



Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant la publication
d'un rapport sur la situation sociale dans le canton de
Neuchâtel en 2015
en réponse
à la motion PopEcoSol 03.176, du 3 décembre 2003,
"Comment corriger une situation sociale inacceptable"
à la motion interpartis de gauche 10.151, du 31 août 2010, "Il
faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la
combattre".

(Du 6 avril 2016)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le présent rapport d'information a pour objectif de présenter au Grand Conseil la première édition de l'étude sur la situation sociale dans le canton de Neuchâtel (Rapport social du canton de Neuchâtel 2015).

Cet outil d'analyse, dont la production trouve sa genèse dans deux propositions parlementaires, permet de dresser une photographie du profil sociodémographique de notre canton. Les indications en résultant, tant sur l'évolution de la pauvreté que sur l'étendue des prestations fournies sont précieuses. Elles permettent d'orienter de manière ciblée les actions visant à lutter contre la pauvreté.

La pérennisation de cet outil, et la systématisation du suivi d'indicateurs par prestation permettront de mettre en place un monitoring global induisant également la mesure de l'efficacité des actions mises en place pour réduire les besoins d'assistance.

1. INTRODUCTION

1.1 Genèse du rapport social

En date du 29 juin 2005, votre Conseil a adopté la Motion 03.176 du groupe PopEcoSol dont la teneur est la suivante :

03.176

3 décembre 2003

Motion du groupe PopEcoSol

Comment corriger une situation socialement inacceptable

Les coûts de l'aide sociale augmentent et certains s'en inquiètent.

Ce qui interroge le groupe PopEcoSol, c'est le nombre de personnes qui n'ont pas de revenus suffisants pour pouvoir couvrir leurs besoins minimaux sans avoir recours aux aides publiques. Nous demandons au Conseil d'État d'étudier cette problématique pour mieux en comprendre les raisons et surtout pour proposer quelques pistes afin de corriger cette situation par ailleurs inacceptable, ceci en collaboration avec les milieux syndicaux ouvriers et patronaux, et, si nécessaire, en confiant une étude éventuellement à l'Université.

Signataires: A. Bringolf, C. Stähli-Wolf, C. Gehringer, M. Droguett, J.-P. Veya, Patrick Erard, F. Bonnet, L. Debrot, M. Ebel, D. Perdrizat, J. Kuhn-Rognon, G. Hirschy, N. de Pury et H. Jenni.

Par ailleurs, en date du 28 septembre 2010, votre Conseil adoptait la Motion 10.151 interpartis de gauche dont la teneur est la suivante :

10.151

31 août 2010

Motion interpartis de gauche

Il faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la combattre !

Le Grand Conseil neuchâtelois considérant:

- la pauvreté, aussi bien en Suisse que dans notre canton;*
- le nombre de travailleurs pauvres ("working poor");*
- la conjoncture économique qui provoque une augmentation tant du chômage que du nombre de personnes devant recourir à l'aide sociale;*
- la difficulté à réinsérer nombre de demandeurs d'emploi sur le marché du travail ordinaire;*
- l'accroissement de l'endettement dans le canton de Neuchâtel;*
- le fait que l'ampleur de la pauvreté, ses causes et ses conséquences ne sont que superficiellement répertoriées et analysées;*
- la complexité du phénomène de la pauvreté qui la fait apparaître comme une question transversale de l'action publique;*
- la pauvreté, déterminant principal de la santé, qui provoque une inégalité des chances face à la santé au sein de la population neuchâteloise;*
- la nécessité de disposer d'un monitoring afin de bien connaître tant l'ampleur de la pauvreté que son évolution pour mieux la combattre;*
- le fait que le Conseil fédéral vienne de proposer une "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté"²;*
- le fait que 2010 ait été déclarée "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale";*

invite le Conseil d'Etat à présenter tous les deux ans une étude décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté dans le canton de Neuchâtel, de manière à permettre une évaluation et un suivi des politiques publiques mises en oeuvre pour lutter contre ce phénomène.

