude ont été présentés le 17 octobre 2024 et comprennent 13 recommandations. Plusieurs d'entre elles portent sur les normes d'aide sociale relatives aux enfants et invitent à ouvrir des travaux sur quelques aspects-clés de celles-ci, notamment l'échelle d'équivalence (qui définit les règles de pondération à appliquer pour le calcul du minimum vital lorsque le ménage comprend plusieurs personnes) et les forfaits considérés lorsque le ménage comprend un enfant (à la différence des PC AVS/AI, les normes d'aide sociale prévoient un même montant par personne, qu'il s'agisse d'un adulte ou d'un enfant et quel que soit l'âge de celui-ci).

L'objectif est de mieux soutenir les familles, toutes les familles. Celles pour lesquelles intervient l'aide sociale sont pour certaines en formation, pour d'autres en insertion, pour d'autres encore en emploi. Pour certaines familles, de telles activités ne sont pas ou pas encore à l'ordre du jour.

Il semble tout d'abord important de valoriser les familles qui, bien qu'actives professionnellement, demeurent au bénéfice de l'aide sociale. Cela implique de définir en premier lieu le cercle des personnes bénéficiaires.

Aussi préconise-t-on de considérer par familles celles comprenant un ou les deux parent(s) ainsi qu'un (ou plusieurs) enfant(s) mineur-e(s) faisant ménage commun. Les familles n'ayant que des enfants majeur-e-s ne sont donc pas ciblées par l'objectif de valorisation. Les parents qui ont des enfants mineur-e-s mais qui n'en assument pas la garde principale sont également exclus de la valorisation voulue.

Par familles actives, on entend celles dans lesquelles au moins un voire les deux parent(s) exerce(nt) une activité lucrative. Ne sont donc pas visées par ce premier objectif de valorisation les familles au sein desquelles le(s) parent(s) s'active(nt) en prenant part, par exemple, à un contrat d'insertion ou en suivant une formation professionnelle.

En visant à valoriser des familles actives, on entend que celles-ci soient matériellement mieux loties que celles qui n'exercent pas d'activité lucrative.

À cet égard, il sied de relever qu'aujourd'hui déjà, grâce à la franchise sur le revenu⁴³, lorsque par exemple un parent ayant la garde de deux enfants mineur-e-s a un emploi salarié, ses ressources (soit le salaire et le complément d'aide sociale) sont supérieures à celles dont dispose ce même parent ayant la garde des deux mêmes enfants mineur-e-s, mais sans exercer d'activité lucrative.

⁴² <https://charta-sozialhilfe.ch/>

⁴³ Lorsqu'une personne travaille et perçoit un salaire, le service social régional ignore une partie de ce salaire dans le calcul du droit à l'aide sociale. Cette part du salaire, appelée franchise sur le revenu, varie selon le taux d'activité. Elle est de Fr. 220.- par mois au minimum et de Fr. 600.- par mois au maximum. Cf. art. 3b ANCAM (RSN 831.02) et normes CSIAS D.2.

Relevons que cette franchise n'est pas spécifique aux familles mais qu'elle est appliquée aussi aux personnes seules qui sont à l'aide sociale en complément d'une activité lucrative.

Afin de soutenir encore mieux les familles qui travaillent, il est proposé de modifier la progressivité de la franchise sur le revenu en fonction du taux d'activité, de sorte que les familles actives, au sein desquelles le(s) parent(s) travaille(nt) souvent à temps partiel, bénéficient de franchises plus élevées qu'aujourd'hui pour le même taux d'activité (lissage du barème). Il est envisagé d'étendre ce même principe à tous les bénéficiaires de l'aide sociale, de façon à ne pas complexifier l'application des normes par les professionnel-le-s, tout en donnant un même avantage aux personnes actives avec un taux de travail plus faible. S'il est difficile de connaître précisément les raisons qui font qu'une personne à l'aide sociale travaille à un taux relativement bas, c'est la garde des enfants qui en constitue la principale raison au niveau de la population suisse dans son ensemble et a fortiori pour les familles monoparentales.

D'autres pistes ont ensuite été identifiées, qui permettent de soutenir encore davantage les familles. Rappelons que dans le canton, la reconnaissance des familles à l'aide sociale se concrétise par le versement d'un « supplément ménage », lequel consiste en l'octroi d'un montant mensuel de 50 francs par enfant mineur, avec un plafond mensuel de 200 francs par famille. Les intentions sont présentées ci-dessous. Tout comme la révision de la progressivité de la franchise sur le revenu, ces adaptations des normes relèvent de la compétence du Conseil d'État à mesure qu'elles figurent dans l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle et plus finement dans des directives d'application. Ces intentions sont les suivantes :

- a) Afin de soutenir davantage les familles, la solution la plus simple dans son application est d'intervenir au niveau du supplément ménage qui est un outil déjà existant. Il est prévu d'augmenter ce supplément en passant de 50 à 75 francs par mois et par enfant.
- b) Il est par ailleurs envisagé de compléter cette mesure par la suppression du plafonnement actuel du supplément ménage qui est fixé à 200 francs. Ce plafond pénalise en effet les grandes familles.

Tout élargissement des normes de calcul implique également que, toutes choses égales par ailleurs, certaines familles modestes pourraient bénéficier, à l'avenir, d'une aide matérielle alors qu'elles n'étaient pas éligibles jusqu'ici. Si le corollaire de cet élargissement pouvait d'un côté influencer à la hausse les charges d'aide matérielle et marginalement le taux d'aide sociale dans le canton, il a aussi pour effet important de permettre de soutenir des familles dont la précarité – et la fragilité – sont inquiétantes. Rappelons en effet les enseignements synthétisés au chapitre 4.1.2 en amont, qui présente le taux de risque de pauvreté selon la typologie des ménages. Ce risque a augmenté depuis 2010 pour tous les ménages hormis ceux composés de 2 adultes et 1 enfant et ceux composés de deux adultes de moins de 65 ans. Les familles monoparentales présentent un risque de pauvreté relatif double (30.4%) du risque pour la population prise dans sa globalité. On peut bien sûr, comme l'ont fait certains cantons, envisager de développer une réponse spécifique pour ces familles (par le développement d'une prestation complémentaire pour les familles par exemple), mais on peut aussi élargir à la marge le périmètre d'intervention de l'aide sociale, qui est la piste pragmatique privilégiée.

5.6 Renforcer la veille stratégique de la précarité

Dans un souci de prévention de l'exclusion, il paraît raisonnable de poursuivre l'objectif d'assurer une « veille stratégique » dédiée à la thématique de la précarité dans le Canton de Neuchâtel, comme c'est déjà le cas ailleurs en Suisse. En effet, une approche « sociétale » et transversale du thème de la précarité devrait permettre au final un meilleur pilotage des politiques sociales des collectivités.

À cet effet, le Conseil d'État peut s'appuyer sur une large palette d'observateurs privilégiés du terrain neuchâtelois. On pense ici à une coordination de la récolte d'informations auprès d'acteur-trice-s comme le Conseil des autorités d'action sociale (CAAS / art. 12a LASoc), le GT CIPOS (groupe de travail de la coordination interdépartementale de la politique sociale ; art. 17 LASoc), la commission cantonale de l'action sociale (art. 12 al. 3 LASoc), la [Plateforme précarité](#) et la [Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale](#) (qui réunissent un grand nombre

d'organismes du réseau socio-sanitaire), le service cantonal de statistique (STAT) et le SASO bien sûr. Des informations pourraient aussi être récoltées auprès de protagonistes du secteur privé, dans le domaine du logement, par exemple, ou celui de la lutte contre le surendettement. Au niveau extracantonal, des liens évidents pourront être établis avec les travaux de la [Plateforme nationale contre la pauvreté](#) à laquelle des représentant-e-s du canton participent déjà. Enfin des enquêtes ou sondages auprès de la population concernée pourraient aussi être mis en œuvre, permettant ainsi de mettre en valeur le mode participatif.

En conclusion, les intentions sont de favoriser une plus grande connaissance des pouvoirs publics face aux réalités et difficultés vécues par la population d'un canton où le taux de risque de pauvreté relative s'élève à 14.9% ([Rapport social NE 2023](#)).

6. CLASSEMENT DES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

6.1 Postulat 08.174 – Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales

En date du 3 septembre 2008, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par la députée Doris Angst 08.174 dont la teneur est rappelée ci-après :

08.174

Date du dépôt

02.09.2008

Postulat Doris Angst

Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales

Contenu :

Le Conseil d'État est chargé d'étudier l'introduction d'un système de prestations complémentaires pour les personnes à faibles revenus en plus des allocations familiales. Pour ce faire, il peut s'inspirer par exemple du modèle tessinois.