Cette motion est nécessaire tant pour nous, acteurs politiques, que pour des acteurs pleinement impliqués tels que Caritas et le Centre social protestant.

L'urgence est demandée

Développement

La pauvreté sort de l'ombre

Dans les pays riches, la pauvreté est pendant longtemps restée cachée, comme si elle n'existait pas. Or, plusieurs signes montrent des évolutions à ce propos.

Ainsi, l'Union européenne a déclaré 2010 "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale".

Le Conseil fédéral a publié dernièrement sa "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" qui invite cantons, communes et Organisation non-gouvernementales (ONG) à s'organiser pour mettre oeuvre un véritable programme. Une journée nationale sur ce thème sera organisée cet automne en présence des principaux acteurs.

En se fondant sur les normes CSIAS, l'Office fédéral de la statistique a calculé le taux de pauvreté de la population active âgée de 20 à 59 ans en 2007 et est arrivée au chiffre de 8,8%, soit environ 380 000 personnes. A partir de cet indicateur, Caritas Suisse estime que ce sont près de 900 000 personnes que l'on peut qualifier de pauvres en Suisse, soit entre 11 et 12% de la population totale de notre pays. Quelle que soit la manière de calculer, on doit donc bien constater qu'une

partie non-négligeable de la population est pauvre et qu'il serait judicieux d'avoir des données plus précises, notamment concernant notre canton.

La problématique de la pauvreté est complexe, car elle apparaît comme une question transversale de l'action publique. Pour mener une politique de lutte cohérente contre la pauvreté, il est donc indispensable que notre canton puisse disposer chaque année d'un rapport détaillé sur l'évolution et les causes de la pauvreté le concernant. Les conséquences de la pauvreté doivent être simultanément analysées. Ce n'est qu'en disposant d'indications précises et objectives que nous pourrions prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir et réduire la pauvreté.

Signataires: J.-C. Berger, C. Mermet, P. Erard, T. Huguenin-Elie, B. Goumaz, L.-M. Boulianne, M. Docourt, S. Latrèche, C. Fischer, F. Cuche, S. Fassbind-Ducommun, S. Locatelli, J. Lebel Calame, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Nussbaumer, J. Hainard, A. Tissot Schulthess, L. Perrin, M. Béguelin, M. Giovannini, A. Blaser, L. Renzo, G. Spoletini, L. Zwygart- de Falco, A. Houlmann, V. Pantillon, P.-A. Thiébaud, D. Angst, T. Bregnard, V. Leimgruber, F. Jeandroz, D. Ziegler, M. Ebel, F. Konrad, C. Leimgruber, T. Perret, C. Maeder-Milz, G. Würigler, J.-J. Aubert, J.-C. Pedroli, L. Debrot, N. de Pury, F. Fivaz, M.-F. Monnier Douard, T. El Kadiri, E. Flury, A. Laurent et C. Dupraz.

Motion amendée acceptée non combattue, le 28 septembre 2010

Le présent rapport a pour objectif d'apporter une réponse aux éléments soulevés dans le cadre de ces deux motions par la présentation d'une première étude sur la situation sociale dans le canton de Neuchâtel.

1.2 Structure du rapport

Tout d'abord, le présent rapport revient sur l'approche globale de la thématique sociale par le Conseil d'État et son ancrage dans les priorités fixées par le gouvernement dans le cadre de son programme de législature 2013-2017 (chapitre 2).

Il évoque ensuite plus précisément l'étude menée dans le cadre du Rapport social 2015 du canton de Neuchâtel, ses objectifs, la méthodologie utilisée et mentionne la volonté de pérenniser l'outil (chapitre 3).

Les constats issus de l'étude permettront de dégager des pistes intéressantes en lien avec les prochains défis qui attendent le domaine de l'action sociale au sens large et qui sont brièvement rappelés dans ce rapport (chapitre 4).

Les incidences de ce rapport en termes de finances et ressources humaines (chapitre 5) sont évoquées.

Enfin, un vote du Grand conseil est sollicité pour le classement des motions relatives à la présente étude (chapitre 6).

2. LA SITUATION SOCIALE DANS LE PROGRAMME DE LÉGISLATURE 2014-2017

Dans le cadre du programme de législature 2014-2017, le Conseil d'État a notamment affirmé la nécessité de travailler au renforcement de la cohésion sociale et à l'amélioration de la circulation des richesses au sein du canton.

Le rapport Intégration professionnelle (15.047) soumis à votre autorité expose de manière détaillée la stratégie globale mise en place par le Conseil d'État en matière de politique sociale.

Pour rappel, cette stratégie se décline autour des cinq axes suivants :

1. Reconnaissance du travail ;
2. Prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle ;
3. Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle ;
4. Maîtrise de la facture sociale ;
5. Lutte contre les abus.

Le Conseil d'État est convaincu que la réalisation de cette stratégie globale et des projets qui y sont liés, aura une incidence directe sur l'évolution de la situation sociale du canton et les besoins d'assistance qui y sont liés.

Tout comme le Grand Conseil qui a formulé sa demande par le biais des deux motions citées ci-dessus, le gouvernement est d'avis que la réalisation d'une étude sur la situation sociale du canton est un outil nécessaire au déploiement complet de la stratégie globale, plus particulièrement de son deuxième axe.

En effet, la vision complète de la situation que présente une telle étude vient s'ajouter aux constats sur les dynamiques observées dans le cadre des autres axes de la stratégie. Cette vue d'ensemble constitue une base importante permettant de déployer une politique sociale cohérente, notamment dans le domaine de la prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle.

3. RAPPORT SUR LA SITUATION SOCIALE DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

3.1 Objectifs du rapport

Le rapport sur la situation sociale dans le canton de Neuchâtel (Rapport social 2015) a pour but de présenter l'évolution du profil sociodémographique de la population neuchâtelois, ainsi qu'une vue d'ensemble des outils de la politique sociale cantonale. Il répond en ce sens aux demandes des motions précitées relatives à la pauvreté dans notre canton et les moyens pour la mesurer. Une question qui n'est pas nouvelle, vu qu'elle occupait déjà votre Conseil dans le cadre d'une motion déposée par le député Gérard Berger le 27 janvier 1987 et intitulée "Avons-nous des pauvres ?".

Le Rapport social 2015 est articulé en deux parties. La première présente différentes données offrant une vue d'ensemble du contexte économique et sociodémographique cantonal. La seconde partie présente l'ensemble du dispositif cantonal de politique sociale, ainsi que les principaux indicateurs relatifs aux différentes prestations de ce dispositif.

3.2 Méthodologie du rapport

Au vu de l'intérêt de certains cantons à produire des publications cantonales sur le sujet de la politique sociale et afin de faciliter la lecture de tels documents, il est apparu utile d'établir, au niveau national, une certaine harmonisation dans les différentes études menées. C'est pourquoi la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a posé une liste de recommandations relatives au socle minimum commun à intégrer dans ce type de document ainsi qu'à la structure à adopter.

Le rapport sur la situation sociale du canton de Neuchâtel a été établi conformément à ces recommandations. Il comprend ainsi deux volets, l'un consacré à la situation

sociodémographique et économique du canton et l'autre relatif à la politique sociale avec analyse du système et présentation des prestations octroyées.

Par ailleurs, afin de faciliter la lecture des indicateurs choisis et permettre un monitoring optimal, les différentes prestations sociales sont présentées sous forme de fiches de synthèse intégrées au rapport. En complément des éléments signalétiques par prestation, l'ensemble de ces fiches reprennent, dans la mesure du possible, les trois indicateurs de base suivants :

- Nombre de personnes concernées par la prestation ;
- Coût global de la prestation et répartition du financement ;
- Montant moyen mensuel de la prestation par bénéficiaire.

Par ailleurs, chaque fiche comporte d'autres indicateurs spécifiques à la prestation concernée, donnant ainsi un éclairage précis sur l'évolution de celle-ci.