Pas de développement.

À ce jour, quatre cantons ont mis en place des prestations complémentaires pour les familles (PC Fam). Un cinquième, le Canton de Fribourg, le fera prochainement, suivant la décision prise en votation populaire le 22 septembre 2024 dans le cadre du référendum financier obligatoire. Leurs dispositifs sont tous singuliers, que ce soit en termes de durée de domiciliation dans le canton, d'âge des enfants ouvrant droit à des PC Fam, de montants octroyés, de condition d'activité lucrative, de couverture de certains frais, d'accompagnement, etc. Le tableau en annexe 2, dressé par le bureau BASS dans le cadre d'une étude⁴⁴ sur la pauvreté des familles mandatée par l'OFAS et complété par nos soins avec le modèle fribourgeois, détaille ces divers aspects.

Les PC Fam ont pour vocation commune de soutenir par une autre prestation financière que l'aide sociale les familles en situation de pauvreté et d'élargir l'accès à cette prestation à des familles précarisées, dont la situation financière ne donne toutefois pas droit à l'aide sociale. Cette prestation est assortie d'un accompagnement et de la prise en charge des frais de garde, de façon toutefois très inégale selon les cantons. Le défi clairement identifié par ces cantons est en effet de permettre aux familles concernées d'être, respectivement de devenir, durablement indépendantes de l'aide sociale, notamment au moment où leurs enfants auront atteint l'âge à partir duquel les PC Fam prendront fin.

[Selon les projections les plus récentes](#), le coût brut des PC familles prévu dans le Canton de Fribourg est de 15 millions de francs par an et l'économie réalisée sur l'aide sociale d'un peu plus de 4 millions de francs, soit au bas mot une dépense additionnelle de 10 millions de francs. À ce montant s'ajoutent les frais de gestion de la caisse de compensation, qui sont pris en charge par le canton, et ceux du guichet familles (accompagnement social), qui sont pris en charge par les

⁴⁴ Heusser, C., Stutz, H., König, A. (2022), https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/BSV_2022_UmfrageKinderarmut_Schlussbericht.pdf, Büro BASS, Berne

communes. La population fribourgeoise est à peu de choses près le double de celle neuchâteloise, mais le taux d'aide sociale y est trois fois moins élevé. Si l'on se risque à projeter la seule dépense additionnelle de 10 millions de francs pour Neuchâtel, on obtient un coût annuel pour notre canton de 15 millions de francs (facteur 0.5 pour la population, soit 5 millions de francs et facteur 3 pour le taux d'aide sociale, soit au total 15 millions de francs).

Le présent rapport met en évidence les options prises ces dernières années et celles envisagées pour mieux soutenir les personnes en situation de pauvreté ou précarisées. Ces options ont été financières (élargissement des limites ouvrant droit aux subsides et allongement de la durée d'octroi des avances). Elles ont aussi porté sur l'accompagnement des personnes vers le 1^{er} marché de l'emploi, notamment celles à l'aide sociale. Elles portent désormais aussi sur le suivi de ces personnes par les services sociaux et la différenciation, selon les besoins particuliers de chacune d'entre elles, par le biais du suivi différencié harmonisé. Courant 2025, les personnes qui sollicitent des prestations sociales mais qui ne remplissent pas les conditions pour accéder à l'aide sociale se verront proposer le conseil social, qui sera assuré par un-e assistant-e social-e. Enfin, il est proposé de soutenir davantage les familles à l'aide sociale. Ce faisant, l'accès à l'aide sociale est amélioré, permettant à de nouvelles familles d'y être suivies.

Concrètement, il est envisagé aujourd'hui déjà et demain encore mieux, des mesures et aides aux personnes, et singulièrement, aux familles, pauvres ou précarisées du canton, que ce soit par des soutiens financiers mais aussi et surtout par un accompagnement soutenu et adapté à chacune de ces familles. Ce faisant le dispositif permet et permettra de proposer une réponse crédible et pertinente pour celles-ci. Il y a lieu de renoncer à élaborer une réponse spécifique, les PC Fam, qui ne ferait au final que nécessiter de développer une nouvelle prestation peu différente de l'aide sociale, si ce n'est de porter un autre nom. Le Conseil d'État propose ainsi à votre Autorité le classement de ce postulat.

6.2 Motion 11.158 – Prestations complémentaires pour les familles

En date du 22 février 2012, le Grand Conseil a accepté la motion déposée par le groupe socialiste 11.158 dont la teneur est rappelée ci-après :

11.158

Date du dépôt

24.05.2011

Motion du groupe socialiste

Prestations complémentaires pour les familles

Contenu :

Comment lutter contre la pauvreté des familles et par conséquent celle des enfants !

8,8% de la population résidant en Suisse vit en-dessous du seuil de pauvreté. Parmi cette population, 26,3% sont des familles monoparentales, 11,4% des couples avec deux enfants et 23,9% des couples avec trois enfants. On ne dispose malheureusement pas de chiffres cantonaux.

Ces chiffres sont intolérables !

Après le dépôt de deux initiatives fédérales en 2000, le Conseil fédéral s'est joint à la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS), l'initiative des villes et l'Association des communes suisses dans une déclaration commune faite à l'issue de la Journée nationale sur la pauvreté du 9 novembre 2010 pour poser le décor. Le constat est le suivant : les familles sont particulièrement menacées par la pauvreté, étant donné que les frais d'entretien augmentent avec le nombre d'enfants, alors même que les possibilités de travailler diminuent en raison de la multiplication des tâches familiales. Ainsi, même avec une activité lucrative, le revenu des familles ne suffit souvent pas à couvrir les besoins de base.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral a formulé quatre recommandations à l'attention des cantons dans le but de réduire le nombre de familles menacées ou frappées par la pauvreté. Ces dernières portent sur les éléments suivants :

- 1) le renforcement des allocations familiales,*
- 2) le lien entre les systèmes fiscaux cantonaux et le dispositif social,*
- 3) le développement d'une offre d'accueil extrafamilial répondant aux besoins,*
- 4) et l'introduction de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu.*

L'intention générale est bien de prévenir durablement le recours des familles à l'aide sociale. Ces recommandations ont d'autant plus de sens quand on connaît notre réalité cantonale :

- un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale ont entre 0 et 17 ans,*
- près d'une famille monoparentale sur deux (40%) avec trois enfants et plus recourt à l'aide sociale,*
- lorsque l'aide sociale intervient en complément d'une activité lucrative et que la famille est monoparentale, l'activité est très partielle et les perspectives de sortie de l'aide sociale sont faibles.*

À l'instar d'autres cantons, nous demandons quand les familles neuchâteloises pourront bénéficier d'une telle prestation. Quand permettrons-nous à de nombreuses familles actives de vivre dans la dignité ?

La pauvreté des familles mérite plus que des intentions et des rapports ! Le Canton de Neuchâtel pourrait s'inspirer dans ses réflexions de ce qui se fait dans le Canton du Tessin en incluant les réflexions sur l'introduction des prestations complémentaires pour les familles au projet de réforme du dispositif social cantonal largement soutenu en 2005 par notre Conseil lors de l'adoption de la loi-cadre sur l'harmonisation et la coordination des prestations (projet ACCORD).

En complément d'un salaire minimum, que nous appelons de nos vœux, nous demandons donc au Conseil d'État d'étudier la mise en place de prestations complémentaires pour les familles ayant une activité lucrative mais vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

L'objectif de cette mesure serait de :

- sortir les familles de l'aide sociale qui n'y ont pas leur place,*
 - prévenir et lutter contre la pauvreté des familles et des enfants.*
- ... et dans un deuxième temps diminuer les dépenses de l'aide sociale.*

Pas de développement.

Pour les mêmes raisons que celles énoncées ci-dessus sous 6.1 pour le postulat 08.174 Doris Angst, le Conseil d'État propose à votre Autorité le classement de cette motion.

6.3 Postulat 20.153 – Pour une assurance générale de revenu (AGR) dans le Canton de Neuchâtel

En date du 2 décembre 2020, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par le groupe socialiste 20.153 dont la teneur est rappelée ci-après :

20.153
Date du dépôt
12.06.2020

Postulat du groupe socialiste
Pour une assurance générale de revenu (AGR) dans le Canton de Neuchâtel

Contenu :

Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'étudier l'opportunité de mettre en place dans notre canton une assurance générale de revenu (AGR, parfois appelée assurance perte de gain universelle) qui garantisse la sécurité financière de tous les ménages, indépendamment de leur situation professionnelle.