Afin de pouvoir tenir compte du délai relativement important entre la production de la première édition du Rapport social et la demande faite par le Grand Conseil, les données statistiques comprises dans les fiches reprennent, en général, l'évolution des données depuis 2010, année de l'acceptation de la motion 10.151.

3.3. Fréquence du rapport

Concernant la fréquence du Rapport social, le Conseil d'État propose de suivre la systématique préconisée par le Grand Conseil lors de l'adoption de la motion 15.051, à savoir une publication tous les deux ans. Cela signifie donc que les fiches de synthèse seront, elles aussi, produites de manière biennale. Le canton de Neuchâtel disposera ainsi, dès cette année, d'un outil qui lui permettra de maintenir une veille plus fine sur l'évolution de la situation sociale cantonale.

Il faut noter que l'idée d'un recensement des prestations sociales financières délivrées dans le canton de Neuchâtel a connu une concrétisation dans le passé via les travaux du Groupe de travail de la coordination interdépartementale de la politique sociale (GT CIPOS). En effet, depuis l'année 2002, le GT CIPOS, réunissant les services ou offices désignés par le Conseil d'État, établit pour chaque exercice comptable de l'État un recensement des prestations qui constituent la politique sociale neuchâteloise sous l'angle des aides financières individuelles. C'est d'ailleurs sur la même base méthodologique que les fiches du Rapport social 2015 ont été élaborées : chaque secteur prestataire (services de l'État ou entités autonomes) a été appelé à fournir au service cantonal de statistique des informations chiffrées et des commentaires relatifs aux graphiques créés ad hoc.

4. DÉFIS À VENIR EN MATIÈRE DE POLITIQUE SOCIALE CANTONALE

Comme indiqué plus haut, la présente publication a pour vocation d'amener un éclairage global sur la situation de pauvreté dans le canton, mais également plus largement sur l'évolution des besoins d'assistance.

L'analyse se veut factuelle, mais constitue un outil important qui permettra à l'État de monitorer voire réorienter ou développer des actions propres à influencer durablement le recours aux prestations sociales.

Dans ce domaine les défis sont nombreux et il ne faudra pas hésiter à repenser le système de politique sociale pour parvenir à cibler de manière plus cohérente les besoins. Cela va également de pair avec un soutien plus appuyé au retour à l'autonomie financière quand cela est envisageable, notamment par le biais de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, mais également par la mise en place de stratégies de préventions en amont en termes de formation. Enfin, la question du salaire minimum, actuellement toujours pendante devant le Tribunal fédéral, sera également une des pièces de ce plan d'action global visant à lutter contre la pauvreté.

5. INCIDENCES DU PROJET

5.1 Aspects financiers

Le rapport sur la situation sociale du canton étant produit exclusivement à l'interne de l'administration, les coûts y afférents seront entièrement couverts par le biais des budgets ordinaires alloués au fonctionnement des entités concernées.

Il s'agit par ailleurs de souligner que la mise en place de cet outil d'analyse permet non seulement d'assurer un meilleur suivi de l'évolution des coûts dans le domaine social, mais également d'anticiper de manière plus efficace les phénomènes pouvant conduire à une dégradation de la situation.

5.2 Ressources humaines

Comme évoqué au point précédent, la production du rapport sur la situation sociale ainsi que des fiches de synthèse par prestation est principalement gérée par les collaborateurs du service de l'action sociale et du service de statistique, avec le concours des autres services ou entités prestataires.

Si aucune ressource supplémentaire n'est donc prévue pour le suivi et la réactualisation de cet outil, il convient de souligner que la mise en place des fiches et l'établissement du rapport d'analyse ont nécessité, pour chacun de ces services, plusieurs semaines de travail. A cela s'ajoutent les analyses et synthèses effectuées par l'ensemble des entités délivrant les prestations faisant l'objet d'une description.

Bien que la réactualisation nécessite à l'avenir moins de ressources, elle constitue tout de même un travail conséquent.

6. CLASSEMENT DE DIVERSES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

6.1. **Motion 03.176 du groupe PopEcoSol**

3 décembre 2003

Comment corriger une situation socialement inacceptable

Motion acceptée le 29 juin 2005

Les coûts de l'aide sociale augmentent et certains s'en inquiètent.

Ce qui interroge le groupe PopEcoSol, c'est le nombre de personnes qui n'ont pas de revenus suffisants pour pouvoir couvrir leurs besoins minimaux sans avoir recours aux aides publiques.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier cette problématique pour mieux en comprendre les raisons et surtout pour proposer quelques pistes afin de corriger cette situation par ailleurs inacceptable, ceci en collaboration avec les milieux syndicaux ouvriers et patronaux, et, si nécessaire, en confiant une étude éventuellement à l'Université.

Signataires: A. Bringolf, C. Stähli-Wolf, C. Gehringer, M. Droguett, J.-P. Veya, Patrick Erard, F. Bonnet, L. Debrot, M. Ebel, D. Perdrizat, J. Kuhn-Rognon, G. Hirschy, N. de Pury et H. Jenni.

Le texte de la motion met l'accent d'une part sur la nécessité de l'étude de l'évolution des phénomènes sociaux liés aux revenus modestes et, d'autre part, sur la nécessité d'une action concertée menant à corriger cette situation.

La production du rapport relatif à la situation sociale du canton de Neuchâtel et la mise en place d'une veille active plus fine sur l'évolution du profil des prestations octroyées, et ainsi du besoin exprimé par les bénéficiaires, répondent directement à la première demande.

Concernant la mise en place d'actions concertées visant à lutter contre la pauvreté, celle-ci est concrétisée par l'ensemble des projets entrepris par le Conseil d'État dans le cadre des cinq axes rappelés dans le chapitre 2 du présent rapport.

En effet, l'amélioration de la situation sociale du canton passe nécessairement par le déploiement d'une stratégie globale tenant compte de l'ensemble des phénomènes liés à l'appauvrissement de la société.

Par ailleurs, les projets découlant de cette stratégie ont, pour la plupart, été construits en collaboration ou sur la base des échanges menés avec nos partenaires économiques comme syndicaux. C'est notamment le cas du salaire minimum, mais également de la stratégie d'intégration professionnelle ou de la dualisation de la formation professionnelle.

La plupart de ces projets sont soit réalisés soit en cours de réalisation, ou encore en attente de décisions judiciaires (salaire minimum). Les résultats concrets de cette stratégie globale seront surtout visibles sur le long terme. Cependant, le Conseil d'État est convaincu qu'ils auront un effet direct sur les tendances lourdes qui marquent le canton.

Étant donné que le Conseil d'État a répondu à la motion, il vous propose de la classer.

6.2. **Motion interpartis de gauche 10.151**

31 août 2010

Il faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la combattre !

Motion acceptée le 28 septembre 2010

Le Grand Conseil neuchâtelois considérant:

– la pauvreté, aussi bien en Suisse que dans notre canton;

– le nombre de travailleurs pauvres ("working poor");

- la conjoncture économique qui provoque une augmentation tant du chômage que du nombre de personnes devant recourir à l'aide sociale;
- la difficulté à réinsérer nombre de demandeurs d'emploi sur le marché du travail ordinaire;
- l'accroissement de l'endettement dans le canton de Neuchâtel;
- le fait que l'ampleur de la pauvreté, ses causes et ses conséquences ne sont que superficiellement répertoriées et analysées;
- la complexité du phénomène de la pauvreté qui la fait apparaître comme une question transversale de l'action publique;
- la pauvreté, déterminant principal de la santé, qui provoque une inégalité des chances face à la santé au sein de la population neuchâteloise;
- la nécessité de disposer d'un monitoring afin de bien connaître tant l'ampleur de la pauvreté que son évolution pour mieux la combattre;
- le fait que le Conseil fédéral vienne de proposer une "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté"²;
- le fait que 2010 ait été déclarée "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale";

invite le Conseil d'Etat à présenter tous les deux ans une étude décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté dans le canton de Neuchâtel, de manière à permettre une évaluation et un suivi des politiques publiques mises en oeuvre pour lutter contre ce phénomène.