Développement :

Nous ne mesurons sans doute pas encore aujourd'hui toute l'ampleur des conséquences économiques générées par la crise de la Covid-19. Ces dernières semaines ont cependant mis en lumière la fragilité de nombreuses sources de revenus et les lacunes de notre système de sécurité sociale. Nous pensons en particulier aux indépendant-e-s privé-e-s de droit à l'assurance-chômage, aux indépendant-e-s ou salarié-e-s dépourvu-e-s d'assurance perte de gain (APG) maladie, aux personnes qui, ayant perdu leur emploi, se trouvent au chômage et voient leur revenu déjà modeste diminuer drastiquement. Et la liste n'est de loin pas exhaustive.

Autant de situations fragiles qui sont et seront durement impactées par la crise actuelle, avec pour conséquence une baisse significative du pouvoir d'achat... alors même que l'économie a besoin de mesures susceptibles de préserver le pouvoir d'achat de la population.

La mise en place d'une AGR cantonale ne saurait à elle seule résoudre l'immense défi posé par la situation économique présente et future, ce d'autant que sa mise en place pourrait prendre du temps. Mais l'analyse et l'introduction d'un tel dispositif permettraient à la fois de combler les lacunes de la sécurité sociale et de maintenir un certain pouvoir d'achat chez les ménages concernés.

L'AGR n'est pas un revenu universel (RBI). C'est un mécanisme qui :

- octroie un complément nécessaire aux ménages qui ne disposent pas d'un niveau minimal de rentrées financières, malgré les revenus tirés d'une activité salariée ou indépendante ;*
- permet d'indemniser les personnes qui subissent une perte de gain temporaire ou durable et qui ne sont pas couvertes par une assurance sociale fédérale existante. L'AGR viendrait ainsi combler une des dernières grandes lacunes de la couverture sociale suisse : la perte de gain en cas de maladie ;*
- permet de pallier le risque de diminution ou de suppression de revenus en cas d'épidémie ou de catastrophe naturelle impliquant une diminution ou une cessation de l'activité.*

Le rapport 20.013, Redéfinition des prestations sociales, nous indique que le Conseil d'État va devoir repenser son projet de prestations complémentaires cantonales (PCC) à l'aune du projet fédéral de rente-pont pour les chômeur-euse-s âgé-e-s. En y intégrant l'AGR, le Conseil d'État pourrait y inclure une analyse plus poussée et présenter un projet plus ambitieux.

Si les sources de financement devaient être étudiées par le Conseil d'État, un système mixte, composé de cotisations paritaires sur les revenus et salaires et de contributions des pouvoirs publics, pourrait être imaginé. À noter que les employé-e-s, entreprises et indépendant-e-s qui financent aujourd'hui des APG maladie privées n'auraient plus à supporter cette charge.

L'objectif d'une AGR est donc multiple : simplifier le système social existant, parfois complexe ; combler les lacunes d'une protection sociale qui laisse de nombreuses personnes temporairement ou durablement sans ressource ; garantir le pouvoir d'achat des Neuchâteloises et Neuchâtelois, et stimuler ainsi l'économie locale.

Le présent rapport s'inscrit dans le système social actuel et crée des solutions innovantes au sein même de celui-ci, en soutenant de façon accrue les familles et les jeunes en formation et en valorisant – pour un public défini de personnes durablement à l'aide sociale – d'autres formes de contribution à la société que le travail rémunéré ou l'insertion socio-professionnelle ou encore la formation.

La proposition d'une AGR que relaie le postulat 20.153 accepté par votre Autorité en juin 2020 a été élaborée par le « Denknetz »⁴⁵, ou « Réseau de réflexion » au printemps 2009, puis revue une première fois en 2016 pour y intégrer la « Couverture du minimum social pour toutes et tous » et une seconde fois en 2022 pour donner lieu à l'AGR+⁴⁶, « Reconstruire la protection sociale pour toutes et tous ». Ce dernier modèle, tout comme le postulat 20.153, pointe les failles du système social actuel que la crise du Covid-19 a mises en lumière. Il vise une refonte complète de la protection sociale, aux trois niveaux institutionnels, communal, cantonal et fédéral. Ce modèle comprend plusieurs volets, dont l'introduction peut se concevoir par étapes selon ses auteur-e-s mais qui constituent un tout. La composante « Prestations sociales sous condition de ressources » de l'AGR+ propose de remplacer ces dernières, qui sont essentiellement de compétence cantonale et parmi lesquelles on trouve l'aide sociale, par des prestations qui correspondent aux prestations complémentaires actuelles destinées aux seuls bénéficiaires de rentes AVS et AI. De façon plus générale, l'introduction d'une AGR, ou plus exactement la création d'un nouveau système de protection sociale, soulève la question que votre Autorité a du reste déjà abordée lors de ses débats du 2 décembre 2020, du niveau institutionnel auquel un tel projet doit être abordé.

S'agissant de la solution proposée pour les prestations sous condition de ressources – toujours selon le Denknetz et ses dernières réflexions à ce propos – on notera qu'elle se veut indépendante du lieu de résidence en Suisse, garantissant l'égalité de traitement et les mêmes droits et devoirs. Ces prestations seraient ancrées au niveau fédéral, nécessitant une modification de la Constitution fédérale. Force est de constater que cette proposition ne peut pas se matérialiser à l'échelon cantonal. Tel est le cas aussi d'autres thématiques qu'abordent l'AGR+ et le postulat 20.153 et qui ont donné lieu, très logiquement, à des propositions et des travaux au niveau fédéral ; ainsi la couverture sociale des personnes de condition indépendante (Postulat Roduit 20.4141⁴⁷ notamment) et celle de la perte de gain en cas de maladie (Motion Romano 21.4209⁴⁸ et Postulat 24.3464⁴⁹ de la commission de sécurité sociale et de la santé du Conseil des États, entre autres). Tout comme la proposition d'une généralisation des prestations complémentaires pour la couverture du minimum vital, leur traitement ne peut se faire qu'au niveau fédéral. Le Conseil d'État propose ainsi le classement de ce postulat.

6.4 Postulat 21.129 – Resserrer les mailles du filet social pour les travailleur-euse-s précaires

En date du 23 février 2021, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par le groupe socialiste 21.129 dont la teneur est rappelée ci-après :

21.129

Date du dépôt

15.02.2021

Postulat du groupe socialiste

Resserrer les mailles du filet social pour les travailleur-euse-s précaires

(Ndlr : Rapport 24.020 traité le 25 juin 2024. Classement du postulat refusé par 61 voix contre 35)

Contenu :

Nous demandons au Conseil d'État de clarifier les points suivants et éventuellement de proposer des mesures dans un rapport au Grand Conseil :

1. À quel point les mesures spéciales liées à la crise, conjuguées au système social neuchâtelois préexistant, ont-elles permis de compenser les pertes de revenus des travailleur-euse-s les plus précaires et aux formes de travail les moins « classiques » (intermittent-e-s du spectacle, travailleur-euse-s sur appel...) ?

2. Si des pertes de revenus n'ont pas pu être couvertes, quelles sont les catégories de personnes précaires qui ont subi une perte de revenus, et de quelle ampleur ?

3. Une aide subsidiaire, analogue à ce qui a été fait dans le Canton de Genève, pour couvrir la perte de revenu des personnes à bas revenus afin de leur assurer au moins le montant du

⁴⁵ <https://www.denknetz.ch/fr/>

⁴⁶ <https://www.denknetz.ch/reconstruire-la-protection-social-pour-toutes-et-tous/>

⁴⁷ [Postulat Roduit 20.4141 « Pour optimiser la couverture sociale des indépendants »](#)

⁴⁸ [Motion Romano 21.4209 « Assurance perte de gain obligatoire en cas de maladie »](#)

⁴⁹ [Postulat CSSS-E 24.3464 « Possibilités d'action concernant l'assurance perte de gain en cas de maladie »](#)

salaires minimum en vigueur serait-elle, le cas échéant, envisageable pour compléter temporairement le dispositif existant ?

4. Si le Conseil d'État établit que le système existant suffit, serait-il possible de faciliter l'accès (information, méthode) à ce dispositif pour des personnes qui n'ont pas l'habitude d'y recourir ?

Développement :

La population genevoise est appelée à voter en mars sur une loi qui prévoit une indemnisation des travailleur-euse-s à bas revenus qui n'ont pas reçu d'aides. Étaient concernés notamment les intermittent-e-s du spectacle, les travailleur-euse-s sur appel ou encore les employé-e-s domestiques (qui travaillent parfois « au noir »)⁵⁰.

La situation a entre-temps évolué, notamment dans le sens d'un accroissement des aides fédérales versées dans le cadre des RHT. Les récents débats autour du projet de loi 12831 au Grand Conseil genevois semblent indiquer que la conjonction des aides déjà existantes ne suffit pas à couvrir les pertes de revenus de certain-e-s travailleur-euse-s précaires⁵¹.

Il paraît aujourd'hui essentiel, au vu du nombre et de l'importance des aides versées par l'État, de ne pas oublier celles et ceux dont les salaires ne permettaient, déjà avant la pandémie, que difficilement de vivre dignement. Les données quant aux conditions d'accès aux différentes aides, à leur utilisation effective et aux pratiques administratives cantonales sont si complexes aujourd'hui (ce qui est normal pour un système d'urgence !) qu'il est difficile de se faire une idée complète des difficultés financières que pourraient rencontrer certaines catégories de la population.

Établir qui sont ces personnes, et combien elles sont, devrait être la prémisse à une éventuelle aide spécifique et subsidiaire qui aurait un effet essentiel tant pour les personnes auxquelles cette aide évitera la pauvreté que pour l'économie neuchâteloise, dans laquelle ces montants seront immédiatement réinjectés et qui s'épargnera les coûts d'une crise sociale encore plus forte.

Ce postulat permettra ainsi de dresser un panorama complet de la situation sociale actuelle des travailleur-euse-s à bas revenus, qui pourrait arriver à la conclusion soit qu'une adaptation temporaire du dispositif est nécessaire, soit qu'il suffit simplement de renforcer l'information au sujet des prestations proposées, soit encore que le dispositif est parfaitement adapté aux défis qu'il affronte aujourd'hui.

Le postulat 21.129 déposé et adopté par votre Autorité en février 2021 traduit une préoccupation à l'égard des travailleur-euse-s en situation de travail précaire avant la pandémie et de l'impact de celle-ci sur leur situation. Depuis février 2021, le Conseil d'État a eu l'occasion, à de nombreuses reprises, que ce soit par le biais de rapports au Grand Conseil⁵² ou de communications aux médias⁵³, d'informer sur les mesures prises pour réduire les conséquences économiques et sociales du Covid-19, y compris celles en faveur des personnes les plus défavorisées.

Près de quatre ans plus tard, à l'instar des conclusions du Rapport social 2021⁵⁴, et comme tend à le confirmer le [Rapport social 2023](#) publié fin 2024, le Conseil d'État considère que « (...) la pandémie de Covid-19, dont on craignait des conséquences socio-économiques très sévères, n'a pas engendré d'augmentation des dépenses sociales dans le Canton de Neuchâtel. Les importantes mesures déployées tant par la Confédération que par le canton pour venir en aide aux secteurs économiques touchés se sont avérées être des remparts efficaces pour lutter contre le chômage et le recours à l'aide sociale. Le mécanisme qui consiste à développer des dispositifs de soutien en amont du dernier filet subsidiaire qu'est le recours à l'aide sociale est au cœur des réformes menées durant ces dernières années pour redéfinir les prestations sociales (rapports 18.034⁵⁵ et 20.013⁵⁶) ».

⁵⁰ <https://www.rts.ch/info/regions/geneve/11961417-geneve-vote-sur-une-indemnite-pour-le-travail-precarise.html>

⁵¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12831A.pdf>

⁵² https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2021/21013_CE.pdf

⁵³ <https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCSP/medecin-cantonal/maladies-vaccinations/Pages/Covid-19-communiques.aspx>

⁵⁴ https://www.ne.ch/autorites/DECS/SASO/Documents/Rapport_Social_2021.pdf

⁵⁵ https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18034_CE.pdf

⁵⁶ https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2020/20013_CE.pdf

Une position confirmée par le présent rapport qui vise à consolider le dispositif existant des prestations sociales sous condition de ressources.

La notion de « travail précaire » ne permet pas aujourd'hui précisément de définir la typologie précise et le nombre de personnes potentiellement concernées. Selon la définition retenue dans le cadre d'un article de la revue « La Vie économique »⁵⁷ le travail précaire peut être qualifié comme suit : « Les emplois précaires sont définis par la conjugaison de deux éléments : l'insécurité et le caractère volontaire ou non. Un emploi est réputé précaire lorsqu'il engendre une relative insécurité non souhaitée ni compensée financièrement. » Les causes et conséquences du travail précaire sont par conséquent multiples. L'engagement en faveur des travailleur-euse-s précaires, à l'instar par ailleurs de celui de la lutte contre la précarité, est multidimensionnel et ne permet pas d'apporter une réponse unique.

En matière de conditions-cadres et comme cela a été rappelé dans le cadre du rapport quadriennal de la politique de l'emploi⁵⁸, l'engagement actif du canton face à la précarisation de certains emplois se traduit notamment par le contrôle du respect du salaire minimum cantonal ou encore par la lutte pour la protection sociale des travailleur-euse-s dans des domaines tels que ceux de l'économie de plateforme. Les mesures dédiées à la formation des demandeur-euse-s d'emploi (telles que détaillées dans le rapport quadriennal de la politique publique de l'emploi) ou encore celles mises en place, au travers du dispositif RESTART en faveur des jeunes⁵⁹ sont autant d'outils (dont la liste ne saurait être exhaustive) qui visent à prévenir des situations de travail précaire. Dans le domaine de la culture (dont la précarité est également évoquée dans le postulat), le rapport relatif à l'encouragement des activités culturelles et artistiques⁶⁰, le Conseil d'État a également mis en perspective les difficultés spécifiques auxquelles les actrices et acteurs culturels sont confrontés et les mesures envisagées afin d'améliorer les conditions de travail, de rémunération et de protection sociale des travailleur-euse-s concerné-e-s.

Pour ce qui est du soutien aux travailleur-euse-s, dont les revenus de leur travail ne permettent pas de subvenir totalement à leurs besoins minimaux, le dispositif de prestations sociales sous condition de ressources, notamment par le biais de la politique des subsides à l'assurance-maladie, de celle des bourses d'études ou encore de l'aide sociale, permet d'apporter une aide ciblée. Par le présent rapport, le Conseil d'État précise comment il entend consolider ce dispositif à l'avenir.

Pour les travailleur-euse-s précaires non-bénéficiaires de l'aide sociale, confronté-e-s à des dépenses imprévues, un outil supplémentaire via la Fondation de secours aux chômeurs et aux chômeuses, à l'attention des services sociaux privés auprès desquels les personnes concernées peuvent s'adresser, est envisagé à tout le moins déjà durant une phase pilote (voir chapitre 5.4).

Enfin, en envisageant de renforcer la veille stratégique de la précarité (voir chapitre 5.6), le Conseil d'État entend se doter d'outils lui permettant de mieux évaluer la situation de la précarité dans le canton pour le cas échéant adopter des mesures correctrices dans le dispositif.

En conséquence, et en rappelant qu'aucun système social aussi performant soit-il ne peut être parfait, le Conseil d'État considère avoir intégré dans de nombreuses politiques publiques la situation des travailleur-euse-s précaires en apportant des réponses sectorielles ciblées et invite votre Autorité à classer le postulat 21.129.

6.5 Postulat 21.145 – Deuxième marché du travail : intégration sociale et professionnelle pour toutes et tous

En date du 30 mars 2021, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par le groupe socialiste 21.145 dont la teneur est rappelée ci-après :

21.145

Date du dépôt

11.03.2021

Postulat du groupe socialiste

⁵⁷ [La Vie économique Revue de politique économique 2-2004](#)

⁵⁸ [Rapport 24.006](#)

⁵⁹ RESTART : un dispositif unique en faveur de la formation professionnelle des jeunes de 15 à 25 ans en décrochage

⁶⁰ [Rapport 24.015](#) du Conseil d'État au Grand Conseil

Deuxième marché du travail : intégration sociale et professionnelle pour toutes et tous

Contenu :

Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'engager une réflexion pour favoriser les emplois adaptés aux besoins des personnes qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences très fortes du premier marché du travail et qui pourtant ont des compétences à faire valoir au sein de la société. Il est demandé au Conseil d'État, en collaboration avec les communes et les entités partenaires, d'étudier diverses pistes pour promouvoir le second marché du travail en s'appuyant sur une économie sociale et solidaire.

Développement :

Dans son rapport 20.056, Politique de l'emploi, le Conseil d'État a présenté la nouvelle stratégie d'insertion professionnelle mise en œuvre au service de l'emploi (SEMP) de 2016 à 2020. Le SEMP joue un rôle prioritaire sur le premier marché de l'emploi, avec des employeurs et employeuses de notre canton très exigeant-e-s à la recherche de personnel qualifié. Les entreprises sont soumises aussi à des normes sécuritaires fédérales très sévères. La priorité de la stratégie d'intégration professionnelle (IP), mise en œuvre avec succès, est d'adapter les compétences des demandeur-euse-s au premier marché de l'emploi.

La question que soulève ce postulat aujourd'hui est de savoir comment notre tissu économique peut favoriser des emplois adaptés aux besoins de la population qui, pour divers motifs (problèmes de santé physique et/ou mentale, manque de formation, formation obsolète, âge, handicap, etc.), se trouve exclue du premier marché du travail. Ces personnes qui ont une « capacité productive réduite » ont pourtant souvent des compétences à faire valoir au sein de la société et elles aspirent à un emploi qui leur permette de trouver ou de retrouver une autonomie financière. On parle alors d'un deuxième marché du travail, qui offre des perspectives de réinsertion sociale et professionnelle à cette population. Sur la base d'une économie sociale et solidaire, des pistes sont à étudier.

L'économie sociale et solidaire :

- « se fonde sur le principe de la solidarité et sur l'engagement des personnes dans un processus de citoyenneté active ;
- est génératrice d'emplois de qualité comme d'une meilleure qualité de vie et propose un cadre adapté à de nouvelles formes d'entreprise et de travail ;
- joue un rôle important dans le développement local et la cohésion sociale ; – est socialement responsable ;
- est facteur de démocratie ;
- contribue à la stabilité et au pluralisme des marchés économiques. »⁶¹

L'emploi rémunéré reste un facteur d'intégration sociale majeur et il prévient le recours à l'aide sociale et les conséquences néfastes que cela peut générer sur les plans humain, de la santé et économique. C'est pourquoi les autorités politiques ont la responsabilité de tout mettre en œuvre, avec les communes et les entités partenaires, pour permettre à toutes et tous un accès à un travail adapté et valorisant.

Une réflexion, sur la base des articles 53 et 55 LASoc, a déjà été engagée « pour favoriser les emplois adaptés aux besoins des personnes qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences très fortes du premier marché du travail et qui pourtant ont des compétences à faire valoir au sein de la société ». Mais il importe de rappeler que la marge de manœuvre est étroite et qu'une intervention étatique pour adapter le marché du travail n'est pas raisonnable. C'est à la marge qu'il est possible d'agir, avec des partenaires certes présents sur le marché de l'emploi mais qui ne poursuivent pas de but lucratif.

⁶¹ Repris du site de l'association APRÈS-BEJUNE

Depuis 2012, le service cantonal de l'action sociale a progressivement noué trois partenariats dans le cadre du concept des « entreprises sociales productives / NE-ESO », avec comme objectif l'activation de la dépense passive : L'État finance en quelque sorte la sortie de l'aide sociale d'un bénéficiaire engagé NE-ESO. Ainsi, l'entreprise reconnue NE-ESO propose un emploi rémunéré (CDI) à des bénéficiaires de l'aide sociale et bénéficie d'un soutien financier « compensatoire » de l'État (celui-ci assume la moitié des salaires versés). Le public cible est constitué de bénéficiaires de l'aide sociale avec une « capacité productive » se situant entre 60 et 90% mais avec de faibles perspectives de retour sur le marché de l'emploi. L'entreprise, qui prend un risque entrepreneurial, est reconnue NE-ESO si elle assure un accompagnement individualisé, n'a pas de but lucratif, est active sur le 1^{er} marché du travail et verse un salaire soumis à cotisations sociales et respectant les CCT ou usages de la branche.

En 2024, comme les dernières années, ce sont quelque 25 places de travail NE-ESO qui ont pu être proposées par les partenaires que sont Alfaset, La Toque Rouge/Caritas et les Ateliers Phénix, dans les activités suivantes : cuisine, aide de cuisine, personnel de réfectoire, livraisons, maintenance, direction de travaux/contremaître, déménagements ou encore blanchisserie. Un budget d'environ 550'000 francs est affecté chaque année aux projets NE-ESO ; il relève de la facture sociale, comme les dépenses d'aide matérielle qui sont épargnées grâce à la sortie de l'aide sociale ou les versements de salaires qui diminuent d'autant l'intervention d'un service d'aide sociale. À ce jour, aucun autre acteur dans le Canton de Neuchâtel ne s'est approché du SASO pour bénéficier d'une reconnaissance et d'un appui via le concept NE-ESO.

Considérant que les objectifs poursuivis dans le postulat 21.145 sont atteints notamment par l'expérience « au long cours » des entreprises sociales productives, le Conseil d'État propose à votre Autorité le classement de cet objet.

6.6 Postulat 22.225 – La précarité estudiantine à l'heure de l'inflation

En date du 28 septembre 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par le député Emile Blant 22.225 dont la teneur est rappelée ci-après :

22.225

Date du dépôt

29.09.2022

Postulat Emile Blant

La précarité estudiantine à l'heure de l'inflation

Contenu :

Le Conseil d'État est prié de dresser un rapport d'information relatif aux situations financières dans lesquelles les étudiants et étudiantes de l'Université de Neuchâtel (UniNE) se trouvent, dans le contexte post-pandémique. De plus, il devra être tenu compte des perspectives financières du corps estudiantin à l'aune de l'inflation globale et de l'augmentation générale du coût de la vie, notamment dans les domaines des prix de l'énergie et du logement, de l'alimentation et des transports. Sur cette base, le Conseil d'État établira des pistes de solutions, telles que l'augmentation et la modification des conditions d'octroi des bourses, la diminution des frais d'écologie, ou encore des bons à faire valoir auprès de partenaires, pour pallier les difficultés financières identifiées.

Développement :

Après la pandémie de Covid-19, durant laquelle de nombreux-ses étudiant-e-s ont perdu leurs emplois temporaires, essentiels pour subvenir à leurs besoins, la précarité qui touche la population estudiantine a été rendue manifeste. Si des aides ciblées ont été apportées par les entités compétentes pour pallier les difficultés d'alors, la situation telle qu'elle est aujourd'hui n'en demeure pas moins instable. L'augmentation générale des prix touche directement les populations les plus jeunes dans de nombreux secteurs : les coûts de l'énergie et de chauffage augmentent les factures de logement, l'augmentation conséquente prévue des primes d'assurance-maladie pèsera sur le budget santé des étudiant-e-s, la récente disparition de l'abonnement général étudiant, dans un canton où le corps estudiantin provient en partie notable d'autres cantons, prêterite la mobilité au cœur des études, et l'augmentation des prix des denrées alimentaires de base et des biens de première nécessité constitue une difficulté finale à la tenue équilibrée des petits budgets. L'heure est à la recherche de solutions pour couper cette dynamique d'appauvrissement du corps estudiantin.

De nombreuses pistes sont applicables aisément pour résoudre cette problématique sans réformer profondément la loi sur l'Université de Neuchâtel (LUNE) ou la loi sur les aides à la formation (LAF). On peut, à titre d'exemples, citer une adaptation des bourses d'études à l'inflation et une augmentation des besoins de base lors du calcul de ces bourses d'études, ou encore une diminution des frais d'écologie à l'Université, augmentant ainsi son attractivité. Un système de bons à faire valoir auprès des partenaires de mobilité pourrait également apporter une bouffée d'air dans le cadre de la mobilité tout en encourageant la mobilité douce. Finalement, une meilleure information auprès du corps étudiant quant aux aides financières déjà perceptibles, notamment dans le cas des subsides aux primes d'assurance-maladie, conduisant à une meilleure perception des prestations sociales se profile comme une piste intéressante.

Ainsi, à l'heure où les perspectives financières pour les étudiant-e-s de l'Université de Neuchâtel, mais également pour toutes et tous les étudiant-e-s de Suisse, se sont résolument assombries, le Conseil d'État doit prendre cette question à bras-le-corps et utiliser les constats actuels, ainsi que les perspectives économiques pour les années à venir, pour examiner l'ensemble des solutions pertinentes à la problématique de la précarité qui touche le corps étudiant.

Le présent rapport, dans son approche systémique des prestations sociales sous condition de ressources, met en lumière les difficultés financières dans lesquelles se trouvent les apprenant-e-s et les étudiant-e-s à l'heure de l'inflation et aborde bien sûr une prestation d'importance délivrée par l'État à l'attention des jeunes en formation, les bourses d'études.

Dans un 1^{er} chapitre (4.4.3), la situation économique des étudiant-e-s et apprenant-e-s est analysée, que cela soit en comparaison nationale, sur le plan plus spécifique des étudiant-e-s neuchâtelois-e-s de l'UniNE, ou concernant l'évolution entre 2017 et 2022. La situation dans les deux autres hautes écoles neuchâteloises est également examinée. Enfin, une analyse des décisions d'octrois de prestations financières par l'office cantonal de l'assurance-maladie et des bourses d'études est également proposée. Avec le constat final que les critères financiers de référence sont devenus, dans le Canton de Neuchâtel, à l'évidence trop restrictifs compte tenu de l'évolution marquée du coût de la vie ces dernières années. Le Conseil d'État rejoint donc, après analyse fine de la situation, une partie des préoccupations exprimées dans le postulat 22.225.

Face à ce constat, le Conseil d'État esquisse au chapitre 5.3 les mesures qu'il entend prendre dès la prochaine rentrée universitaire de l'année 2025-2026. Il s'agit là non pas d'une fondamentale réforme du système mais d'ajustements des référentiels financiers qui relèvent précisément de sa compétence et qui ont subi les assauts de l'inflation. On peut citer des modifications réglementaires envisagées afin de mieux tenir compte de l'évolution des frais de logement ou d'entretien par exemple.

Vu les réponses apportées dans le présent rapport et rappelées ci-dessus, le Conseil d'État propose à votre Autorité de classer le postulat 22.225.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les mesures annoncées dans le domaine des soutiens aux étudiant-e-s par des aides à la formation (chapitre 5.3) ainsi que celles envisagées dans le domaine de l'aide sociale (chapitre 5.5) ont bien sûr des impacts en termes budgétaires. En préambule, il est important de préciser que ces dépenses sont intégrées dans la Facture sociale harmonisée (art. 12a LASoc) ; elles sont par conséquent partagées entre l'État (60% des charges) et l'ensemble des communes (40%, en fonction du nombre d'habitant-e-s). On notera par ailleurs qu'une partie de ces charges supplémentaires a déjà été intégrée dans le budget de l'État pour l'exercice 2025, dans la mesure où il est envisagé à ce stade de mettre en œuvre le soutien amélioré dans le domaine des aides à la formation dès la rentrée scolaire 2025 (impact budgétaire sur 5 mois).

S'agissant des aides à la formation, deux types de charges complémentaires ont été prises en compte dans les estimations budgétaires : 1) l'amélioration de la prise en compte des dépenses des parents et des apprenant-e-s ; 2) l'élargissement du cercle des potentiels bénéficiaires

(conséquence de la mesure 1). Ces deux effets ont été évalués à hauteur de 1'100'000 francs, montant à mettre en perspective avec les dépenses passées, par exemple un montant de quelque 5'500'000 francs aux comptes de la facture sociale 2023. Comme les bourses d'études sont des prestations sous condition de ressources, il est évidemment impossible de prévoir précisément les revenus et besoins supplémentaires des requérant-e-s, ainsi que les effectifs qui seront effectivement éligibles à une aide à la formation le moment venu, dès la rentrée 2025.

Concernant les mesures en matière d'aide sociale, celles relatives au mandat à confier à un organisme partenaire pour la gestion des engagements bénévoles (projet INSOLITE) ainsi que le défraiement des frais de repas et de déplacement – une fois déduite la contribution des associations qui accueilleront des bénévoles à l'aide sociale – vont entraîner des dépenses que l'on peut globalement évaluer à 80'000 francs par an.

Les mesures qui sont proposées pour les familles à l'aide sociale sont les suivantes :

1. Lissage de la franchise sur le revenu, de façon à mieux valoriser une activité lucrative même à un taux réduit : 591'610 francs.
2. Augmentation du supplément ménage pour les familles, qui passe de 50 à 75 francs par mois et par enfant : 682'927 francs.
3. Suppression du plafonnement des suppléments ménages : 21'923 francs.

Les conséquences financières sont résumées dans le tableau ci-dessous. Elles représentent pour l'État, à l'horizon 2026, une augmentation estimée entre 1 et 2% du budget annuel de la facture sociale harmonisée.

Incidences financières (CHF)	2025	2026	2027	2028
Charges brutes				
Aides à la formation / Bourses	550'000	1'100'000	1'100'000	1'100'000
Aide sociale / Insolite		80'000	80'000	80'000
Aide sociale / Mesures actifs et familles		1'296'460	1'296'460	1'296'460
Total des charges brutes		2'476'460	2'476'460	2'476'460
Total des charges nettes (État 60% FS)	330'000	1'485'876	1'485'876	1'485'876

8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

S'agissant des prestations sous conditions de ressources, tout élargissement des barèmes est susceptible d'augmenter le nombre de personnes éligibles à l'une ou l'autre prestation et donc le nombre de situations – et de dossiers – à suivre, toutes choses étant égales par ailleurs. Les secteurs directement concernés par l'augmentation seraient ceux des bourses d'études et de l'aide sociale. En amont et logiquement, on pourrait envisager une augmentation des demandes de prestations sociales déposées auprès des GSR. L'élargissement des barèmes pour ces deux prestations devrait toutefois concerner des personnes qui aujourd'hui déjà passent par les GSR pour obtenir des subsides LAMal, notamment lorsqu'un changement est intervenu dans leur situation par rapport à leur dernière taxation ou lorsqu'elles sont en formation. Le secteur bourses de l'OCAB devrait voir le nombre de situations suivies augmenter quelque peu. Relevons toutefois que ce secteur traite aussi déjà les subsides LAMal, pour les mêmes personnes. Il s'agit donc d'effectuer une analyse additionnelle d'une situation déjà en traitement. La charge réelle est toutefois moindre que s'il fallait analyser complètement une nouvelle situation.

Concernant l'aide sociale, les possibilités nouvelles d'engagement d'une personne à l'aide sociale dans le cadre d'une activité de bénévolat – pour autant qu'elle entre dans les critères définis par le projet INSOLITE – n'engendrera pas de charges supplémentaires pour les services sociaux mais permettra d'ouvrir d'autres perspectives, pour la personne concernée.

S'agissant des prestations élargies pour les personnes à l'aide sociale qui travaillent et surtout pour les familles, par des suppléments ménage plus adaptés, elles auront pour effet que des familles actuellement situées juste à la marge de l'aide sociale pourraient à futur être suivies et soutenues par les services sociaux. Il est toutefois difficile de connaître leur nombre. Assurément, une partie de ces familles entrent et sortent aujourd'hui de l'aide sociale, selon les variations de leurs revenus. Le nombre de familles qui n'auraient pas eu recours jusque-là à l'aide sociale devrait rester contenu.

9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Les mesures et actions envisagées ne modifient pas la répartition des tâches entre l'État et les communes et n'entraînent pas de modification du périmètre de la facture sociale harmonisée. Les mesures proposées auront un impact financier sur celle-ci. Celui-ci reste cependant modéré puisqu'il représente potentiellement des coûts additionnels de l'ordre de 1 à 2 % du montant total de la facture sociale.

Le conseil des autorités d'action sociale (CAAS) – composé d'une conseillère ou d'un conseiller communal pour chacune des régions desservies par un guichet social régional et présidé par la cheffe du DECS - a préavisé favorablement les mesures prévues dans le domaine des bourses d'études prévues pour la rentrée 2025-2026 dans le courant de l'année 2024.

Comme le prévoit l'art. 12c LASoc, le CAAS a pris connaissance de l'ensemble des propositions du présent rapport lors sa séance du 10 décembre 2024 et a formulé un préavis favorable. Lors de cette séance, il a demandé qu'il soit pris note que cette position était exprimée sur la base des valeurs et montants tels que formulés dans le présent rapport.

10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent rapport est conforme au droit supérieur.

11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Les mesures proposées participent à répondre à la stratégie cantonale 2030 pour le développement durable (SDD). Conformément aux huit champs d'action identifiés dans cette stratégie, la contribution des différentes propositions énoncées peut être précisée (sans que cette liste soit exhaustive) comme suit :

Système économie (champ d'action 5) : Le renforcement des possibilités d'aides ponctuelles en faveur des travailleur-euse-s précaires (voir chapitre 5.4) ainsi que les mesures permettant d'améliorer la situation des familles et plus particulièrement celle ciblant les familles actives au bénéfice de l'aide sociale (chap. 5.5.4.2) favorisent le maintien en emploi et participent à une meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle. La reconnaissance des activités bénévoles, telle qu'elle est prévue dans le cadre du dispositif INSOLITE (chap. 5.5.4.1), participe à une meilleure valorisation du travail reproductif.

Formation, recherche et innovation (champ d'action 6) : en améliorant l'accès aux bourses d'études et en renforçant l'intensité des bourses attribuées (chap. 5.3), le présent rapport contribue à atteindre le premier objectif de ce champ d'action, à savoir celui d'offrir à chaque individu, quels que soient son âge, son genre, ses besoins, son handicap, son parcours de vie ou son statut migratoire, la possibilité d'accéder, de se maintenir et de réussir un cursus de formation.

Cohésion sociale et égalité (champ d'action 7) : les différentes mesures proposées participent toutes, directement ou indirectement, à traduire plusieurs des objectifs de durabilité inscrits dans ce 7^e champ d'action, notamment en favorisant la participation et l'inclusion et/ou en luttant contre la stigmatisation et le surendettement. Le dispositif INSOLITE déjà cité ci-dessus, répond par ailleurs directement à l'objectif d'encourager, en sus de l'emploi rémunéré, la participation active de chacune aux activités de vivre-ensemble en vue d'une meilleure cohésion sociale à l'échelle cantonale.

Santé (champ d'action 8) : tout comme pour le champ d'action précédent, toutes les mesures proposées, étant donné qu'elles visent essentiellement à lutter contre la précarité et l'exclusion, participent à favoriser l'état de santé (physique et mentale) de la population et à éviter sa dégradation. On peut citer ici en particulier le dispositif des subsides LAMal, identifié et présenté comme un outil central de la politique sociale, et les mesures proposées (chap. 5.2.) qui participent à l'objectif d'assurer à la population une offre en soins suffisante et adaptée aux besoins, accessible sans discrimination de quelque nature que ce soit.

12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le présent rapport ne porte pas à proprement parler sur l'inclusion des personnes vivant avec un handicap. Certaines des mesures envisagées peuvent toutefois apporter des améliorations en faveur de personnes vivant avec un handicap (PVH) qui ne sont pas (ou pas encore) reconnues par l'assurance invalidité, comme par exemple le projet INSOLITE. Celui-ci, par la reconnaissance de possibilités d'engagement bénévoles de bénéficiaires d'aide sociale, est aussi susceptible de soutenir le travail de certaines associations ou organisations venant en aide aux personnes vivant avec un handicap.

13. CONCLUSION

Le Conseil d'État propose à votre Autorité de prendre acte du présent rapport et de classer les six objets suivants : (1) Postulat 08.174 – Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales, (2) Motion 11.158 – Prestations complémentaires pour les familles, (3) Postulat 20.153 – Pour une assurance générale de revenu (AGR) dans le Canton de Neuchâtel, (4) Postulat 21.129 – Resserrer les mailles du filet social pour les travailleur-euse-s précaires, (5) Postulat 21.145 – Deuxième marché du travail : intégration sociale et professionnelle pour toutes et tous et (6) Postulat 22.225 – La précarité estudiantine à l'heure de l'inflation.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 décembre 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

INSOLITE - SCHÉMA

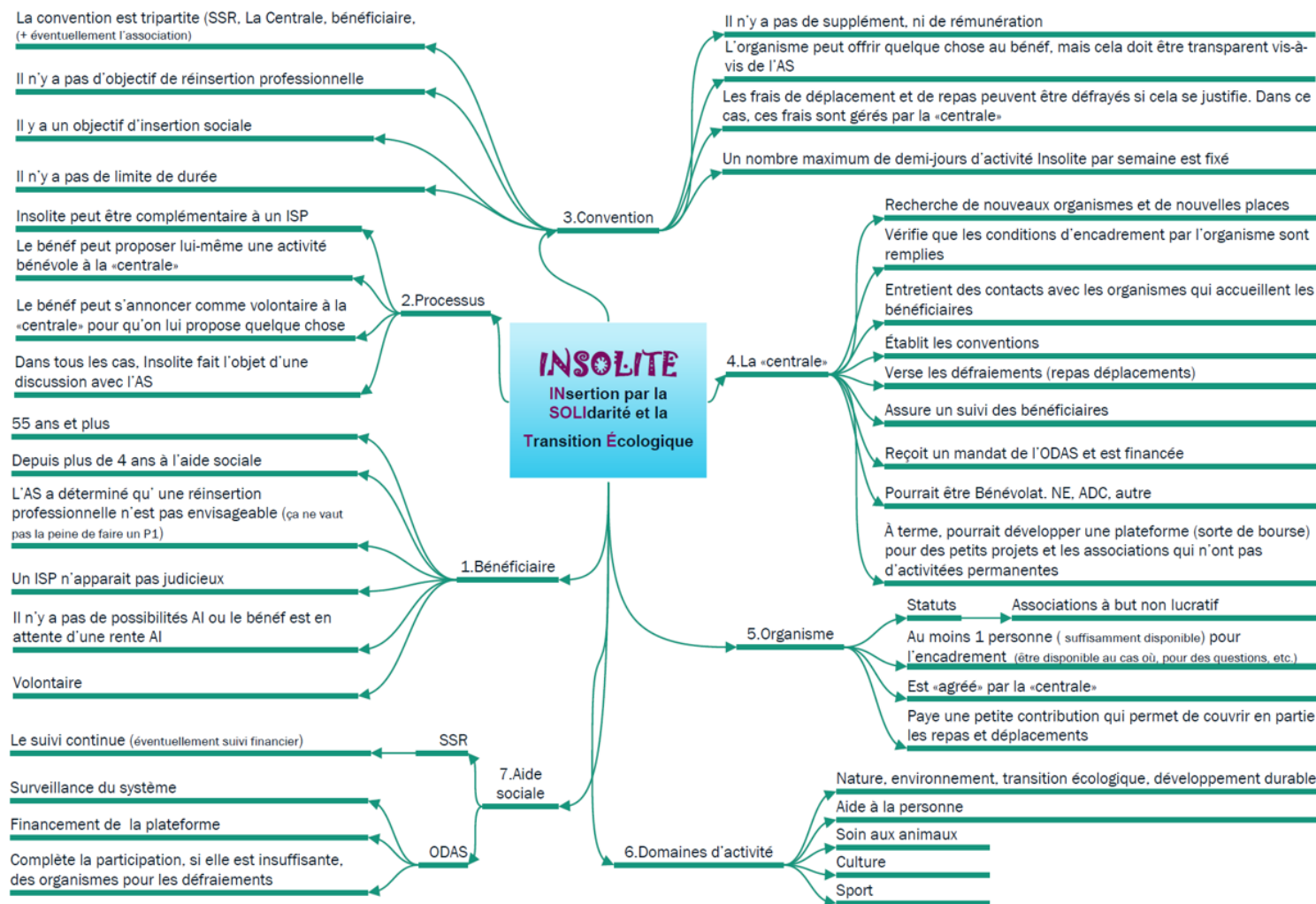


TABLEAU PC FAMILLES – 4 CANTONS ET FRIBOURG

Canton	Vaud (depuis 2011)	Genève (depuis 2021)	Soleure (depuis 2010)	Tessin (depuis 1997)	Fribourg (accepté en votation populaire ²⁰ le 22 septembre 2024, mise en œuvre probable le 1.1.2026)
Conditions d'éligibilité					
Domicile depuis	3 ans	5 ans	2 ans	3 ans, 5 ans pour les ressortissants étrangers pour AFI	1 an, y compris réfugiés mais pas R et AP
Âge des enfants	Moins de 16 ans	Moins de 18 ans (25 si en formation)	Moins de 6 ans	Avant la scolarité obligatoire (API), moins de 15 ans (AFI)	Moins de 12 ans. Le projet initial du CE prévoyait 8 ans.
Activité lucrative	Aucune condition préalable	Taux d'occupation de 40% pour les familles monoparentales, de 90% pour les ménages formés d'un couple. Les indépendants sont exclus.	Revenu professionnel minimum pour les enfants de moins de 3 ans : 30 000 CHF pour les ménages formés d'un couple, 7 500 CHF pour les familles monoparentales. Pour les enfants de plus de 3 ans, le minimum passe à 15 000 CHF par an pour les familles monoparentales.	Aucune condition préalable	Aucune condition préalable.
Prestation de base					
Montant de référence					Dépenses reconnues selon art. 10 LPC, mais montants fixés par le CE. Le montant par enfant sera fixe et pas dégressif selon le nombre d'enfants. Le CE fixera le loyer de référence (pas les montants PC AVS/AI).
Imposition des PC fam					Non
Articulation avec l'aide sociale et les bourses					Prennent en compte les bourses. Pas de cumul avec l'aide sociale. Les PC fam devraient empêcher le recours à l'aide sociale ou permettre d'en sortir.
Prestations dépassant le soutien minimum de base					
Prise en charge des frais de garde d'enfants, etc.	Oui, max. 10'000 CHF par enfant et par an.	Oui, jusqu'à 13 ans ; en plus prise en charge du soutien scolaire jusqu'à 16 ans. Max. 6'300 CHF.	Oui, max. 6'000 CHF par enfant et par an.	Oui, jusqu'à 4 ans, avec un montant maximal par enfant et par an (ensuite offre d'école à journée continue). Non*	Oui, conditions et montant maximum fixés par le CE.
Prise en charge des dépenses liées à la santé	Oui, max. 10'000 CHF par personne et par an.	Non*	Non*	Non*	Oui. Prime effective prise en charge par les PC fam, à concurrence d'un montant fixé par le CE.
Limite d'âge avec réduction de la prestation aux besoins de l'enfant					
Transition	Lorsque le plus jeune enfant atteint l'âge de 6 ans, les besoins de toute la famille ne sont plus couverts, mais seulement ceux des enfants. Coaching.	Aucune	Aucune	API : couverture des besoins de toute la famille jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne l'âge scolaire (selon Harnos). AFI : ensuite, couverture des besoins des enfants uniquement.	Aucune
Autres caractéristiques					
Autres mesures d'incitation à l'emploi	Prise en compte d'un revenu hypothétique de 12 700 CHF pour les familles monoparentales et de 24 370 CHF pour les couples. Franchise sur le revenu d'une activité lucrative supérieure au revenu hypothétique.	Prise en compte d'un revenu hypothétique lorsque le revenu total est inférieur à 100%. Franchise de 50% sur les revenus des enfants.	Prise en compte d'un revenu hypothétique de 40 000 CHF pour les ménages formés d'un couple et de 10 000 CHF pour les familles monoparentales avec des enfants de moins de 3 ans, resp. 20 000 CHF avec des enfants plus âgés. Franchise de 20% sur les premiers 10 000 (familles monoparentales) ou 20 000 CHF de revenu supérieur au revenu hypothétique.	Prise en compte d'un revenu hypothétique uniquement dans le cas de l'API pour les ménages formés d'un couple dont le taux d'occupation total est inférieur à 100%. Pas de franchise.	Prise en compte d'un revenu hypothétique, à définir par le CE, qui peut prévoir d'exclure sa prise en compte pour une période donnée. Montant prévu: 12 500 CHF par an et par personne majeure qui n'est pas en formation. Franchise de 20% sur le revenu dépassant le revenu hypothétique. Accompagnement social par les guichets familles (nouveaux), sous la surveillance du service cantonal de l'action sociale et distincts des services sociaux (guichets ad hoc). Toutefois même logique territoriale. Les personnes réfugiées continuent à être suivies par Caritas. Toutes les familles aux PC sont orientées vers un guichet familles pour évaluer si un accompagnement social est nécessaire. Catalogue ISP de l'aide sociale mais pas toutes les mesures; 1'000 familles avec un enfant de moins de 12 ans sont à l'aide sociale; environ 50% de ménages en plus devraient recevoir des PC fam. En tout, 1'500 familles. Coût moyen par ménage = 10'000 CHF, au total 15 millions. Coût moyen pour un ménage à l'aide sociale = 7'704 CHF. Economie: 9 millions (aide sociale, part Etat + part communes, et allocations de maternité en cas de besoin). CC compensation AVS 100% Etat (le projet initial prévoyait 50% Etat, 50% communes). Aide sociale: 40% Etat et 60% communes; allocations cantonales de maternité en cas de besoin et aide sociale familles réfugiées : 100% Etat. Frais de la CC de compensation à la charge de l'Etat; à raison de 2 décisions / an et de 450 CHF par décision, 1.350 millions. Frais des guichets familles à la charge des communes; à raison de la moitié (750) des familles suivies, à 1 666 CHF par suivi, 1.249 millions. Economie: 1.5 millions pour le suivi social de 1000 familles à l'aide sociale.
Nombre de familles bénéficiaires de prestations	Environ 5'700 familles (2021)	1'676 familles (fin 2021)	1'527 familles (2021)	AFI 2'270 familles API 555 familles (2020)	
Coût annuel total en CHF	87'037'644 (2021)	17'900'000* (2021)	9'431'756 (2021)	AFI 23'793'754 API 8'646'346 (2020)	
Autorité décisionnelle					
Financement	Canton, communes, pourcentage du salaire	Canton	Contribution des personnes morales assujetties à l'impôt (§ 85octies SG)	Canton (API) Pourcentage du salaire (AFI)	

*GE+SO+TI: mais réduction des primes LAMal

*GE: sans 14.3 millions de réduction de primes LAMal pour les familles qui perçoivent des PC familles.

**FR: la dépense implique un coût qui dépasse, sur les 5 premières années, 1% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat (44 683 182 francs). Elle a donc été soumise au référendum financier obligatoire.

Tableau dressé d'après le document Auwertung der BSV-Kantonsbefragung zur Bekämpfung von Kinderarmut, Rapport du BüroBASS, juillet 2022, tableau 9, page 18 et complété avec les données pour Fribourg

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	1
1.1 Objectifs du rapport	1
1.2 Structure du rapport	2
2. CONTEXTE GÉNÉRAL	3
2.1 Le cadre de la politique sociale en Suisse	3
2.2 Dispositif et situation sociale dans le canton de Neuchâtel	5
3. LES REFORMES MENÉES ET LES CONSTATS	6
3.1 Évolution et bilan de la politique cantonale en matière de subsides à l'assurance maladie (Subsides LAMal)	6
3.1.1 Introduction	6
3.1.2 Évolution du dispositif entre 2016 et 2019	7
3.1.3 Évolution du dispositif entre 2020 et 2024	7
3.2 Avances de contributions d'entretien (ou pensions alimentaires)	10
3.3 Bourses d'études	11
3.4 Aide sociale	12
4. ANALYSE, DEMANDES ET PRIORISATION DES MESURES ET ACTIONS POUR OPTIMISER LE DISPOSITIF SOCIAL	14
4.1 Contexte général	14
4.1.1 Introduction	14
4.1.2 Risque de pauvreté relative	15
4.1.3 Inflation et évolution de la précarité	20
4.2 Demandes (Objets parlementaires)	22
4.3 Réflexion sur la PCC, prestation complémentaire cantonale	22
4.4 Priorisation des mesures et actions	24
4.4.1 Nécessité de soutenir toutes les familles (ALFA)	24
4.4.2 Subsides LAMal comme instrument central de la politique sociale	25
4.4.3 Bourses d'études, des adaptations qui s'imposent	25
4.4.4 Aide sociale, des mesures à développer pour certains publics	28
4.4.5 Mieux visibiliser la précarité	28
5. MESURES ET ACTIONS PROPOSÉES	29
5.1 Soutenir toutes les familles (ALFA)	29
5.2 Subsides LAMal	29
5.3 Bourses d'études	30
5.4 Renforcement des possibilités d'aides ponctuelles en faveur des travailleurs-euses précaires	31
5.5 Développer une nouvelle réponse pour l'aide sociale	31
5.5.1 Évolution et constats	31
5.5.2 Enquête de la HE-Arc auprès de trois publics de bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Neuchâtel	33
5.5.3 Enseignements	34
5.5.4 De nouvelles réponses	36
5.5.4.1 Soutien spécifique	36
5.5.4.2 Pour les familles à l'aide sociale	38
5.6 Renforcer la veille stratégique de la précarité	39
6. CLASSEMENT DES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES	40
6.1 Postulat 08.174 – Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales	40

6.2	Motion 11.158 – Prestations complémentaires pour les familles.....	41
6.3	Postulat 20.153 – Pour une assurance générale de revenu (AGR) dans le canton de Neuchâtel.....	42
6.4	Postulat 21.129 – Resserrer les mailles du filet social pour les travailleur-euse-s précaires.....	44
6.5	Postulat 21.145 – Deuxième marché du travail : intégration sociale et professionnelle pour toutes et tous	46
6.6	Postulat 22.225 – La précarité estudiantine à l'heure de l'inflation.....	48
7.	CONSÉQUENCES FINANCIÈRES.....	49
8.	CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	51
9.	CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	51
10.	CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR.....	52
11.	CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	52
12.	CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	52
13.	CONCLUSION.....	53