Cette motion est nécessaire tant pour nous, acteurs politiques, que pour des acteurs pleinement impliqués tels que Caritas et le Centre social protestant.

L'urgence est demandée

Développement

La pauvreté sort de l'ombre

Dans les pays riches, la pauvreté est pendant longtemps restée cachée, comme si elle n'existait pas. Or, plusieurs signes montrent des évolutions à ce propos.

Ainsi, l'Union européenne a déclaré 2010 "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale".

Le Conseil fédéral a publié dernièrement sa "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" qui invite cantons, communes et Organisation non-gouvernementales (ONG) à s'organiser pour mettre oeuvre un véritable programme. Une journée nationale sur ce thème sera organisée cet automne en présence des principaux acteurs.

En se fondant sur les normes CSIAS, l'Office fédéral de la statistique a calculé le taux de pauvreté de la population active âgée de 20 à 59 ans en 2007 et est arrivée au chiffre de 8,8%, soit environ 380 000 personnes. A partir de cet indicateur, Caritas Suisse estime que ce sont près de 900 000 personnes que l'on peut qualifier de pauvres en Suisse, soit entre 11 et 12% de la population totale de notre pays. Quelle que soit la manière de calculer, on doit donc bien constater qu'une partie non-négligeable de la population est pauvre et qu'il serait judicieux d'avoir des données plus précises, notamment concernant notre canton.

La problématique de la pauvreté est complexe, car elle apparaît comme une question transversale de l'action publique. Pour mener une politique de lutte cohérente contre la pauvreté, il est donc indispensable que notre canton puisse disposer chaque année d'un rapport détaillé sur l'évolution et les causes de la pauvreté le concernant. Les conséquences de la pauvreté doivent être simultanément analysées. Ce n'est qu'en disposant d'indications précises et objectives que nous pourrions prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir et réduire la pauvreté.

Signataires: J.-C. Berger, C. Mermet, P. Erard, T. Huguenin-Elie, B. Goumaz, L.-M. Boulianne, M. Docourt, S. Latrèche, C. Fischer, F. Cuche, S. Fassbind-Ducommun, S. Locatelli, J. Lebel Calame, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Nussbaumer, J. Hainard, A. Tissot Schulthess, L. Perrin, M. Béguelin, M. Giovannini, A. Blaser, L. Renzo, G. Spoletini, L. Zwygart- de Falco, A. Houlmann, V. Pantillon, P.-A. Thiébaud, D. Angst, T. Bregnard, V. Leimgruber, F. Jeandroz, D. Ziegler, M. Ebel, F. Konrad, C. Leimgruber, T. Perret, C. Maeder-Milz, G. Würigler, J.-J. Aubert, J.-C. Pedroli, L. Debrot, N. de Pury, F. Fivaz, M.-F. Monnier Douard, T. El Kadiri, E. Flury, A. Laurent et C. Dupraz.

Comme évoqué au chapitre 6.1, la réalisation du rapport sur la situation sociale ainsi que la mise en place de fiches de synthèses par prestation répondent directement au mandat transmis par votre autorité au Conseil d'Etat. Ainsi, celui-ci propose au Grand Conseil de voter le classement de la motion.

7. CONCLUSION GÉNÉRALE

Le renforcement de la cohésion sociale et l'optimisation de la circulation des richesses sont deux objectifs majeurs placés au centre de l'action du Conseil d'État.

La production d'une analyse de la situation sociale du canton et la mise en place d'un monitoring sur l'évolution de celle-ci permettront au canton d'affiner et d'ajuster les actions entreprises afin de lutter de manière plus efficace contre la pauvreté et l'exclusion. Une action globale que le Conseil d'État entend mener à bien et qui nécessitera, dans tous les cas, l'investissement de l'ensemble de la société.

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

Neuchâtel, le 6 avril 2016

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND