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

a) concernant

la redéfinition des prestations sociales

b) en réponse à divers objets parlementaires

(Du 20..)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Notre Constitution fédérale affirme dans son préambule que « la force d'une communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres ». Et c'est bien la volonté de servir l'intérêt général de la communauté qui a guidé et doit continuer à guider le développement de la politique sociale en Suisse et dans notre canton.

Historiquement, l'approche retenue à tous les niveaux institutionnels a consisté à constater l'existence ou l'apparition de problématiques génératrices de précarité sociale ou économique, puis à développer de nouveaux outils spécifiques pour y répondre. Concrètement, des assurances sociales ont été développées pour assurer des revenus pendant la retraite, en cas d'invalidité, d'accident, de chômage ou de maternité, mais aussi pour permettre à tout un chacun de bénéficier d'un accès à la formation ou aux soins, pour ne prendre que quelques exemples. Et bien entendu, un « dernier filet » est assuré par l'aide sociale, respectivement les prestations complémentaires, afin de garantir des conditions d'existence minimales à toute personne en situation de précarité matérielle.

Dans de nombreux cas, notamment lorsqu'une perspective d'amélioration de la situation existe, un accompagnement de la personne est assuré, dans le but de lui permettre de sortir de la situation de précarité dans laquelle elle se trouve. Ainsi, les personnes en situation de chômage bénéficient de prestations de conseil et de mesures visant à favoriser leur retour à l'emploi. Les personnes qui ouvrent une demande AI bénéficient de mesures de réadaptation qui priment sur l'octroi d'une rente. Et les bénéficiaires de l'aide sociale ou les personnes arrivées dans le cadre de l'asile sont accompagnées dans une logique de maximisation de leur autonomie sociale et économique.

Malgré quelques imperfections, le dispositif remplit son rôle. Cependant, au fil de son développement, le système est devenu extrêmement complexe. Des ressources toujours plus conséquentes sont consacrées à la coordination et à l'harmonisation du dispositif,

ainsi qu'à la collaboration interinstitutionnelle, sans que cela ne permette de résoudre les problèmes causés par la complexité croissante du système, notamment :

- Faible conduite stratégique globale ;*
- Effets de seuil et incitations négatives pour les usagers ;*
- Incohérences normatives et organisationnelles ;*
- Inefficacité administrative et focalisation non-optimale des ressources ;*
- Épuisement inutile et perte de sens pour le personnel ;*
- Manque de visibilité et de lisibilité du dispositif pour la population.*

Face à ces constats, le canton de Neuchâtel a mené depuis le début des années 2000 plusieurs grandes réformes transversales dans le périmètre de ses compétences, afin d'améliorer la cohérence et l'équité du dispositif, d'harmoniser la définition et l'accès aux prestations, de mutualiser les financements cantonaux et communaux, de développer une conduite stratégique globale, d'assurer un accompagnement cohérent en matière d'intégration professionnelle ou encore de produire un monitoring d'ensemble.

Parmi ces grandes réformes, trois méritent d'être particulièrement relevées, dans l'ordre chronologique : ACCORD, la facture sociale harmonisée et la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle. Par ailleurs, d'innombrables adaptations ont été apportées dans le cadre des différentes prestations existantes.

Grâce à l'ensemble de ces travaux, notre canton a posé des bases solides et s'est montré capable de relever de très nombreux défis, notamment en termes de rythme d'évolution des prestations, d'optimisation opérationnelle et financière, ainsi que de conduite politique et stratégique. Cela a permis d'améliorer la qualité de l'accompagnement apporté aux usagers dans un environnement en constante mutation, tout en assurant une excellente maîtrise de l'évolution des coûts. Et surtout, les conditions sont désormais réunies pour formuler des visions d'avenir crédibles, fondées sur des analyses et des constats étayés.

Or, en matière de vision d'avenir, toutes les réflexions menées actuellement avec les acteurs concernés aboutissent au même constat : le système d'octroi des soutiens financiers tel qu'on le connaît aujourd'hui est devenu excessivement complexe. Une réforme fondamentale de la définition même des prestations cantonales sous condition de ressources s'impose. D'ailleurs, en regard des objectifs poursuivis et des prestations délivrées, il semble évident que si nous devons construire un système ex-nihilo, il ne ressemblerait pas au dispositif en place, mais serait organisé de manière beaucoup plus simple et intégrée. Le temps est venu de réformer également ce pan de notre politique sociale.

Dans cette perspective, nous nous sommes basés sur une approche de la « page blanche » pour tenter de poser une vision « idéale » du futur dispositif, à savoir le système que nous construirions s'il n'existait pas encore. Puis, nous avons imaginé les étapes qui nous permettront, en l'espace de quelques années et sans interruption dans le fonctionnement du dispositif, de concrétiser cette nouvelle organisation.

Le présent rapport vise donc un triple objectif, puisqu'il s'agit :

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

C'est un nouveau train de réformes qui est envisagé, toujours avec la même ambition d'améliorer l'utilisation des ressources disponibles pour mieux répondre aux besoins des usagers. La volonté est de simplifier et optimiser la réponse à ces besoins, de donner une visibilité accrue à la politique menée, d'éliminer les incohérences et incitations négatives du système, ainsi que d'intégrer les contraintes et d'anticiper les défis à venir.

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif du rapport

Si la presse se fait fréquemment l'écho de la politique sociale, tantôt en s'attachant aux dépenses que celle-ci occasionne, tantôt en suivant le parcours des personnes soutenues financièrement par les collectivités publiques, il n'en va pas autrement dans les travées des corps législatifs cantonaux. Le Grand Conseil neuchâtelois n'est pas en reste, puisque cinq objets déposés par votre Autorité et demandant une réforme de cette politique sociale sont à ce jour en suspens.

Cet intérêt est parfaitement légitime, en regard du rôle essentiel que joue la politique sociale comme outil de cohésion de notre société, respectivement des ressources importantes que la communauté y consacre. Et en la matière, les cantons et les communes disposent de compétences étendues sur une partie importante du dispositif déployé pour concrétiser les politiques voulues. Il est donc essentiel d'ouvrir régulièrement le débat quant à l'avenir de la politique sociale neuchâteloise.

C'est ce que le Conseil d'État souhaite faire en exposant son analyse de la situation et des enjeux, avant de décrire l'approche radicalement novatrice qu'il a retenue pour poser une vision d'avenir du dispositif social cantonal, en osant repenser le système actuel en profondeur, pour se recentrer sur la finalité de l'intervention publique.

Au-delà des défis qu'elle comprend et qui sont déclinés dans ce rapport, cette démarche doit permettre de surmonter différents écueils sur lesquels bute le dispositif actuel et qui ont fait l'objet de diverses interventions parlementaires.

L'objectif prioritaire est de centrer la réflexion sur les besoins de l'utilisateur. Il s'agit ensuite de simplifier et d'optimiser la réponse à ces besoins, d'éliminer les incohérences existantes et autres incitations négatives, de donner une visibilité accrue à la politique menée et enfin d'intégrer les contraintes ainsi que d'anticiper les défis à relever.

Ainsi, bien que ce rapport ne propose aucune modification législative, il n'exprime rien moins que la vision stratégique du Conseil d'État sur le système social du canton de Neuchâtel. Le repenser est une nécessité, centrer la réflexion sur les besoins de l'utilisateur est le principe cardinal qu'il a retenu.

1.2. Structure du rapport

Le rapport d'information qui vous est soumis comprend quatre parties :

- Une première partie descriptive, qui présente le contexte dans lequel s'est développée la politique sociale cantonale et les réformes menées durant la législature écoulée (chapitre 2), ainsi qu'un état des lieux sous différents angles, qui évoque aussi les défis et contraintes qu'il s'agit d'anticiper (chapitre 3).
- Une deuxième partie qui décrit la vision et les intentions du Conseil d'État. Le rapport définit d'abord le périmètre des prestations concernées par les réformes (chapitre 4), avant de présenter la vision d'avenir vers laquelle il s'agit de tendre (chapitre 5) et les étapes prévues pour concrétiser cette vision (chapitre 6).
- Une troisième partie qui évoque les impacts des réformes envisagées pour les collectivités neuchâteloises (chapitre 7) et qui propose également une synthèse des résultats de la consultation menée avant l'adoption du rapport (chapitre 8).
- Une quatrième et dernière partie porte sur le traitement de cinq propositions parlementaires en suspens, que le Conseil d'État propose de classer (chapitre 9).

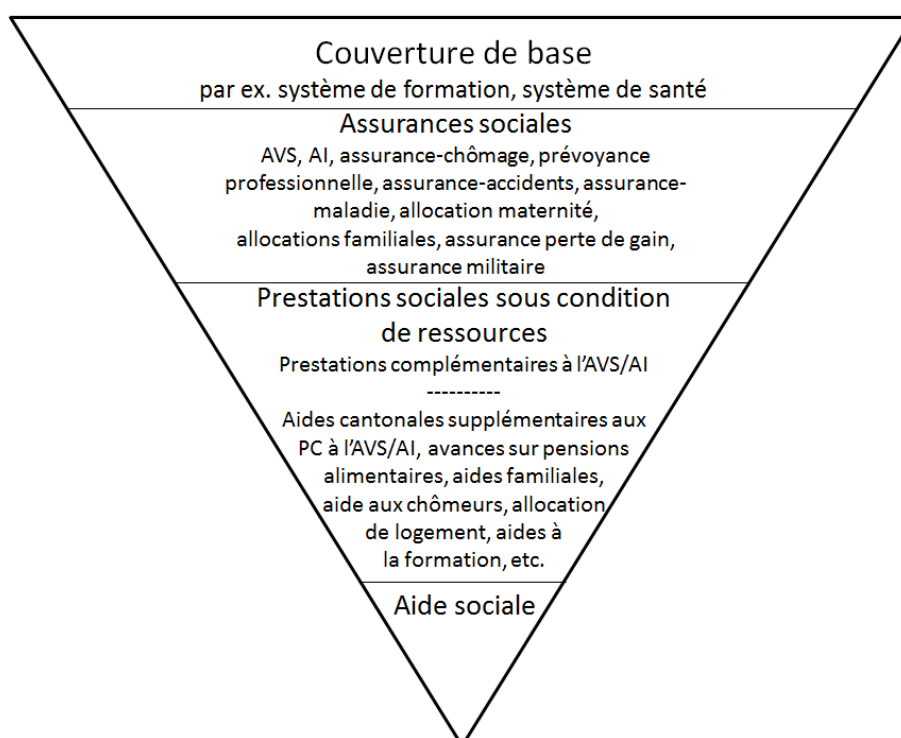
2. CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1. Le cadre de la politique sociale en Suisse

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 la codification des assurances sociales.
2. **Assurances sociales**: les assurances sociales couvrent les risques spécifiquement liés à l'âge, à l'invalidité, à la maladie ou au chômage. 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).

Les prestations de cette 3^e catégorie constituent le champ de compétence des cantons et des communes en matière de politique sociale. C'est donc là que se déploie l'action sociale menée dans le canton de Neuchâtel.



D'après OFS, Rapport social statistique suisse 2015

2.2. Les priorités de la politique sociale cantonale

La Constitution cantonale fonde le droit à des conditions minimales d'existence (*droit à un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité, art. 13*) et précise les mandats sociaux des collectivités (*dans la limite de leurs compétences et le respect de la subsidiarité, les collectivités publiques prennent des mesures pour permettre: le droit à la formation, le droit au travail et à la protection contre les effets du chômage, le droit au logement, le droit à bénéficier de l'aide nécessaire en cas de besoin, art. 34*).

En résumé, l'objectif fondamental de la politique sociale cantonale consiste à favoriser la participation sociale et économique de chacune et de chacun au sein de la société neuchâteloise, dans une perspective d'égalité des chances.

Durant la législature écoulée, une priorité claire a été donnée à la « limitation des besoins d'assistance ». Réussir à influencer positivement la situation socioéconomique de la population et minimiser ainsi la nécessité d'intervention des collectivités est en effet la seule approche permettant de concilier durablement les mandats constitutionnels avec la contrainte de ressources matérielles limitées des collectivités.

Une stratégie globale a été posée, qui repose sur cinq axes :

- La reconnaissance du travail ;
- La prévention de l'exclusion ;
- L'intégration professionnelle ;
- La maîtrise de la facture sociale ;
- La lutte contre les abus.

A l'heure du bilan, un constat peut être posé : de grandes réformes ont été déployées et d'innombrables mesures ont été prises. Des progrès majeurs ont été concrétisés dans chacun des axes, qui ont effectivement contribué à limiter les besoins d'assistance.

Pour les années à venir, l'un des 16 défis et ambitions posés par le Conseil d'État dans son nouveau programme de législature consiste à « Combattre les fractures sociales » :

« La précarité matérielle, l'exclusion sociale et professionnelle provoquent la marginalisation progressive de celles et ceux qui en souffrent. Lorsque l'espoir de jours meilleurs se perd, un cercle vicieux se crée, creusant une fracture sociale au sein de la population, porteuse d'un rejet mutuel. La responsabilité collective doit offrir aux personnes fragiles ou en difficulté un soutien ciblé et des perspectives.

Dans la mesure où le travail est le principal vecteur d'intégration sociale et d'accès à l'autonomie matérielle, il est et doit rester au coeur de nos priorités. Reconnaître le travail, contribuer à équilibrer le marché de l'emploi, prévenir l'exclusion par le développement des compétences, apporter un soutien rapide et ciblé aux personnes en recherche d'emploi sont autant de priorités pour résorber la fracture sociale. Le gouvernement entend ramener les taux de chômage et d'aide sociale dans la moyenne romande. Il entend aussi lutter contre l'isolement lié à l'âge. »

Cette approche volontariste s'inscrit dans la continuité des efforts déployés durant la législature écoulée et démontre que l'ambition consistant à influencer positivement l'évolution des besoins d'assistance reste au cœur des préoccupations. Un enjeu majeur sera de concrétiser parallèlement les objectifs fixés dans le plan financier de législature, ainsi que de mettre en œuvre les diverses réformes qui se déploieront au niveau fédéral et qui impliqueront des évolutions de la politique sociale cantonale.

2.3. Les grandes réformes menées

Au-delà de réformes sectorielles et des multiples projets menés durant ces dernières années dans le domaine de la politique sociale, trois grandes réformes transversales ont été menées, sur la base desquelles se structure désormais le dispositif des prestations sociales cantonales :

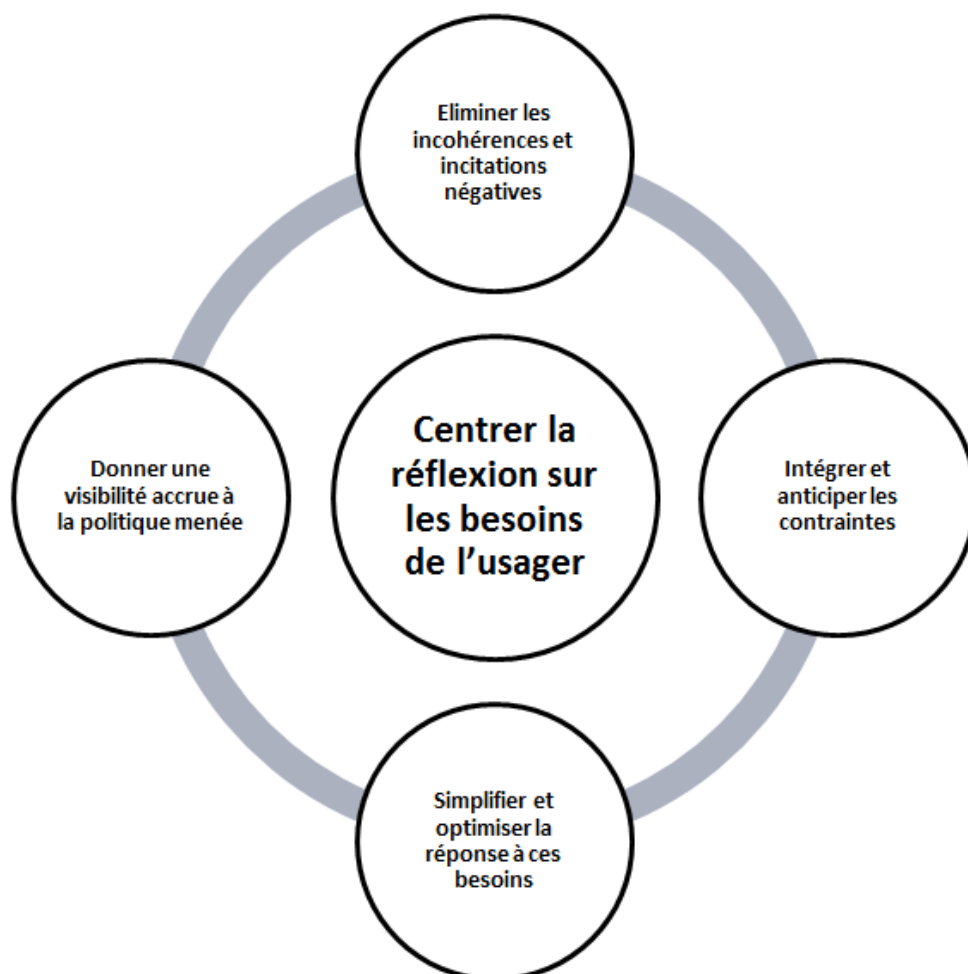
- La réforme ACCORD ;
- La création de la facture sociale harmonisée ;
- La nouvelle stratégie cantonale d'intégration professionnelle.

Ces trois grandes réformes ont en commun une approche consistant à repenser fondamentalement les structures héritées de l'histoire, pour replacer les besoins de l'utilisateur au cœur des réflexions.

Elles ont été conçues en poursuivant quatre objectifs complémentaires :

- La simplification et l'optimisation de la réponse aux besoins de l'utilisateur ;
- L'élimination des incohérences et des incitations négatives du système ;
- L'intégration et l'anticipation des contraintes et des défis à venir ;
- La volonté de donner une visibilité et une lisibilité accrue à la politique menée.

Au vu du succès des trois réformes menées, la volonté du Conseil d'État est de continuer dans cette même approche pour concevoir les futures réformes dans le domaine de la politique sociale.



2.3.1. ACCORD

Description

En juin 2003, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a publié une vaste étude comparant les revenus disponibles de ménages-types modestes selon le canton de domicile. Les différences se sont avérées considérables. Suite à ce constat, les cantons ont été invités à mieux coordonner leurs prestations sociales. Parmi les quelques cantons qui ont relevé ce défi figure le canton de Neuchâtel.

Ce dernier a souhaité réorganiser l'accès à certaines prestations sociales tout en harmonisant les éléments de détermination du droit à ces dernières et en les hiérarchisant. Le législateur neuchâtelois a dans un premier temps adopté un rapport à l'appui d'une loi-cadre introduisant 5 instruments devant permettre la réalisation de ce double objectif. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) est entrée en vigueur en 2005. Plus récemment, le parlement cantonal a accepté les modifications législatives permettant la mise en oeuvre de la LHaCoPS. Un paquet législatif fixant le cadre du nouveau dispositif et permettant l'entrée en vigueur complète de la réforme initiée en 2005 a été voté en novembre 2013 ([rapport 13.038](#)) par 108 voix, sans opposition.

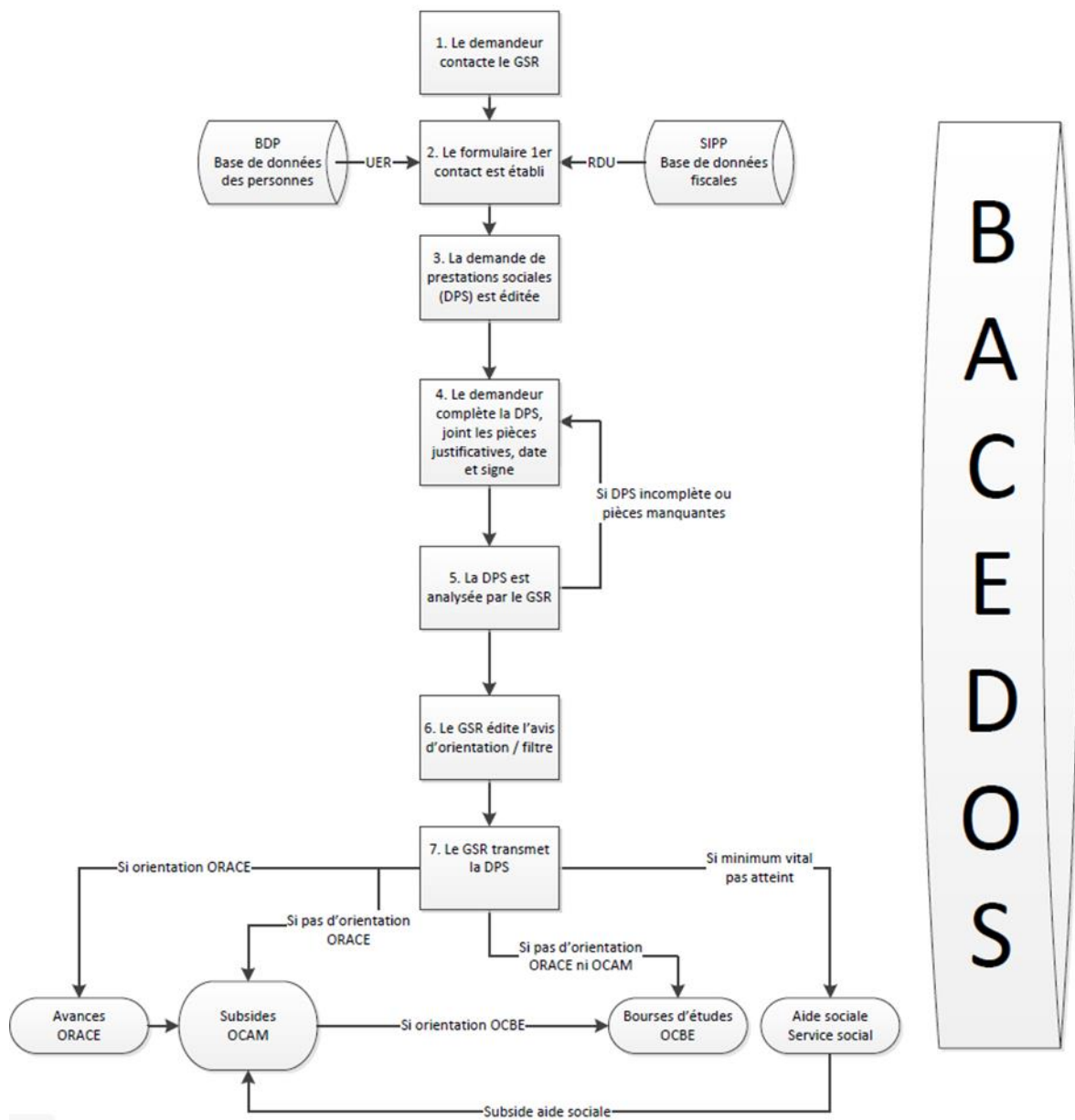
Sur le plan organisationnel, deux premières étapes ont dans un premier temps été déployées : la création de huit services sociaux régionaux (entre 2006 et 2009) et autant d'agences régionales AVS/AI (2008 à 2010). Dernière étape de la réforme, la création de huit Guichets sociaux régionaux (GSR) est effective depuis le 6 janvier 2014. Ces GSR, créés par les communes sont de ce fait des entités communales ou régionales.

Depuis le 6 janvier 2014, le canton de Neuchâtel compte huit GSR sur l'ensemble de son territoire (un nombre qui diminuera prochainement d'une unité, avec l'intégration prévue du GSR de La Côte à celui de Neuchâtel). Les guichets constituent le nouvel accès aux prestations sociales. C'est auprès de ces «portes d'entrée» que les usagers déposent une demande de prestations sociales (DPS) à l'aide d'une démarche unique et standard pour accéder aux prestations sociales cantonales « sous condition de ressources », à savoir les prestations qui ne sont octroyées qu'après analyse de la situation familiale et financière de la/des personnes qui en font la demande.

Initialement, le dispositif portait sur cinq prestations : les avances sur contributions d'entretien, les mesures d'intégration professionnelle (MIP) rémunérées, les subsides à l'assurance-maladie, les bourses d'études et l'aide sociale. Depuis 2017, leur nombre a été réduit à quatre, avec la suppression des MIP rémunérées.

Ce sont les GSR qui déterminent la structure du ménage et les ressources de ce dernier, selon des règles unifiées : l'unité économique de référence (UER) et le revenu déterminant unifié (RDU). Le droit aux prestations est ensuite examiné dans un ordre défini – une hiérarchie – chacune tenant compte dans son calcul de l'octroi éventuel d'une autre prestation « en amont ». Les référentiels de calcul des prestations ont été harmonisés et celles-ci ont été coordonnées. Mais les prestations elles-mêmes n'ont pas été remises en cause et subsistent côte à côte.

Une fois complétée, la demande est saisie dans une application informatique développée pour les besoins de la réforme (La Base Centralisée des Données Sociales, BACEDOS), et transmise de manière électronique aux secteurs prestataires concernés qui rendent ensuite leur décision. L'ensemble des éléments permettant aux secteurs de statuer sur chaque demande figure dans le dossier informatique constitué dans le cadre des GSR. Un environnement GED (gestion électronique des documents) leur permet de visualiser les justificatifs requis. L'analyse comprend également l'orientation du dossier vers le ou les secteurs susceptibles de pouvoir octroyer une prestation.

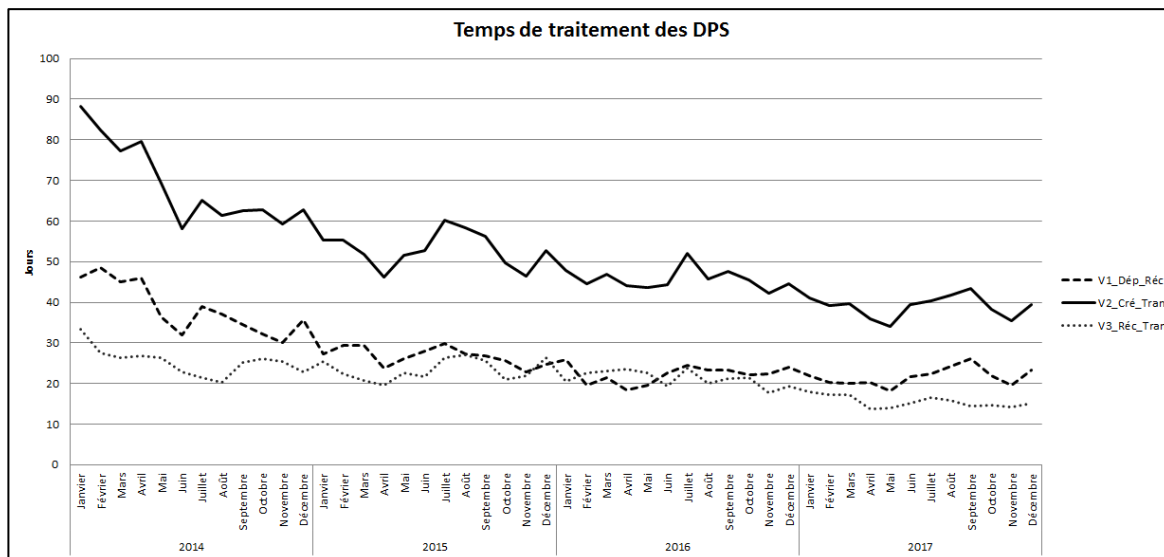


B
A
C
E
D
O
S

Flux de traitement de la demande de prestations sociales

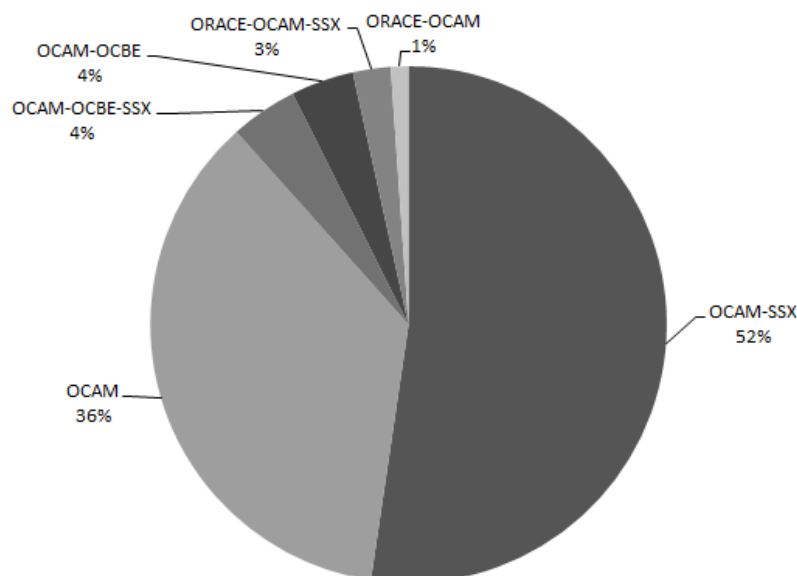
Déploiement

La nouvelle organisation est aujourd'hui déployée et pleinement opérationnelle. En effet, grâce à l'engagement du personnel des GSR et du service cantonal d'action sociale (qui accompagne le dispositif dans une perspective d'amélioration continue), les quelques difficultés de mise en œuvre rencontrées en 2014 ont été rapidement surmontées, comme en témoigne l'évolution du temps de traitement des demandes.



La courbe du haut illustre le nombre de jours entre la création d'une demande au GSR et sa transmission aux secteurs prestataires. Celle du milieu présente le temps entre le moment où la demande est éditée et celui où la personne la retourne avec les justificatifs. Enfin la courbe du bas indique le nombre de jours entre le moment où le gestionnaire du GSR réceptionne la demande complétée, l'analyse et la transmet aux secteurs prestataires.

Orientation des DPS créés à partir du 1.1.2017



L'orientation des DPS telle qu'illustrée ci-dessus met en évidence l'importance du secteur des subsides LAMal (OCAM) : presque toutes les DPS lui sont transmises, ce qui est logique puisqu'il s'agit de la prestation la plus « couvrante » du dispositif. Relevons également la forte implication de l'aide sociale (SSX) qui est comprise dans l'orientation de près de 60% des DPS transmises. Enfin, plus de 4/5^e des DPS ont les orientations suivantes : OCAM (36%) et OCAM-SSX (52%).

Bilan à ce jour

Le comité de pilotage a établi en 2015 déjà un bilan relatif à l'atteinte des objectifs en différenciant les objectifs à court, moyen et long terme. Celui-ci est toujours d'actualité.

a) Objectifs à court terme

L'analyse a démontré que l'ensemble des objectifs de cette catégorie pouvaient être considérés comme atteints. Pour rappel, ceux-ci étaient les suivants :

- Les GSR sont en place dans toutes les régions et ils assument leur rôle de porte d'entrée du dispositif ;
- Une seule demande de prestations sociales est déposée, en lieu et place d'une demande par secteur ;
- La situation financière déterminée par le GSR est utilisée comme référence par tous les secteurs situés en amont de l'aide sociale (même s'il arrive ponctuellement que des éléments spécifiques liés au métier de chaque prestation doivent être réunis par les secteurs pour statuer, notamment dans le cas des bourses) ;
- Les situations complexes (droit à de multiples prestations) sont mieux anticipées ;
- La base de données commune (BACEDOS) est opérationnelle.

b) Objectifs à moyen et long terme :

En regard des objectifs à moyen terme, qui touchent les effets induits par la réforme, le bilan est plus mitigé. Certains éléments sont acquis :

- La proximité de l'accès aux prestations dans toutes les régions est assurée ;
- Le risque d'erreurs ou de situations inéquitables est diminué ;
- Les liens entre État, communes et secteurs prestataires se sont considérablement renforcés ;
- Le dispositif apporte une transparence accrue de la situation de chaque bénéficiaire.

A l'inverse, les objectifs suivants ne sont pas atteints dans les proportions espérées :

- Le travail administratif et logistique n'est pas rationalisé de manière marquante ;
- La réforme ne permet pas d'éviter l'ouverture de dossiers dans des proportions significatives ;
- La mise en œuvre de la réforme ne permet pas de désengorger les services sociaux régionaux.

De l'avis du comité du pilotage assurant le suivi de l'évaluation, les trois objectifs de moyen et long terme qui n'étaient pas atteints à mi-2015, ne pourront l'être que si des changements sont apportés à la définition même des prestations. À ce sujet, il est intéressant de relever que les autres cantons ayant mis en œuvre des dispositifs harmonisés sont confrontés aux mêmes limites et partagent la même analyse. En effet, le décalage des rythmes d'actualisation de la situation des bénéficiaires entre les secteurs empêche de procéder à une rationalisation accrue du travail administratif. Ainsi, les SSR adaptent régulièrement l'aide matérielle qu'ils fournissent à l'évolution de la situation financière des bénéficiaires, tandis que les secteurs situés en amont fonctionnent selon des rythmes plus lents.

À relever enfin qu'aucun « effet pervers » n'a été identifié jusqu'à ce jour, tel que par exemple un « appel d'air » significatif, notamment vers le secteur de l'aide sociale.

2.3.2. Facture sociale harmonisée

Description

Dans la foulée de la mise en œuvre d'ACCORD et suite à l'abandon d'un 3^{ème} volet de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes, le Conseil d'État a souhaité doter la politique sociale neuchâteloise de structures de conduite solides impliquant l'État et les communes sur les plans politique, stratégique et financier.

Les propositions du Conseil d'État ([rapport 13.050](#)) ont été adoptées le 18 février 2014, par 105 oui, 4 abstentions et 1 non et l'entrée en vigueur de la réforme est intervenue au 1^{er} janvier 2015, concrétisant deux avancées majeures : une harmonisation des taux de financement par l'État et l'ensemble des communes des prestations d'action sociale (aide matérielle, aides en amont et diverses dépenses directement liées) et la mise en place d'une plateforme de concertation politique et stratégique impliquant également l'État et les communes.

Concernant l'harmonisation des taux de financement, il faut rappeler qu'avant 2015, les prestations sociales à la personne délivrées dans le canton de Neuchâtel étaient tantôt à la charge exclusive de l'État, déduction faite des participations fédérales, tantôt cofinancées entre l'État les communes selon différentes clés de répartition. Ainsi, l'aide sociale octroyée par les services sociaux communaux ou régionaux faisait par exemple l'objet d'un financement via un pot commun alimenté à 40% par l'État, la part incombant aux communes (60%) étant répartie entre elles, en fonction de leur population. Les subsides à l'assurance-maladie étaient quant à eux supportés à 100% par l'État. Ce système présentait de nombreux effets pervers, notamment des incitations pour les collectivités à opter pour une organisation plutôt qu'une autre en fonction de la charge financière induite pour elles-mêmes, plutôt que de rechercher l'organisation optimale pour les usagers et l'ensemble des collectivités.

Une bascule financièrement neutre entre l'État et les communes a permis de concrétiser l'harmonisation souhaitée, en regroupant l'ensemble des financements selon une clé de répartition unique. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, toutes les prestations intégrées dans le périmètre de la facture sociale harmonisée sont cofinancées par le canton, à hauteur de 60%, et par les communes à hauteur de 40%, dans un principe de pot commun. La bascule s'est effectuée dans le parfait respect du budget établi à l'époque avec l'appui des communes.

Parallèlement, à mesure qu'elles étaient invitées à participer au financement de la facture sociale harmonisée, le Conseil d'État a souhaité que les communes puissent analyser et discuter avec l'État de l'évolution de l'ensemble des prestations concernées, les reconnaissant ainsi comme de véritables partenaires de la politique sociale cantonale et non pas comme des collectivités qui enregistrent, année après année, ce que certaines d'entre elles appelaient des « reports de charges » dans le domaine social.

Pour concrétiser cet objectif de partage d'une vision commune de l'action sociale, un organe politique et stratégique a été créé : le Conseil de la facture sociale (art. 12a et ss LASoc). Les communes de chaque région comptant un guichet social régional (GSR) ont délégué un membre de l'exécutif en charge de l'action sociale, le chef du Département de l'économie et de l'action sociale présidant le Conseil et y représentant l'État.

Enfin, au-delà des aspects de gouvernance politique et stratégique, on notera que cette nouvelle mission de conduite de la facture sociale a été impartie au service cantonal de l'action sociale, que ce soit sur le plan financier, avec notamment la production régulière de décomptes à l'attention des communes, ou sur le plan plus opérationnel (secrétariat du Conseil de la facture sociale).

Déploiement

Dès la décision du Grand Conseil en 2014, des travaux intenses ont été menés par l'ensemble des services concernés pour préparer la mise en œuvre. Parallèlement, le Conseil de la facture sociale (CFS) s'est réuni de manière informelle à trois reprises avant même l'entrée en vigueur de la loi, afin de préparer l'entrée en vigueur de la facture sociale harmonisée au 1^{er} janvier 2015. Cet engagement exemplaire à tous les niveaux a permis de réussir la bascule sur un volume de 200 millions de francs de charges sans le moindre problème.

Périmètre initial de la facture sociale harmonisée	Répartition avant 2015		Dès le 1.1.2015	
	État	Communes	État	Communes
Subsides LAMal	100%	0%	60%	40%
Aide matérielle	40%	60%	60%	40%
Bourses d'études	100%	0%	60%	40%
Avances de contributions d'entretien	100%	0%	60%	40%
Programmes d'insertion au sens de l'article 53 LASoc	40%	60%	60%	40%
Indemnités aux organismes du secteur social ambulatoire privé	100%	0%	60%	40%
Allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative	40%	60%	60%	40%
Participation financière du canton au financement de la LACI	50%	50%	60%	40%
Mesures d'intégration professionnelle (MIP)	50%	50%	60%	40%

Au fil des premiers exercices, le périmètre et la présentation des composantes de la facture sociale ont connu quelques ajustements. Ainsi, au bouclage des comptes 2015, dans la mesure où une approche transversale en matière de lutte contre les abus avait été posée, les coûts liés ont été regroupés dans une rubrique, alors qu'ils étaient précédemment intégrés dans les différents secteurs.

En 2016, il a été décidé d'y intégrer les subventions que certaines communes accordaient aux acteurs du domaine social privé (charges supplémentaires de quelque 180'000 francs), de manière à mutualiser aussi ces soutiens financiers à l'action sociale privée. En parallèle, il a été intégré dans la facture sociale dès 2016 les coûts du programme d'insertion « Ressources » rattaché administrativement au service de l'action sociale par l'ODAS (200'000 francs) et les coûts d'aide sociale relatifs à la Convention franco-suisse d'assistance (130'000 francs).

L'année 2017 a vu l'entrée en vigueur d'une modification du règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale (article 25c RELASoc), qui a permis de formaliser plus en détail le périmètre et les modalités de gestion de la facture sociale. La composition de chacune des 9 rubriques est désormais clairement définie. Il s'agissait d'un exercice salutaire en termes de lisibilité et de compréhension car, par exemple, la composante « aide sociale » recouvre non seulement l'aide matérielle délivrée par les huit services sociaux régionaux ou les deux privés (CSP et Caritas) mais aussi les charges d'aide sociale qui ressortent du domaine de l'asile. A l'occasion de cette modification réglementaire, l'intégration du mandat de prestation au CNIP a également été décidée, ce dernier s'inscrivant de toute évidence dans le cadre du dispositif d'intégration socio-professionnelle (761'000 francs).

Enfin, durant l'année 2017, la facture sociale a fait l'objet d'un rapport du Contrôle cantonal des finances (CCFI) relatif au 1^{er} exercice bouclé, à savoir la facture sociale 2015. Le CCFI a reconduit cette opération au 2^e trimestre 2018 pour l'exercice 2016.

Bilan à ce jour

Trois ambitions étaient affirmées lors de la création de la facture sociale harmonisée :

- Construire entre État et communes une vision politique partagée ;
- Améliorer la coordination des efforts de politique sociale ;
- Maîtriser l'évolution des coûts.

Quatre ans après l'adoption du rapport, le cadre offert par la facture harmonisée, ainsi que la plateforme que représente le Conseil de la facture sociale (CFS) ont démontré leur pertinence et le Conseil d'État se réjouit de constater que les trois objectifs ont été atteints.

En ce qui concerne la construction entre l'État et les communes d'une vision politique partagée, le CFS joue pleinement son rôle d'organe de coordination et de consultation. Sa tâche principale est d'offrir un lieu d'échange et de servir de force de propositions concernant les prestations couvertes par la facture sociale. Sur un plan financier, il participe aux réflexions menées dans le cadre du processus budgétaire, assure un suivi régulier des charges relatives à la facture sociale et préavise l'intégration de nouvelles dépenses ainsi que tout autre changement dans la composition de cette facture. Sur un plan plus stratégique et politique, le Conseil fait usage de sa compétence consistant à initier des réformes en matière de politique sociale. Par exemple, et nous y reviendrons plus tard, le CFS a décidé au 1^{er} trimestre 2018 de lancer d'importants travaux en vue de repenser l'aide sociale dans le canton de Neuchâtel (Projet RAISONE), et a mandaté pour ce faire un comité de pilotage ad hoc. Le CFS s'est réuni quatre fois en 2015 et il se réunit cinq fois par an depuis, ce qui témoigne de l'intensité de ses travaux.

En ce qui concerne la coordination des efforts de politique sociale, en plus des effets bénéfiques de l'existence du CFS, l'harmonisation des taux de financement des différentes prestations a effectivement permis de « désintéresser financièrement » les autorités cantonales et communales quant aux choix d'organisation du dispositif. Ainsi, d'importantes modifications des prestations impactant les autres prestations du dispositif ont pu être décidées facilement et mises en œuvre rapidement. Des arbitrages pertinents ont été faits pour renforcer certaines prestations situées en amont de l'aide sociale, par exemple dans le domaine des subsides ou des bourses, tandis que des prestations peu efficaces ont été abandonnées, telles que les MIP rémunérées.

En ce qui concerne enfin la maîtrise de l'évolution des coûts, les objectifs volontaristes fixés dans le rapport relatif à la facture sociale étaient déjà très ambitieux et les programmes d'assainissement successifs les ont encore resserrés. Parallèlement, l'environnement n'a pas été particulièrement favorable, si l'on pense au contexte marqué par l'abandon du taux plancher CHF-Euro, les variations marquées subies dans le domaine de l'asile ou encore la hausse extrêmement rapide des primes d'assurance-maladie en regard des progressions historiques. Néanmoins, malgré toutes ces difficultés, la hausse de coûts a été bien maîtrisée depuis la création de la facture sociale et les objectifs financiers ont été systématiquement atteints.

Très concrètement, alors que du début des années 2000 jusqu'à l'harmonisation, la progression moyenne de ce qui compose désormais la facture sociale était de l'ordre de 6% par an, la progression enregistrée depuis 2015 est de l'ordre de 2% par an (pour rappel, la cible visée dans le rapport 13.050 était de 4% par an).

Ce résultat a été rendu possible grâce à l'efficacité des actions déployées pour limiter le besoin d'assistance, aux efforts conséquents menés dans l'organisation du système, qui ont permis de réaliser des économies substantielles par optimisation, mais aussi au prix de restrictions ciblées des prestations, sur lesquelles nous revenons plus loin.

2.3.3. Nouvelle stratégie d'intégration professionnelle

Description

La création d'un département de l'économie et de l'action sociale au début de la législature 2013-2017 visait à surmonter l'un des principaux problèmes dont souffrait notre canton à l'époque, que l'on appelait alors le « paradoxe neuchâtelois de l'emploi ». Le canton venait en effet de connaître une période marquée par une dynamique positive sous l'angle de l'économie et de l'emploi, sans pour autant que cela ne se traduise par une diminution du taux de chômage, qui est alors devenu le plus élevé du pays.

Face à ces constats, une réforme fondamentale de la politique cantonale d'intégration professionnelle a été élaborée dès l'automne 2014. Une analyse complète des causes de la situation a été établie, puis une large concertation a été organisée auprès des milieux intéressés et différentes expériences ont été menées, qui ont permis de définir une nouvelle stratégie fondée sur deux piliers complémentaires et indissociables :

- D'une part, un large partenariat avec les employeurs publics et privés (le "New deal pour l'emploi"), avec pour objectif principal de faire en sorte que les places de travail disponibles soient effectivement valorisées pour réduire le chômage chaque fois que cela est possible, tout en contribuant à assurer la disponibilité des compétences recherchées par les employeurs;
- D'autre part, une réorganisation complète du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi (i.e. tous les services impliqués dans l'accompagnement de personnes appelées à s'insérer ou se réinsérer professionnellement : service de l'emploi, office AI, services sociaux, services sociaux du domaine de l'asile, service pénitentiaire, etc.), visant à mieux accompagner ces derniers pour acquérir les compétences et attitudes nécessaires à leur retour à l'emploi, en tenant compte aussi bien de leurs besoins et potentiels individuels que de la situation du marché du travail.

En ce qui concerne le partenariat avec les employeurs, le projet prévoyait de confier le rôle d'interface au service de l'emploi et d'agir selon quatre axes :

- Des partenariats individuels « sur mesure » avec les plus grands employeurs privés du canton, qui conduisent des processus de recrutement en permanence.
- Des partenariats collectifs avec les associations professionnelles de branche pour couvrir le tissu des PME, à tout le moins dans les principaux secteurs d'activités.
- Une priorité à l'engagement de demandeurs d'emploi au sein du premier cercle de recrutement dans les collectivités publiques du canton.
- Une implication accrue du secteur parapublic via l'inclusion de clauses prévoyant un effort similaire à celui de l'État dans les contrats de prestation passés avec l'État.

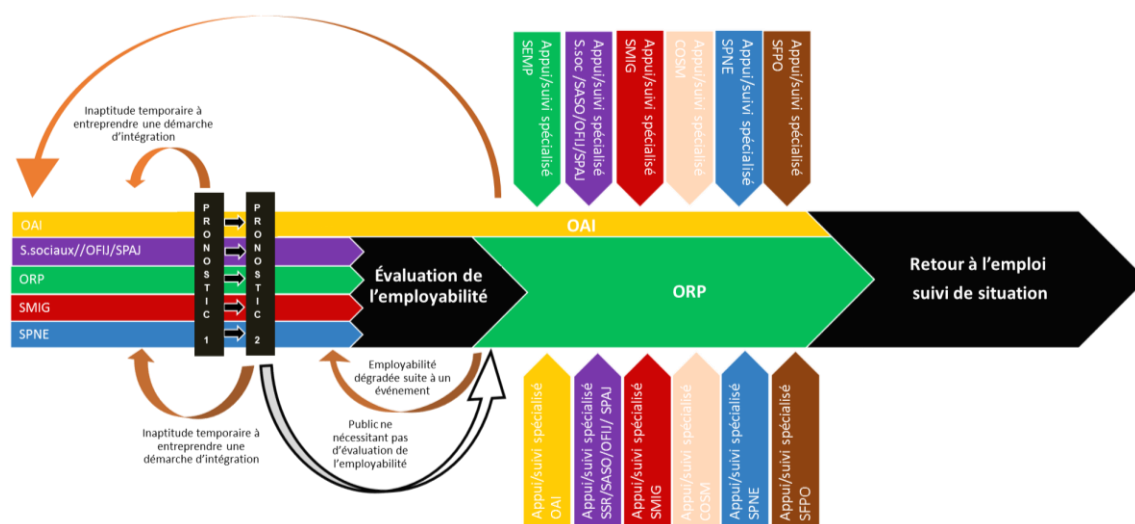
En ce qui concerne la réorganisation du dispositif, un nouveau schéma pour l'accompagnement des bénéficiaires était posé sur la base de trois principes :

- Appui au demandeur d'emploi en fonction de ses capacités et de ses besoins, plutôt qu'en fonction de son statut.
- Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche coordonnée.
- Recentrage des services sur leur cœur de métier, mise à profit de leurs compétences dans un cadre décloisonné.

Les étapes de mise en œuvre, planifiées sur plusieurs années, étaient précisées dans le projet du Conseil d'État formulé à l'automne 2015 ([rapport 15.047](#)), qui a été adopté par le Grand Conseil le 21 mars 2016, par 113 voix, sans opposition.

Déploiement

Tant le déploiement du « New deal pour l'emploi » que la première étape de mise en œuvre du nouveau processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi concernaient exclusivement le service de l'emploi. En effet, l'implémentation de la nouvelle stratégie dans les autres entités n'était pas envisageable avant qu'un processus solide soit en place au sein du service de l'emploi, vers lequel doivent converger les demandeurs d'emploi issus de toutes les « portes d'entrée » du dispositif, comme on peut le voir (flèche verte) dans le schéma de la réforme reproduit ci-dessous, qui représente le parcours du demandeur d'emploi dans le nouveau dispositif :



Or, lorsqu'il s'est agi de préparer le déploiement de la réforme au sein du service de l'emploi, il est apparu que dans son organisation de l'époque, le service n'était pas en capacité de procéder à la montée en puissance souhaitée du côté du « New deal », ni de concrétiser la prise en charge par étapes prévues par la nouvelle stratégie avec l'efficacité souhaitée, et dans les temps voulus.

Ces constats ont été confirmés au printemps 2016, suite à l'entrée en fonction d'une direction de service renouvelée dans la foulée de l'adoption de la nouvelle stratégie par le Grand Conseil. Il est apparu que seule une réorganisation profonde du service permettrait de mettre en œuvre de manière satisfaisante la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle. Le calendrier de mise en œuvre de la nouvelle stratégie a donc été revu pour permettre, conformément aux engagements pris devant le Grand Conseil, de ne pas engager de nouvelle étape avant que l'étape en cours ne soit stabilisée. Parallèlement, la réforme complète du service de l'emploi a été validée par le Conseil d'État en novembre 2016 et est entrée en force le 1^{er} mai 2017.

Le service de l'emploi est désormais organisé dans une logique « orientée clients », soit, en ce qui concerne l'intégration professionnelle, les employeurs d'une part et les demandeurs d'emploi d'autre part, le tout dans une organisation transversale des processus de travail. Sur ces bases solides, la nouvelle stratégie a été mise en œuvre et le nouveau processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi est en place depuis le 1^{er} trimestre 2018, tandis que la montée en puissance du « New deal » a repris.

Désormais, l'attention se porte vers les autres secteurs appelés à s'intégrer dans la nouvelle stratégie. Ainsi, l'intégration des portes d'entrée « aide sociale » et « asile » se prépare activement depuis le début de cette année. Des projets pilotes sont en cours pour tester l'implémentation dans ces secteurs et, si tout se passe comme prévu, les deux secteurs basculeront dans la nouvelle stratégie l'an prochain.

Bilan à ce jour

Tirer un bilan complet de la nouvelle stratégie alors qu'elle est encore en train de se déployer est évidemment prématuré. L'exercice sera donc fait une première fois lorsque la nouvelle stratégie sera concrétisée dans l'ensemble du dispositif, puis à nouveau avec quelques années de recul.

Cependant, de nombreux résultats sont d'ores et déjà observés, qui confirment la pertinence de la nouvelle stratégie et laissent penser que les espoirs de l'époque seront non seulement réalisés, mais même dépassés.

En effet, ce qui se met en place au service de l'emploi depuis l'adoption de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle est bien plus qu'une optimisation des processus de travail, c'est véritablement un changement fondamental de culture de travail.

Ainsi, le service s'est doté d'outils de veille qui lui permettent non seulement de disposer d'une vue très large sur les opportunités offertes actuellement sur le marché du travail, mais également d'anticiper les besoins de demain et de les décliner dans l'appui offert aux demandeurs d'emploi, avec l'appui de partenaires. Parallèlement, la qualité et la rapidité de prise en charge des demandeurs d'emploi nouvellement inscrits s'est beaucoup améliorée et permet aujourd'hui, en s'appuyant sur les principes et les outils de la nouvelle stratégie, de différencier beaucoup plus finement l'accompagnement en fonction des besoins spécifiques et du projet professionnel de chaque demandeur d'emploi.

Du côté du « New deal », la « part de marché » des places de travail ouvertes chez les employeurs partenaires qui a bénéficié aux demandeurs d'emploi n'a pas cessé d'augmenter, ce qui est aussi le cas en ce qui concerne l'État. Et au-delà de ces bénéfices immédiats, le partenariat avec les employeurs a également permis de développer des programmes « ad hoc » pour répondre de manière rapide et agile à des besoins importants en compétences dans certains secteurs en croissance. Les expériences positives menées jusqu'ici ont non seulement permis à de nombreux demandeurs d'emploi de longue durée de se réinsérer avec succès dans des métiers d'avenir, mais ont également répondu à un réel besoin des employeurs partenaires, qui considèrent désormais de tels outils comme un atout du canton sous l'angle du développement économique.

Ces progrès ont clairement contribué à retrouver une meilleure adéquation entre les évolutions de l'emploi et du chômage dans notre canton. Ainsi, bien qu'il soit encore en queue de peloton au niveau du taux de chômage, Neuchâtel est le canton qui a enregistré la plus forte amélioration de sa situation en 2017 (baisse de 0,7 point). Même s'il est encore trop tôt pour affirmer que notre paradoxe de l'emploi appartient au passé, force est de constater que la situation du canton se normalise progressivement.

Par ailleurs, du côté des secteurs qui n'ont pas encore basculé dans la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, les perspectives sont intéressantes. D'une part, le temps écoulé depuis l'adoption de la réforme a été largement mis à profit par les services sociaux régionaux et les services impliqués dans le domaine de l'asile pour multiplier des expériences pilotes et projets s'inscrivant en adéquation avec la nouvelle stratégie. D'autre part les services ont concentré leurs efforts de développement de l'accompagnement des bénéficiaires sur le renforcement de leur cœur de métier, à savoir les missions qui leur incomberont encore à l'avenir.

Dans la mesure où l'implémentation de la nouvelle stratégie impliquera une réforme de ces secteurs, il est réjouissant de constater que les services n'ont pas attendu pour s'y préparer.

2.4. Les autres mesures prises

Parallèlement à la mise en œuvre des trois grandes réformes mentionnées précédemment, d'innombrables mesures ont été prises en cohérence avec la stratégie générale poursuivie pour prévenir la précarité, améliorer l'adéquation des prestations fournies avec les besoins des usagers ou limiter la progression globale des coûts. Elles sont listées ci-après, groupées selon les axes de la politique sociale cantonale (cf. 2.2.).

À noter que toutes les mesures portant sur les prestations couvertes par la facture sociale ont été élaborées en concertation étroite avec les services impliqués, ainsi qu'avec les autorités politiques communales via le Conseil de la facture sociale.

A l'heure du bilan, le Conseil d'État considère que les prestations nécessitant un développement ont pu évoluer de manière pertinente et que les restrictions ciblées qui ont été opérées dans les prestations ont permis de préserver l'essentiel en regard des besoins des usagers et de la cohérence du système.

2.4.1. Reconnaissance du travail

De multiples projets ont été menés hors du champ des prestations sociales tout au long de la législature écoulée pour améliorer la reconnaissance du travail dans le canton de Neuchâtel, que ce soit en influençant le niveau des revenus générés par le travail (introduction du salaire minimum cantonal, revalorisation des allocations familiales), le niveau des revenus disponibles après prélèvements obligatoires (réforme fiscale des personnes physiques favorable aux personnes en activité) ou encore les conditions-cadres permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle (développement de l'accueil pré- et parascolaire et de sa prise en compte fiscale).

Parallèlement, des mesures ont également été prises dans le champ des prestations sociales elles-mêmes. Ainsi, de 2013 à 2017, le niveau de la catégorie la plus élevée des subsides à l'assurance-maladie destinés aux bénéficiaires ordinaires est passé de 276 fr à 340 fr/mois pour les adultes (+23,1%), tandis que la prime moyenne cantonale est passée de 396 fr à 484 fr/mois (+22,2%). Ainsi, malgré la forte pression exercée tant par la situation financière précaire des collectivités neuchâteloises que par la progression rapide des primes, une aggravation des effets de seuil en sortie d'aide sociale a pu être évitée durant la législature écoulée.

Tous ces efforts ont contribué de manière directe à améliorer la situation des personnes actives à faible revenu, limitant ainsi les besoins d'assistance. Dans les années à venir, il s'agira néanmoins de poursuivre l'effort, notamment pour coordonner les politiques fiscales et sociales, traiter de manière plus complète la problématique des effets de seuil et des incitations négatives qui existent encore dans certaines prestations, et mieux prendre en compte les nouvelles formes de travail qui se développent progressivement.

2.4.2. Prévention de l'exclusion

La formation est l'une des clés pour prévenir l'exclusion sociale et professionnelle. C'est pourquoi les mesures de détection et d'intervention auprès des jeunes en difficulté de scolarisation ou de transition ont été renforcées.

Une partie des ressources économisées lors de la réduction des normes d'aide sociale pour les jeunes ont été réallouées pour renforcer et pérenniser l'OFIJ (office de l'insertion des jeunes, service des formations postobligatoires et de l'orientation), confirmée par votre autorité le 26 janvier 2016 par 105 voix, sans opposition, via l'adoption de la loi cantonale sur l'insertion en formation professionnelle (rapport 15.025).

Dans la même logique et après avoir constaté que les critères d'octroi des bourses avaient été calibrés de manière trop serrée lors de l'introduction de la loi sur l'aide à la formation, le Conseil d'État a décidé en 2015 d'élargir les conditions d'octroi.

Par ailleurs, différentes mesures ont été développées pour éviter l'exclusion sociale et professionnelle, par exemple en matière de prévention contre le surendettement ou lorsque le canton s'est engagé au plan fédéral pour obtenir une extension des conditions d'accès à la RHT (indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail) au lendemain de l'abandon du taux plancher.

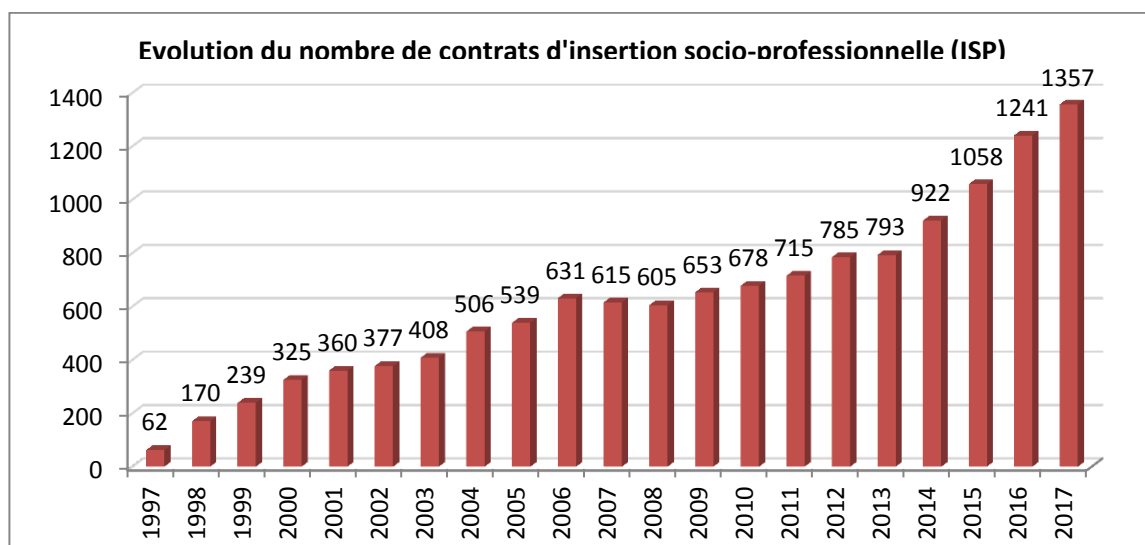
Enfin, un progrès significatif a été réalisé avec la création du rapport social, publié pour la première fois en 2016 et qui sera actualisé régulièrement (tous les quatre ans pour le rapport complet et tous les deux ans pour les fiches statistiques). Ce document de référence propose un premier volet consacré à l'évolution de la situation socio-économique de la population et qui comprend une évaluation du risque de pauvreté dans le canton, respectivement un second volet sous forme de fiches statistiques, qui offre une vue d'ensemble de toutes les prestations sociales déployées par les collectivités neuchâtelaises et de leur évolution dans le temps. Ainsi, les autorités disposent désormais d'un outil extrêmement précieux pour mieux comprendre les besoins, vérifier que les mesures prises ont eu l'influence souhaitée et fonder les débats portant sur les mesures à prendre sur une base objective.

En matière de prévention de l'exclusion, les efforts devront s'intensifier durant les années à venir, notamment en matière d'insertion des jeunes, de formation des adultes et de validation des acquis en emploi, de lutte contre le surendettement, mais aussi sur de nouveaux axes tels que la lutte contre les discriminations à l'embauche par exemple.

2.4.3. Insertion et réinsertion

Même dans les secteurs qui ne sont pas encore entrés pleinement dans la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, de nombreuses mesures visant à renforcer l'insertion ont été prises.

Du côté de l'aide sociale, les moyens financiers dévolus à l'intégration socio-professionnelle ont considérablement augmenté. Le budget de l'insertion au service de l'action sociale est ainsi passé de 2,1 millions de francs en 2013 à près de 3,9 millions aux comptes 2017. Cet effort a permis une augmentation considérable du nombre de contrats ISP passés avec les bénéficiaires, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



En outre, des fonctions de conseillers en insertion socio-professionnelle ont été créées au sein des différents services sociaux régionaux, qui contribuent à renforcer la qualité de l'accompagnement des bénéficiaires.

Par ailleurs, les services sociaux régionaux ont multiplié ces dernières années les projets-pilotes visant à tester de nouvelles stratégies d'accompagnement de certains groupes de bénéficiaires. Ainsi, deux services sociaux régionaux ont testé avec l'office AI et le service de l'emploi une prise en charge en réseau des « situations complexes » au sein du réseau CII. Un autre service régional a mené une expérience d'accompagnement intensif des jeunes adultes en difficulté sociale en collaboration avec une Haute école et le service cantonal de l'action sociale. Enfin, deux services ont testé des approches de « suivis différenciés », visant à prioriser les interventions et à moduler les rythme de suivi des bénéficiaires en fonction des besoins. Toutes ces expériences ont produit des résultats intéressants, qui sont autant de sources d'inspiration pour améliorer la qualité de l'accompagnement proposé et optimiser l'allocation des ressources disponibles.

Parallèlement, des moyens supplémentaires ont été investis pour augmenter la voilure de l'expérience-pilote des « entreprises sociales » menée depuis quelques années par le service cantonal de l'action sociale. Il s'agit de places de travail subventionnées, qui permettent à des personnes qui sont en incapacité de réintégrer le premier marché de l'emploi de se réinsérer durablement en mettant à profit leur capacité productive, tout en allégeant la charge supportée par les collectivités publiques. La pertinence et la qualité de l'approche ont été validées par le SECO, qui a décidé après analyse que de telles places de travail devaient être considérées comme toute autre place de travail en termes de création d'un droit au chômage. Suite à ce signal fort, le nombre de places a été augmenté de 12 à 23 unités en 2018, ce qui permettra d'acquérir une expérience renforcée sur laquelle pourront se baser les réflexions à venir concernant les bénéficiaires n'ayant pas de perspective de réinsertion dans le premier marché de l'emploi.

Dans le domaine de l'asile également, un renforcement similaire des efforts d'insertion est intervenu. Ainsi, dans le cadre du programme d'intégration cantonal (PIC), le COSM a pu financer la création de postes de CISP au sein des services sociaux chargés d'accompagner l'insertion des réfugiés et admis provisoires (CSP, Caritas, service des migrations). Le nombre de places a été augmenté aussi bien au niveau des travaux d'utilité publique (TUP) que des mesures d'insertion et autres programmes accueillant des personnes arrivées dans le cadre de l'asile. Enfin, l'offre de cours de français a été augmentée de manière conséquente, permettant de résorber les listes d'attente.

Tous ces efforts vont se poursuivre à l'avenir, par exemple en saisissant des opportunités telles que l'Agenda intégration fédéral, qui vise une intégration professionnelle beaucoup plus rapide des personnes accueillies dans le cadre de l'asile.

2.4.4. Maîtrise de la facture sociale

En matière de limitation des coûts, d'énormes efforts ont été déployés par tous les services du dispositif, cantonaux ou communaux, pour optimiser le fonctionnement du dispositif et les coûts de production des prestations, afin de dégager quelques moyens à investir pour renforcer les prestations qui en avaient le besoin le plus urgent et/ou de limiter les restrictions de prestations impactant négativement les usagers.

Parmi les principaux succès, il convient de mentionner l'introduction depuis 2015 d'un plafonnement des subsides octroyé aux bénéficiaires de l'aide sociale (inclus asile) à hauteur d'une prime de référence cantonale, correspondant au niveau d'une prime économique avec franchise minimale. Afin d'éviter que des bénéficiaires ne se retrouvent avec des différentiels de primes à payer, un système permettant aux bénéficiaires qui le

souhaitent de donner procuration à l'office cantonal d'assurance-maladie (OCAM) a été mis en place, qui est utilisé par plus de 7'000 personnes. Cette mesure a permis des économies de plusieurs millions de francs par an, sans péjorer les bénéficiaires. Elle a même permis d'assurer dans certains cas des couvertures d'assurance renforcées et de faciliter la gestion du budget du ménage lors du retour à l'autonomie.

Toujours dans le souci de limiter le poids de la charge des primes, les bénéficiaires de PC AVS-AI ont été sensibilisés à la hausse des tarifs des primes 2016. L'OCAM a ainsi adressé plus de 5'000 courriers à ces bénéficiaires en leur recommandant un changement d'assureur et/ou la prise d'un modèle alternatif d'assurance. De plus, dans le but d'aider ces bénéficiaires dans leur démarche, un mandat a été confié à Pro Senectute Arc Jurassien afin de leur offrir un soutien et des conseils personnalisés.

En matière de loyer également, des démarches systématiques ont été menées pour obtenir des diminutions des loyers des appartements qui sont loués par les services sociaux du domaine de l'asile. Du côté des services sociaux régionaux, la démarche est un peu plus complexe, puisque ce sont les bénéficiaires qui sont locataires de leurs logements. Sur la base de l'expérience positive de plusieurs services sociaux régionaux, une systématisation est en cours de déploiement.

Enfin, une mesure significative a été prise dans la définition même des prestations, avec la suppression des placements des chômeurs en situation financière précaire lors de leur arrivée en fin de droit (MIP rémunérées). Après avoir constaté que ces placements étaient coûteux et peu efficaces en termes de réinsertion, différentes expériences ont été menées. Les analyses ont montré qu'il était possible d'obtenir des résultats meilleurs en abandonnant ces MIP rémunérées au profit de mesures moins coûteuses, basées sur le projet de réinsertion de la personne placée plutôt que sur son statut. Ainsi, la prestation a été abandonnée en 2017, engendrant une économie de plusieurs millions de francs par an, déduction faite des reports de charges engendrés sur les subsides et l'aide sociale.

Malgré toutes ces mesures, il n'a néanmoins pas été possible d'atteindre les objectifs financiers fixés sans réduire le niveau de certaines prestations. Face à cette nécessité, des mesures ciblées ont été systématiquement privilégiées, avec le souci de n'abandonner ni les personnes actives à faible revenu, ni les efforts visant la réinsertion, ni la cohérence des prestations. Dès lors, les restrictions prises ont porté prioritairement sur les soutiens financiers aux publics les mieux en mesure de faire face à une réduction des prestations, notamment les bénéficiaires de subsides ayant les revenus les plus élevés ou disposant d'une fortune, ou encore les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale.

Ainsi, les subsides ordinaires ont fait l'objet en 2017 d'une restriction des conditions d'accès par la prise en compte accrue de la fortune dans la détermination des ressources disponibles du ménage. Parallèlement, la fourchette de revenu déterminant la plus élevée, qui donne droit exclusivement aux subsides pour enfants, a été resserrée.

Dans l'aide sociale, trois trains de restrictions ciblées des normes se sont succédé :

- Celui de 2014 a introduit un forfait réduit de 15% pour les jeunes bénéficiaires de moins de 35 ans n'ayant pas d'enfant à charge, ainsi que diverses restrictions dans les suppléments octroyés et les prestations circonstancielles.
- Celui de 2017, consécutif à la modification des recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), a introduit une nouvelle réduction pour les jeunes bénéficiaires inactifs (i.e. qui ne travaillent pas et ne sont ni en formation, ni en insertion), ainsi qu'une nouvelle réduction de certains suppléments.
- Enfin, celui de 2018 a étendu la réduction des forfaits en vigueur pour les 18-35 ans aux 16-18 ans, légèrement réduit les forfaits des familles nombreuses (> 6 pers.), supprimé la participation au paiement du loyer des bénéficiaires majeurs de moins de 35 ans logés par leurs parents et révisé à la baisse les prestations circonstancielles.

Ces réductions ciblées du niveau des prestations financières dans les domaines des subsides et de l'aide sociale ont permis de réaliser d'importantes économies sans atteindre aux principes essentiels qui garantissent la cohérence des prestations et des conditions d'existence dignes à tous les bénéficiaires.

Néanmoins, les limites sont clairement atteintes dans le domaine de l'aide sociale, que ce soit en regard du devoir constitutionnel d'assistance aux personnes en situation de précarité, en termes d'égalité des chances pour les enfants qui grandissent dans des ménages bénéficiaires, ainsi qu'en matière de cohésion sociale. En outre, sur le plan technique, les réductions ont complexifié les normes et le travail des services sociaux, qui ont de moins en moins de temps à consacrer à l'accompagnement social.

Le Grand Conseil a démontré qu'il était conscient de cette réalité, en décidant d'amender le budget 2018 dévolu à l'aide matérielle, afin d'atténuer certaines des restrictions opérées, notamment au détriment des bénéficiaires mineurs.

2.4.5. Lutte contre les abus

En matière de lutte contre les abus, une approche transversale a été privilégiée par le Conseil d'État, couvrant dans une même démarche les domaines du marché du travail, de la fiscalité et des prestations sociales.

Le projet « réglo » né de cette dynamique fait l'objet d'un rapport de bilan intermédiaire actuellement en cours de traitement, de sorte qu'il n'est pas utile de reprendre largement cette thématique ici.

Néanmoins et pour rappel, la phase de régularisation qui s'est achevée en mars 2017 a permis à plus de 1500 personnes bénéficiant de prestations sociales de mettre leur situation en règle, ce qui représente environ 3,5% de l'ensemble des bénéficiaires (dont 167 bénéficiaires de PC AVS/AI et 44 bénéficiaires de l'aide sociale). Même s'il s'agit majoritairement de cas de minime importance, l'impact financier global est appréciable, puisque des demandes de restitution ont été émises pour environ 1,5 millions de francs en incluant le domaine des PC et les économies projetées sur les prestations futures s'élèvent à plusieurs centaines de milliers de francs par an.

Sur la base des enseignements tirés, une information renforcée et systématique visant à prévenir les situations problématiques a été mise en place. De plus, l'opération a permis de mettre en évidence une situation de risque accru lié au système d'automatisme précédemment en vigueur dans le domaine des subsides (subside automatiquement versé à la caisse du bénéficiaire sans que celui-ci en ait fait formellement la demande), notamment lié à la difficulté d'identifier les situations de concubinage sur la seule base des informations fiscales.

Dès lors, le Conseil d'État a instauré dès le 1^{er} janvier 2018 un système dit de « quasi-automatisme », qui ne change rien à la base de calcul (taxation fiscale), mais implique une démarche de l'assuré qui doit renvoyer un formulaire transmis par l'OCAM pour confirmer l'exactitude des paramètres sur lesquels est basé le calcul de sa situation, respectivement pour confirmer qu'il sollicite l'octroi du subside. En plus d'éviter l'octroi de prestations sur des bases erronées, ce système permet d'éviter de verser des subsides aux assurés qui ne l'auraient pas souhaité et elle rend chaque bénéficiaire conscient du fait qu'il perçoit une aide des pouvoirs publics pour le paiement de ses primes.

À l'avenir et comme annoncé dès le lancement de « réglo », les contrôles seront intensifiés et le traitement des cas détectés sera optimisé, toujours dans une approche transversale visant à promouvoir les comportements responsables.

3. ÉTAT DE SITUATION

3.1. Sous l'angle des prestations

Il n'existe pas d'outil de mesure général de la satisfaction de la population quant aux prestations sociales cantonales. Le déploiement de GestionNE devrait permettre de progressivement pallier à ce manque dans le futur. En l'état, l'appréciation de l'état de situation est principalement basée sur les retours des services qui sont en contact régulier avec les usagers, ainsi que l'analyse comparative de données statistiques.

De manière générale, les prestations actuelles sont en adéquation avec les besoins des bénéficiaires et les objectifs poursuivis. Les restrictions ciblées opérées dans les prestations financières ont toutefois atteint les limites du possible en regard des besoins et il ne reste plus la moindre marge d'optimisation, notamment dans l'aide matérielle. Les prestations d'appui à l'insertion ont quant à elles été renforcées tant au niveau quantitatif que qualitatif.

La coordination entre les prestations s'est également améliorée et atteint un niveau satisfaisant pour ce qui est des prestations financières, tandis que la mise en cohérence des prestations d'accompagnement est en cours de déploiement sous l'égide de la stratégie d'intégration professionnelle.

Plusieurs problèmes demeurent toutefois, qui ne pourront être résolus sans procéder à une redéfinition fondamentale des prestations :

- Existence d'effets de seuil et d'incitations négatives dans le système ;
- Accompagnement insuffisamment différencié en regard des besoins différents ;
- Absence de solution pour les personnes n'ayant pas de perspective de réinsertion.

3.2. Sous l'angle du fonctionnement opérationnel

L'engagement exemplaire et la résilience des équipes ont été largement démontrés à tous les niveaux durant la législature écoulée. De très nombreux projets ont été menés parallèlement à la mise en œuvre des mesures d'optimisation et de restriction, le tout dans un contexte de surcharge permanente.

Aujourd'hui toutefois, le seuil de saturation est atteint du côté des professionnels des services du dispositif, face à la complexification des normes, à la tension croissante entre les moyens disponibles et les besoins des bénéficiaires, ainsi qu'à l'inadéquation des outils et des processus de travail.

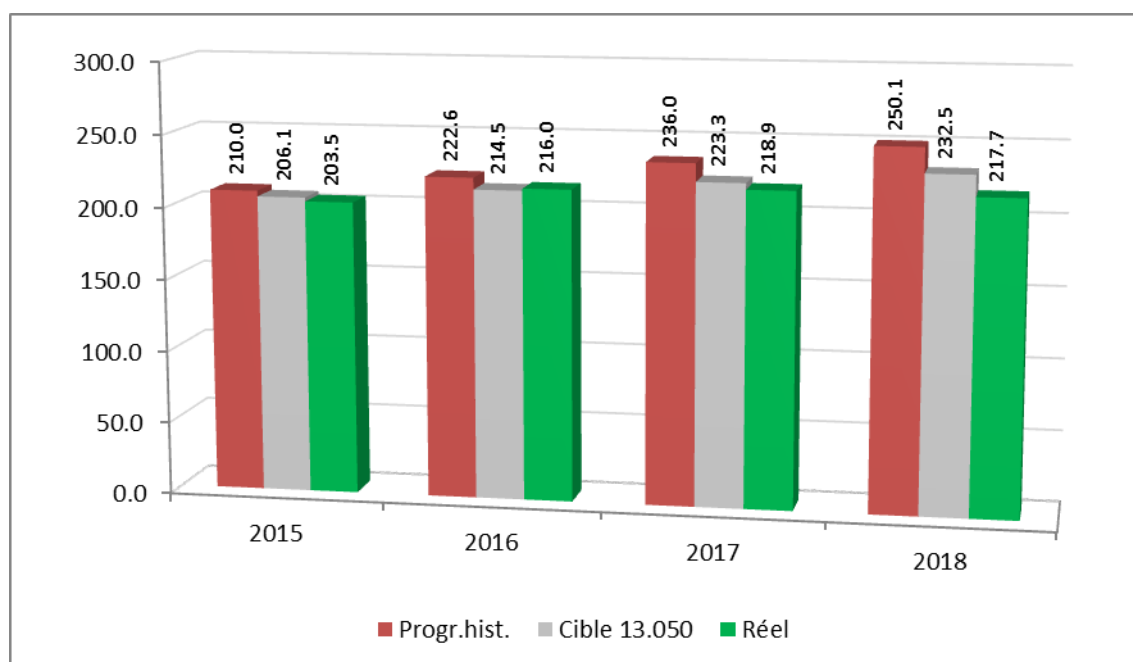
En particulier dans le domaine de l'aide sociale, l'épuisement est perceptible et le risque d'erreurs s'accroît. Plus fondamentalement, un sentiment de perte de sens fait son apparition du côté des assistants sociaux, qui disposent de moins en moins de temps à consacrer au travail social pour lequel ils ont été formés et qui constitue leur cœur de métier.

Les réformes en cours et à venir sont largement souhaitées et soutenues par les professionnels du dispositif. Ces derniers ont toutefois besoin d'être déchargés pour pouvoir s'y consacrer pleinement, ce qui implique non seulement de limiter dès à présent les adaptations ponctuelles de normes et de processus, mais également de prendre des mesures dans la définition même des prestations pour décharger et simplifier le dispositif.

Il est également nécessaire de doter les différents secteurs du dispositif d'outils de travail performants, principalement au niveau informatique, ce qui est en cours.

3.3. Sous l'angle financier

Très clairement, le défi de maîtrise de la facture sociale a été relevé. Le graphique ci-dessous montre en rouge l'évolution des charges qui serait intervenue si la facture sociale avait poursuivi sa progression historique depuis l'harmonisation. La colonne grise correspond aux objectifs annoncés lors de l'harmonisation et la colonne verte les résultats effectivement atteints (respectivement le résultat budgété pour 2018). Ce résultat est d'autant plus remarquable que le périmètre couvert par la facture sociale s'est étendu (cf. 2.3.2.) depuis l'harmonisation.



Évolution de la facture sociale harmonisée depuis sa création en 2015.

Un autre élément révélateur des progrès effectués est offert par la statistique fédérale des dépenses de l'aide sociale au sens large, une notion qui regroupe les différentes aides en amont de l'aide sociale (hors subsides et bourses), les prestations complémentaires et l'aide sociale au sens strict. Cette statistique, qui calcule les dépenses des différents cantons par habitant (et non par cas), a vu la situation relative de Neuchâtel s'améliorer sensiblement entre 2013 et 2016 :

- La progression des coûts par habitant a été de 2,8% à Neuchâtel sur la période, contre 5,8% en moyenne nationale et même 8,7% en moyenne romande.
- En 2013, seuls les cantons de Bâle-Ville et de Genève avaient des dépenses par habitant supérieures à Neuchâtel. Depuis lors, notre canton a gagné deux rangs et les dépenses par habitant de Vaud et Soleure ont dépassé les neuchâteloises.
- Si l'on compare les dépenses neuchâteloises par habitant en regard de la moyenne romande (moyenne pondérée des six cantons romands), le delta qui était de 15,5% en 2013 s'est réduit à 9,3% en 2016 (1250.- fr/hab à Neuchâtel, contre 1144.- fr/hab pour la Suisse romande).

L'occasion de relever au passage que contrairement aux idées reçues, Neuchâtel consacre donc moins de moyens aux dépenses d'assistance que plusieurs autres cantons, qui affichent pourtant des taux d'aide sociale moins élevés. Cela s'explique principalement par le faible développement des prestations en amont de l'aide sociale dans le canton de Neuchâtel.

3.4. Sous l'angle de la gouvernance

En matière de politique sociale, la législation délègue les compétences normatives et organisationnelles au Conseil d'État, ce qui offre une souplesse appréciable, qu'il s'agisse d'adapter les prestations à l'évolution des besoins, des moyens, ainsi que de l'environnement intercantonal et fédéral, ou encore de mener facilement des expériences-pilotes. Le gouvernement souhaite conserver cette marge de manœuvre étendue, qui rend d'ailleurs possible une politique de concertation dynamique avec les communes, ces dernières supportant les coûts avec l'État.

Depuis sa création, le Conseil de la facture sociale (CFS) a pris une importance grandissante. Composé du chef du DEAS et des conseillères et conseillers communaux chapeautant les différents guichets sociaux régionaux, cet organe assume non seulement un rôle consultatif quant aux décisions relevant des autorités cantonales et impactant les contenus de la facture sociale, mais également un rôle proactif en tant que force de proposition, ainsi qu'une fonction de coordination politique entre les autorités communales et l'État.

Parmi les potentiels d'amélioration identifiés figure en tout premier lieu le nom du Conseil de la facture sociale, qui est trop réducteur en regard du rôle joué par le CFS. Par ailleurs, une meilleure circulation de l'information dans les communes qui ne sont pas directement représentées au sein du CFS semble souhaitable.

Au niveau de la conduite stratégique et du pilotage des réformes, respectivement de la coordination opérationnelle des prestations, de multiples organes coexistent. Cette complexité dans la gouvernance traduit en réalité la complexité effective de l'organisation. Ce n'est donc pas tant la gouvernance qui pose problème, mais bien ce qu'elle traduit. Les réformes évoquées dans le présent rapport vont contribuer à simplifier la donne et probablement impacter à la baisse le nombre d'organes. Dans l'intervalle, les rôles des différents organes ont été et continueront à être régulièrement adaptés.

3.5. Sous l'angle des défis à relever

Durant la présente législature, de gros défis devront être relevés. Il s'agira de poursuivre la politique visant à influencer positivement les besoins d'assistance et de déployer les dernières étapes de la stratégie d'intégration professionnelle. Mais il s'agira encore et surtout de concrétiser les objectifs ambitieux fixés par le programme de législature cantonal :

- Réduction des taux de chômage et d'aide sociale de manière à rejoindre rapidement les moyennes romandes.
- Concrétisation des objectifs financiers inclus dans le plan financier, notamment au niveau des prestations, de l'organisation ou des effets de la lutte contre les abus.

En outre, il conviendra d'assurer une coordination étroite entre l'évolution des politiques fiscale et sociale, en particulier s'agissant des personnes actives à faible revenu.

Enfin, il s'agira pour le canton de déployer différentes réformes fédérales importantes, qu'il faudra mettre en œuvre dans une logique s'inscrivant en cohérence avec les stratégies développées au niveau cantonal :

- Obligation d'annonce des places vacantes au service de l'emploi ;
- Projet « Agenda intégration » visant une insertion rapide des réfugiés ;
- Modifications imposées en matière de subsides et primes pour enfants ;
- Réformes des PC, de l'AI, etc..

4. PERIMETRE DU TRAIN DE REFORMES ENVISAGE

En regard de l'état de situation dressé dans les chapitres précédents, l'ambition consiste à améliorer durablement la capacité de notre canton à soutenir de manière pertinente et efficiente les personnes en situation de précarité.

Dans cette perspective, l'idée générale consiste à repenser de manière globale l'entier des prestations sociales délivrées sous condition de ressources. Cette approche très ambitieuse s'impose en effet comme la seule voie en mesure de concilier les objectifs stratégiques de la politique sociale cantonale avec les différentes contraintes à intégrer et les défis à relever.

Au vu de l'ampleur des transformations envisagées, il ne s'agit ni d'un projet, ni même d'une réforme, mais d'un véritable train de réformes, qui s'inscrit dans la continuité logique des trois grandes réformes menées jusqu'ici :

- ACCORD a permis de réformer l'accès aux prestations sociales pour les quelque 40'000 personnes qui bénéficient d'un soutien, respectivement d'assurer la cohérence du dispositif et d'harmoniser les bases de calcul des prestations financières.
- L'harmonisation de la facture sociale a unifié, selon une clé de répartition unique, le financement de quelque 220 millions de francs de prestations et posé les bases d'une gouvernance de la politique sociale associant l'État et les communes.
- La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle a redéfini le rôle de tous les services impliqués dans l'accompagnement des personnes appelées à s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail, dans une perspective transversale.
- La redéfinition des prestations sociales sous condition de ressources va permettre de boucler la boucle en réformant tout le champ des aides financières aux personnes, ainsi qu'en dégagant les disponibilités nécessaires au renforcement du travail social.

Pour conduire cette redéfinition des prestations sociales, une vision globale a été posée et des étapes de transformations ont été planifiées pour concrétiser la vision globale. Ces éléments sont présentés dans les chapitres 5 et 6 du rapport.

Toutefois, avant d'être en mesure d'aborder ces éléments et d'en saisir les enjeux, il est indispensable d'avoir une vision claire du périmètre des prestations concernées et de bien comprendre la réalité actuelle de ces dernières.

En l'occurrence, les prestations qui sont directement concernées sont celles qui sont couvertes par le dispositif ACCORD :

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

En outre, l'aide sociale dans le domaine de l'asile, actuellement traitée en-dehors du dispositif ACCORD, est également directement concernée. Elle est en effet fondée en grande partie sur les mêmes normes que l'aide sociale ordinaire.

Ces cinq prestations sont brièvement présentées ci-après. Pour plus de précisions sur les contours de celles-ci et leur évolution dans le temps, des fiches signalétiques de chaque prestation sont proposées dans l'annexe 1.

4.1. Avances de contribution d'entretien

Le législateur fédéral a chargé les cantons de mettre en œuvre un système permettant d'aider, gratuitement, les bénéficiaires de créances alimentaires (pensions) par l'intermédiaire d'un office spécialisé (art. 131, 290, 293 CC).

Dans le canton de Neuchâtel, le service de l'action sociale, par son office de recouvrement et d'avances de contributions d'entretien (ORACE), délivre deux prestations distinctes :

- Une aide administrative et juridique au recouvrement destinée aux créanciers alimentaires qui rencontrent des difficultés à obtenir le paiement des pensions qui leur sont dues
- Une aide financière, octroyée sous forme d'avances mensuelles, sur les contributions d'entretien aux créanciers alimentaires qui remplissent les critères de conditions de ressources figurant dans la législation cantonale.

4.2. Subsidés à l'assurance obligatoire des soins

La LAMal¹ prévoit que les cantons participent, par des subsidés, au paiement des primes dues par les assurés de condition économique modeste. La Confédération contribue au financement à hauteur de 7,5% des coûts de l'assurance obligatoire des soins, le solde étant financé par l'État et les communes.

L'application de la notion « d'assurés de condition économique modeste » est laissée à la libre appréciation des cantons, qui se chargent de définir les modalités relatives à la réduction individuelle des primes.

Cependant, deux types d'assurés font l'objet d'obligations spécifiques de prise en charge imposées par le droit fédéral (en totale contradiction avec les principes de la RPT) :

- Les bénéficiaires de prestations complémentaires qui se voient subsidiés à hauteur de la prime moyenne cantonale définie par la Confédération (art.10 al.3 let.d de la Loi sur les prestations complémentaires - LPC²) ;
- Les enfants et jeunes adultes en formation vivant dans des ménages à revenus modestes, dont les cantons doivent réduire les primes d'au moins 50% (art. 65 al. 1 bis de la Loi sur l'assurance maladie - LAMal).

Conformément à la LAMal, les subsidés sont attribués nominativement et directement versés aux assureurs. Ils sont ensuite déduits des primes facturées aux bénéficiaires.

En matière d'opérationnalisation, c'est le service cantonal de l'action sociale, par son office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM), qui est l'organe d'exécution.

4.3. Bourses

Les bourses et les prêts d'études sont des aides permettant de soutenir, dans leurs formations postobligatoires, toutes celles et ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes. Les bourses sont des prestations non remboursables contrairement aux prêts. Elles sont attribuées en principe pour une première formation et pour autant que celle-ci débute avant l'âge de 35 ans.

¹ RS 823.10

² RS 831.30

Pour les personnes en formation qui vivent dans l'unité économique de référence (UER) de leurs parents, la bourse couvre les frais de formation (écolage, matériel scolaire), les frais de déplacement et les frais de repas de midi qui doivent être pris hors du domicile.

Pour les personnes en formation qui doivent se loger sur le lieu de leurs études ou qui disposent de leur propre UER, sont pris en compte les frais d'entretien, les dépenses liées au logement, ainsi que les frais de formation et de déplacement.

Le domaine des bourses a été intégré en 2007 au service de l'action sociale, au sein de l'office cantonal des bourses (OCBE), dans la perspective de la réforme ACCORD.

4.4. Aide sociale

L'aide sociale représente en principe «le dernier filet» du système de sécurité sociale. Elle se compose de l'aide matérielle et de l'aide personnelle. Elle peut se définir comme *«l'action, menée par la collectivité, de conseil et de soutien à toute personne en difficulté sociale, afin que celle-ci puisse redevenir actrice de sa propre trajectoire de vie »*.

Basée sur le principe de la subsidiarité, l'aide matérielle intervient pour assurer aux bénéficiaires des conditions de vie décentes, à la condition expresse et après que toute autre ressource financière (privée et publique) a été épuisée. Elle peut être accordée en complément de revenus (notamment pour les « travailleurs pauvres »).

L'aide personnelle consiste, quant à elle, à favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin. Elle comprend notamment l'écoute, l'information, le conseil, ainsi que l'intervention d'autres organismes en cas de besoin.

Dans le canton de Neuchâtel, les communes sont autorités d'aide sociale et ce sont les huit services sociaux régionaux (SSR) qui sont compétents pour délivrer l'aide. Le service d'action sociale, par son office cantonal de l'aide sociale (ODAS) est compétent pour les indigents de passage dans le canton. Par ailleurs, il édicte les directives et agit comme autorité de conseil et de surveillance des SSR.

4.5. Aide sociale du secteur asile

Après avoir été accueillis quelques mois dans les centres cantonaux de premier accueil, les personnes arrivées dans le cadre de l'asile sont installées dans des appartements et accompagnés par des services sociaux spécialisés dans le domaine de la migration. C'est le second accueil, qui fonctionne selon les mêmes principes que l'aide sociale ordinaire. Deux cas sont alors possibles pour le suivi, selon le statut de la personne.

D'un côté, les réfugiés statutaires en vertu de la loi fédérale sur l'asile (LAsi³), sont accompagnés par les services sociaux privés de Caritas et CSP, sur mandat de l'État. Les normes appliquées sont celles de l'aide sociale ordinaire.

De l'autre côté, les requérants d'asile en procédure, les personnes au bénéfice d'une admission provisoire et les personnes en attente de départ (déboutées ou frappées d'une décision de non-entrée en matière) sont accompagnées directement par le service cantonal des migrations, via son office social de l'asile en second accueil (OSAS). Les normes appliquées s'inspirent des normes d'aide sociale, mais les forfaits sont plus restrictifs.

³ RS 142.31

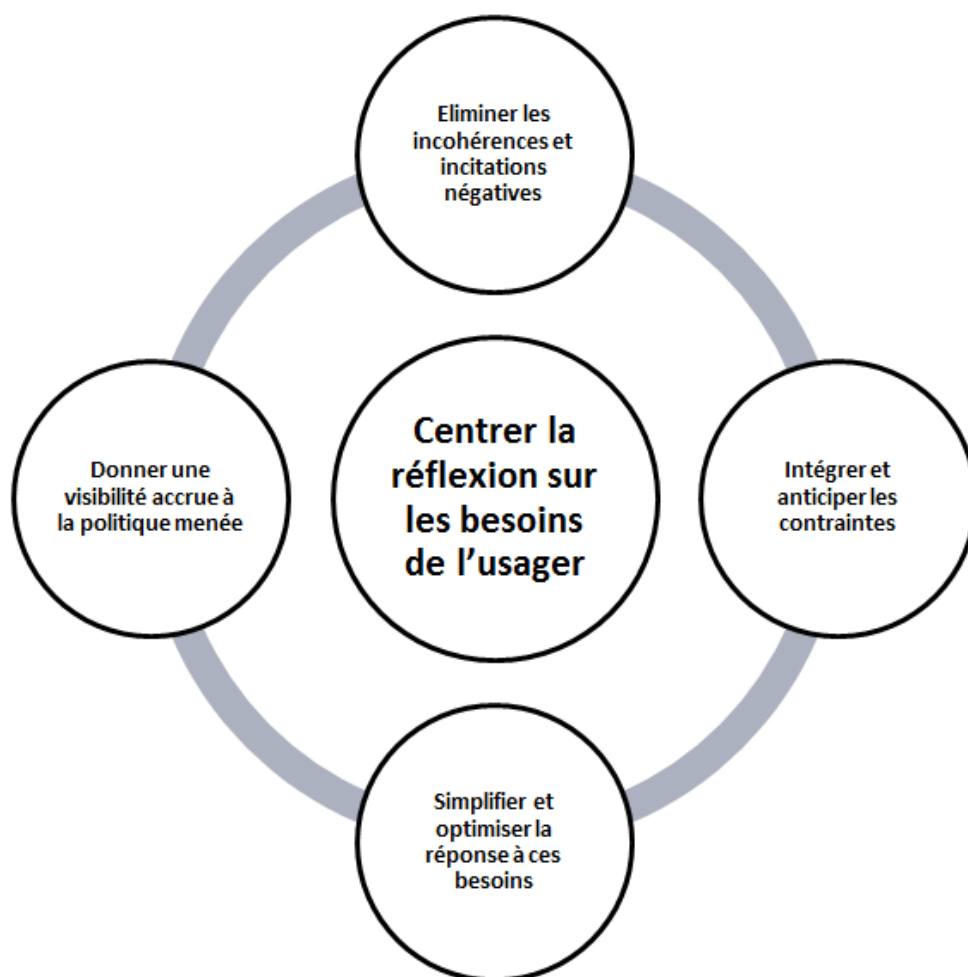
5. VISION DU DISPOSITIF FUTUR

Après avoir décrit l'actuel dispositif social neuchâtelois et les diverses prestations financières qui le composent, après avoir mis en évidence les réformes opérées ces dernières années, après avoir enfin exposé les limites contre lesquelles butent aujourd'hui et continueront à buter demain ces réformes si l'on ne modifie pas les bases de l'équation, il est temps d'exposer la vision vers laquelle nous vous proposons de tendre et d'en décliner composantes, défis et étapes.

5.1. Objectifs

En guise d'introduction à l'exposé de cette vision, il convient de rappeler les objectifs auxquels elle doit répondre et d'évoquer brièvement quelques modèles possibles, la finalité étant d'apporter une réponse à la question suivante : comment soutenir la population neuchâteloise en situation précaire de la manière la plus efficace et efficiente possible ?

L'approche consiste à centrer la réflexion sur les besoins de l'utilisateur. Il s'agit ensuite de simplifier et d'optimiser la réponse à ces besoins, d'éliminer les incohérences existantes et autres incitations négatives, d'intégrer et d'anticiper les contraintes politiques, budgétaires et opérationnelles et, enfin, de donner une visibilité accrue à la politique sociale menée. Ces différents objectifs sont repris de manière plus détaillée ci-après.



5.1.1. Simplifier et optimiser la réponse aux besoins

Les ressources tant humaines que financières à disposition pour soutenir la population neuchâteloise en situation précaire sont limitées. Elles doivent donc être utilisées de façon optimale, pour répondre de la meilleure manière possible aux besoins.

En regard de cet objectif, le système actuel est perfectible. Plusieurs questions ont en effet émergé ces dernières années, qui sont autant de pistes de réflexions pour concevoir le futur dispositif :

- La nouvelle stratégie d'intégration professionnelle postule qu'à un instant donné, un seul service est chargé d'accompagner un bénéficiaire dans son parcours de réinsertion (« lead » de dossier). En cas de besoin, le service en charge peut recourir à l'appui d'autres secteurs, mais dans l'immense majorité des cas, un double suivi n'est pas nécessaire. Dès lors, une personne suivie par le service de l'emploi en vue d'une intégration professionnelle n'a pas besoin d'être suivie par un assistant social, même lorsqu'elle a besoin d'une aide matérielle. Il en va de même pour les ménages qui touchent une aide matérielle en complément d'un revenu du travail, mais qui n'ont pas de problème social particulier. Dès lors, ne conviendrait-il pas de rendre possible le versement d'une aide matérielle sans suivi social ?
- L'existence de multiples prestations cumulables basées sur la situation du ménage bénéficiaire rend le système complexe. En effet, chaque fois que la situation du ménage bénéficiaire change, toutes les prestations devraient être revues. Or, la situation de nombreux ménages bénéficiaires varie en permanence, par exemple lorsqu'ils disposent de revenus mensuels variables. C'est pourquoi des seuils de variation induisant un réexamen ont été fixés pour les prestations situées en amont de l'aide sociale, qui ne sont réévaluées qu'en cas d'évolution majeure de la situation. L'aide sociale est quant à elle adaptée mensuellement. Reste que toutes les aides financières octroyées visent à compléter les ressources du ménage pour permettre à ce dernier de couvrir des besoins reconnus. Dès lors, ne serait-il pas plus simple de prévoir une seule prestation pour couvrir ces besoins reconnus ? Et cas échéant, à quel rythme cette prestation devrait-elle être réévaluée ?
- Un autre effet induit par la multiplicité des prestations est que différents secteurs procèdent à des versements aux mêmes ménages. Les informations relatives aux aides versées sont donc éclatées dans différents services cantonaux et communaux. Les opérations de recouvrement (par ex. lorsqu'une rente AI est octroyée à une personne ayant recouru aux prestations dans l'attente de la décision) et de restitution (par ex. lorsqu'un ménage a bénéficié d'aides indues) sont très compliquées. Dès lors, ne faudrait-il pas centraliser les paiements, l'enregistrement des prestations octroyées et les opérations de recouvrement ?
- Dans les prestations elles-mêmes, des simplifications sont souhaitées par les professionnels. Par exemple, suite aux révisions successives des normes d'aide matérielle, les assistants sociaux ont manifesté leur inquiétude face à la complexification des normes, qui mobilise toujours plus de temps pour l'établissement des budgets (aide matérielle) et ne laisse plus suffisamment de temps pour le travail social (aide personnelle). Que ce soit par l'adoption d'outils de travail plus performants ou par la simplification des normes elles-mêmes, n'est-il pas possible d'améliorer la situation ?
- Enfin, l'opportunité de mieux exploiter les potentiels offerts par la numérisation des tâches doit être examinée. Des outils adaptés permettraient de faciliter grandement le travail des services, mais ne faudrait-il pas aussi envisager de transférer une partie des tâches administratives aux bénéficiaires eux-mêmes en ouvrant des interfaces en ligne, comme le font par exemple certaines assurances-maladie ?

5.1.2. Éliminer les incohérences et incitations négatives

Du point de vue des besoins de l'utilisateur et de la cohérence du système, la priorité est que le nouveau concept fasse en sorte que chaque franc supplémentaire gagné par le travail d'une personne bénéficiaire de prestations sociales se traduise par une amélioration de son revenu disponible.

Actuellement, ce n'est pas toujours le cas, pour plusieurs raisons :

- Des effets de seuil existent au sein même de certaines prestations sociales ;
- Des incohérences existent aussi entre les différentes prestations sociales ;
- Des facteurs externes au dispositif, telle que la fiscalité, génèrent des distorsions.

Les deux premières causes mentionnées ci-avant peuvent être éliminées par la réforme des prestations sociales. Pour ce faire, il faut linéariser les prestations en elles-mêmes, et assurer une cohérence entre telles. À ce titre, le RDU déjà en place constitue un avantage majeur, puisque les ressources disponibles des personnes sont d'ores et déjà considérées de la même manière entre les différentes prestations. Afin de terminer le travail, le nouveau concept devra également unifier la définition des besoins reconnus, les différentes prestations sociales étant destinées à combler la différence entre les ressources disponibles et les besoins reconnus.

La troisième cause peut également être éliminée, si les facteurs externes problématiques sont identifiés et pris en compte dans la définition des prestations sociales. Il s'agit néanmoins d'une démarche très complexe et il est nettement préférable d'éviter que de telles situations ne se présentent. À titre d'exemple, un relèvement des seuils d'entrée de la fiscalité cantonale, tel que prévu dans le cadre de la réforme fiscale actuellement planifiée, sera bien plus efficace que toute forme de bricolage au sein des prestations sociales.

5.1.3. Intégrer et anticiper les contraintes

Des contraintes de plusieurs natures doivent être intégrées dans les réflexions portant sur l'organisation du futur dispositif.

Tout d'abord, les réformes envisagées n'interviennent pas dans un contexte vierge. Une organisation est en place, que ce soit sous l'angle politique, juridique et opérationnel, dont il s'agit bien évidemment de tenir compte. Cela implique de conduire les réformes dans une logique de participation de l'ensemble des parties prenantes, respectivement d'intégrer les contraintes posées par le droit fédéral et d'anticiper les évolutions possibles de ce dernier.

Ensuite, les aspects techniques doivent être considérés à leur juste mesure. Le dispositif social est une vaste organisation qui délivre des prestations essentielles pour plusieurs dizaines de milliers de personnes. Toute réforme doit être soigneusement préparée et menée à bien sans risque d'interruption des prestations.

Par ailleurs, le cadre financier constitue lui aussi une contrainte forte, qu'il s'agit d'intégrer et d'anticiper, en tenant notamment compte des objectifs donnés par le Conseil d'État dans son plan financier de législature.

Enfin, les réformes doivent être menées dans une logique anticipative, en tenant compte des défis induits par d'autres réformes telles que la stratégie d'intégration professionnelle ou l'Agenda intégration, mais également en adoptant une attitude prospective quant à l'évolution des besoins de la population neuchâteloise.

5.1.4. Donner une visibilité accrue à la politique menée

Que ce soit pour les usagers, pour les professionnels impliqués, pour les autorités politiques ou pour l'ensemble de la population, les réformes menées doivent conduire à une meilleure compréhension des enjeux et du système déployé pour y faire face.

Si de grands pas ont d'ores et déjà été effectués avec les trois grandes réformes menées ces dernières années, la redéfinition des prestations constitue une occasion supplémentaire d'améliorer la communication envers les différents publics cible mentionnés ci-avant.

Ainsi, les prestations doivent être bien définies et leurs rôles respectifs clairement affirmés. Il est notamment essentiel que les bénéficiaires des prestations soient parfaitement informés de ce qu'ils sont en droit d'attendre et de ce qui est attendu d'eux.

5.2. Différents modèles envisagés

Le premier modèle qui vient à l'esprit est celui qui ne comprendrait plus qu'une seule prestation sociale sous condition de ressources. C'est un modèle qu'ont étudié tant le canton du Tessin que celui de Vaud au milieu des années 90 et qu'ils ont tous deux nommés « intégration ». Sa simplicité en fait sa force, mais un tel modèle impliquerait un alignement sur la prestation aide sociale, que l'on sait complexe et donc gourmande en ressources, en raison de la rythmicité mensuelle de l'adaptation de la prestation financière. Il contraindrait aussi à faire le deuil d'une réduction du niveau d'aide sociale dans notre canton. Par ailleurs, cette approche prêterait probablement le flanc à la critique d'un dispositif social entretenant une large population « assistée ».

Un deuxième modèle comprendrait deux prestations, l'aide sociale et une autre aide financière que nous nommons prestation complémentaire cantonale (PCC). Elles seraient destinées à des publics distincts et ne se confondraient pas. Le subside LAMal serait intégré dans ces deux prestations.

Un troisième et dernier modèle comprendrait trois prestations, l'aide sociale, la PCC et le subside LAMal. Ce dernier continuerait à être calculé séparément et versé, comme c'est le cas aujourd'hui, à la caisse-maladie et non à la personne

Le SASO a réalisé au printemps 2017 une étude de faisabilité sur la base des objectifs énoncés ci-dessus et a examiné ces deux derniers modèles.

Cette étude de faisabilité a mis en évidence la pertinence de conserver un canal distinct pour les subsides LAMal. Cette prestation sociale est d'une part celle qui est perçue, dans notre canton comme partout ailleurs en Suisse, par le plus grand nombre de personnes. D'autre part, elle n'est pas versée à l'utilisateur mais à sa caisse-maladie. Enfin, c'est une prestation relativement simple à calculer. Cette caractéristique permet de valoriser fortement les données fiscales. L'intégration du subside à la prestation aide sociale ou à la PCC engendrerait donc une complexification certaine. Il paraît opportun à ce titre de mettre en regard la charge et le coût d'une analyse du droit effectuée sur une base qui prendrait en compte de façon fine les charges d'un ménage, avec l'octroi d'un subside qui peut ne représenter que quelques dizaines de francs par mois. Il ne paraît pas raisonnable pour l'utilisateur tout comme pour l'administration de constituer une demande de prestations qui portera sur un nombre accru de paramètres, à établir par autant de pièces justificatives. Enfin, et comme nous le verrons par la suite, distinguer cette prestation aura comme principal avantage de permettre de réformer sans tarder ce domaine avant même de mettre en place un concept général plus ambitieux.

5.3. Vision stratégique retenue

5.3.1. Modèle général

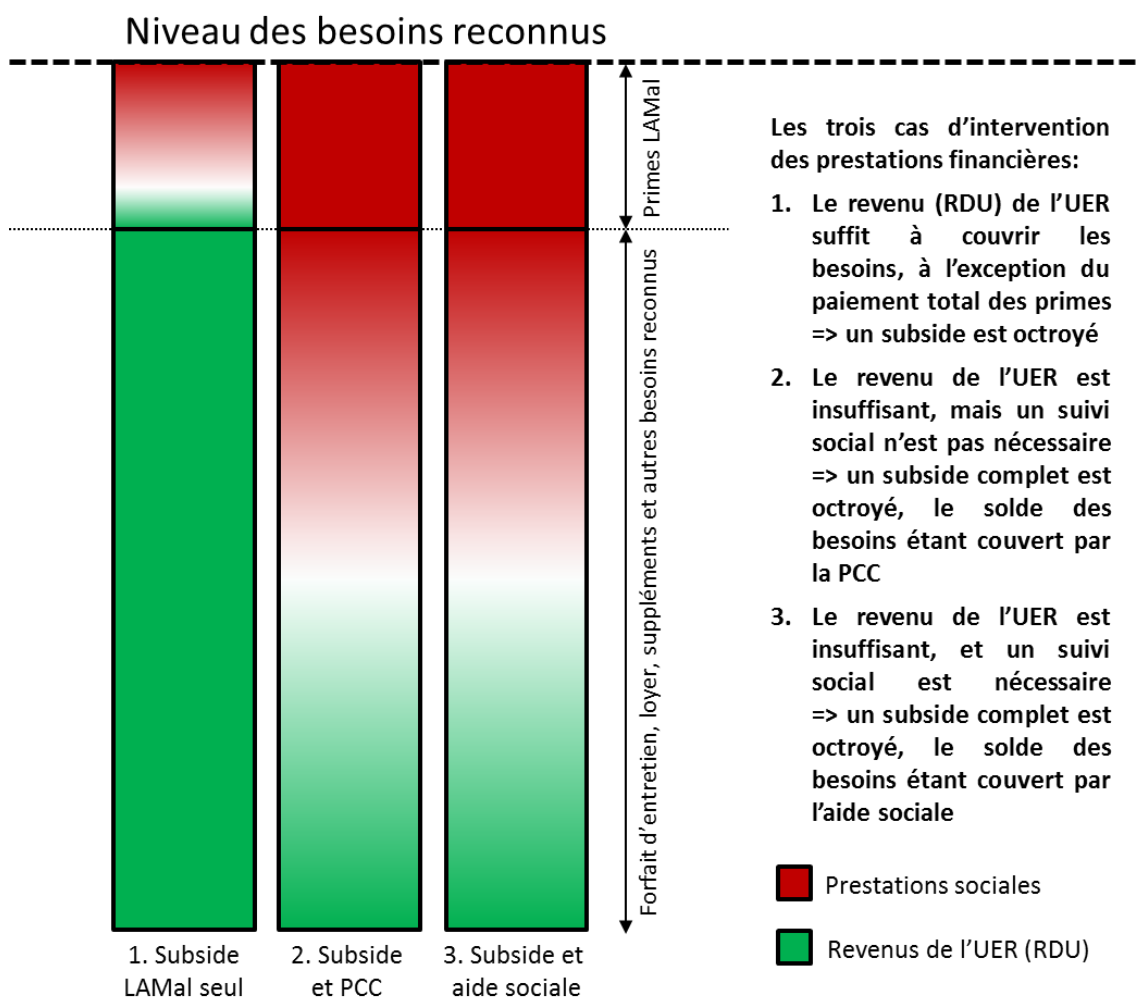
Afin de concrétiser les objectifs développés ci-avant, il s'agit de repenser fondamentalement le dispositif des prestations sociales. Pour ce faire, la réflexion menée a consisté à partir d'une page blanche, pour imaginer ce que nous construirions pour répondre aux besoins, s'il n'existait rien. Puis nous avons posé les étapes pour transformer le dispositif existant, de manière à concrétiser la nouvelle vision stratégique.

Le concept retenu s'appuie sur trois prestations distinctes :

- Les subsides à l'assurance-maladie dans une version redéfinie assurant l'élimination des effets de seuil.
- Une nouvelle prestation complémentaire cantonale (PCC), qui permettra de soutenir financièrement les personnes qui en ont besoin (dans une mesure équivalente ou proche de l'aide sociale), mais ne nécessitent pas d'accompagnement social. Cette PCC s'accompagne d'un subside complet.
- L'aide sociale, qui se repositionnera sur son cœur de métier consistant à accompagner les personnes en difficulté sociale. Lorsqu'une intervention financière de l'aide sociale est nécessaire, elle s'accompagne d'un subside complet.

L'octroi d'un subside seul restera donc possible pour les personnes qui parviennent à assumer leurs besoins financiers reconnus, moyennant l'abaissement de leurs primes.

Le schéma se présente comme suit :



En regard de la situation actuelle, cette vision reprend deux concepts issus d'ACCORD :

- L'unité économique de référence (UER) qui est prise en considération.
- Le revenu déterminant unifié (RDU), qui identifie les ressources disponibles de l'UER.

Deux nouveautés importantes viennent compléter le cadre :

- L'introduction de critères permettant de délimiter les publics orientés vers la PCC en regard de ceux orientés vers l'aide sociale.
- L'introduction d'une approche unifiée des besoins reconnus de l'UER.

Concernant les critères de délimitation entre PCC et aide sociale, l'idée est de différencier les publics qui ont besoin d'un accompagnement social de ceux qui n'en ont pas besoin. Les réflexions à ce sujet ne sont pas abouties, mais plusieurs publics sont d'ores et déjà identifiés comme n'ayant pas besoin d'un accompagnement social :

- Les personnes actives qui touchent une aide matérielle en complément de leur revenu du travail, parmi lesquelles nombre de familles monoparentales ayant la charge de plusieurs enfants.
- Les jeunes qui suivent une formation reconnue et bénéficient aujourd'hui d'une bourse d'étude, éventuellement complétée de l'aide sociale.
- Les personnes en intégration professionnelle, dont l'employabilité est confirmée et qui sont accompagnés par le service de l'emploi dans la recherche d'un poste.

Concernant la définition des besoins reconnus, il s'agit d'un concept qui est déjà appliqué dans le cadre de l'aide sociale, puisque cette dernière ajuste son intervention en fonction d'un budget à atteindre pour l'UER aidée. Cette approche sera désormais étendue aux trois prestations et c'est notamment ainsi que s'intégrera l'actuelle prestation des bourses d'études dans le futur dispositif. En effet, ces dernières ne feront plus l'objet de l'octroi d'une prestation directement au bénéficiaire, mais consisteront en la reconnaissance d'un besoin particulier lié à la formation, qui s'ajoutera aux autres besoins reconnus. Ainsi, les besoins reconnus seront :

- Le forfait d'entretien nécessaire à la couverture des besoins de base du ménage, défini en fonction de la taille du ménage, tel qu'on le connaît aujourd'hui dans l'aide sociale.
- Le loyer ou les frais de logement, pour autant que ce dernier n'excède pas les plafonds fixés en fonction de la taille du ménage.
- Les frais d'acquisition du revenu, notamment les frais de déplacement engendrés par l'activité professionnelle lorsqu'il y en a une.
- Les frais reconnus de formation (ce qui correspondait précédemment aux bourses).
- Les éventuels suppléments d'aide sociale visant à encourager l'insertion des bénéficiaires et autres prestations circonstanciées.

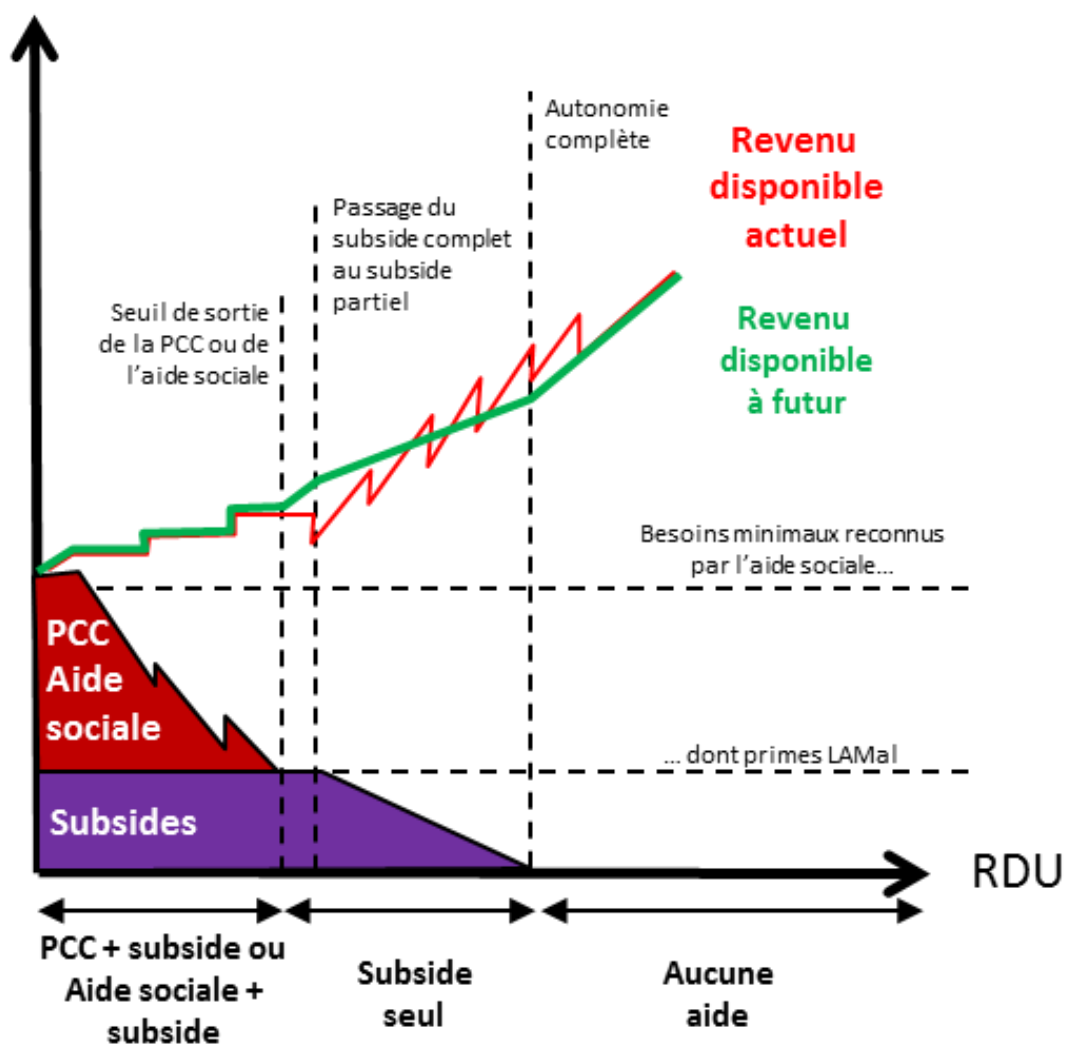
En outre, il s'agira comme c'est le cas aujourd'hui dans l'aide sociale, de prévoir une franchise sur les revenus du travail, de manière à permettre une incitation positive à l'augmentation du revenu. Dans le domaine de l'aide sociale et de la PCC, cette incitation continuera probablement à prendre la forme d'une franchise.

Dans le domaine des subsides partiels (i.e. lorsque le revenu est suffisant pour éviter le recours à l'aide sociale ou à la PCC), le budget à atteindre sera augmenté à mesure que le revenu de l'UER s'améliore, de manière à éviter que les revenus supplémentaires du travail ne soient entièrement consommés pour le paiement des primes, ce qui créerait une incitation négative.

Pour bien comprendre les conséquences du système envisagé en regard du système actuel, on pose les hypothèses de base suivantes :

- Les normes d'aide sociale restent inchangées, y compris au niveau des franchises ;
- La PCC s'inspire directement des normes d'aide sociale ;
- Les subsides d'assurance-maladie sont totalement linéarisés.

Sous ces hypothèses, le schéma ci-dessous représente l'évolution du revenu disponible des ménages avant prélèvements obligatoires dans le système actuel (en rouge) et dans le système futur (en vert), ainsi que l'intervention des différentes prestations sociales dans le système futur (en violet et bordeaux), le tout en fonction du RDU de l'UER :



Au niveau de la rythmicité de l'actualisation des prestations, il est prévu que les subsides partiels soient octroyés annuellement et continuent à n'être révisés qu'en cas de variation importante dans la situation du ménage. La PCC et l'aide sociale seront quant à elles adaptées à une fréquence plus soutenue, ce qui est déjà le cas aujourd'hui pour l'aide sociale qui est révisée mensuellement. Le rythme exact d'actualisation de la PCC sera examiné dans le cadre des études qui seront menées pour mettre en place cette nouvelle prestation.

S'agissant enfin de l'accès aux prestations, le rôle de porte d'entrée des GSR n'est pas remis en cause et l'octroi d'une PCC passera ainsi par le dépôt d'une demande de prestation sociale auprès du GSR compétent.

5.3.2. Questions ouvertes quant au modèle retenu

Au-delà des quelques points déjà cités et qui nécessitent des clarifications, de nombreuses questions relativement fondamentales doivent encore être traitées, parmi lesquelles :

- Quelles seront les autorités chargées de mettre en oeuvre la future PCC ?
- Comment sera traitée la question des ménages dont une partie des membres ont besoin d'un suivi social, tandis que les autres devraient être orientés vers la PCC ?
- L'accompagnement social proposé par les services sociaux sera-t-il plus largement ouvert aux gens qui en ont besoin, même lorsqu'ils n'ont pas de problème matériel ? Et cas échéant, pourrait-il se combiner avec une PCC, alors même que les deux prestations financières s'excluent l'une l'autre ?
- La prestation des avances sur contribution doit-elle subsister en amont de tout le système, ou doit-elle être intégrée comme d'autres cessions de créances envers l'aide sociale et la PCC, telles que des rentes ou indemnités auxquelles le bénéficiaire aurait droit mais qu'il n'aurait pas encore reçues (p.ex. salaires en retard, rente AI, indemnités LACI, PC AVS/AI, etc.) ?
- Faudra-t-il forfaitiser la couverture des prestations circonstanciées dans la PCC, voire dans l'aide sociale ?
- Les données financières des trois prestations seront-elles regroupées dans une base de données unique, répertoriant l'ensemble des aides reçues par une personne tout au long de sa vie ? Cas échéant, ce regroupement doit-il se faire en continu, selon un rythme déterminé ou lors de la fermeture du dossier ?

De toute évidence, la redéfinition des prestations devra encore faire l'objet d'études approfondies, que le Conseil d'État entend lancer dès que possible, afin de permettre une entrée en vigueur de toutes les étapes encore durant la législature actuelle, idéalement en 2020.

5.3.3. Défis à relever pour implémenter le modèle retenu

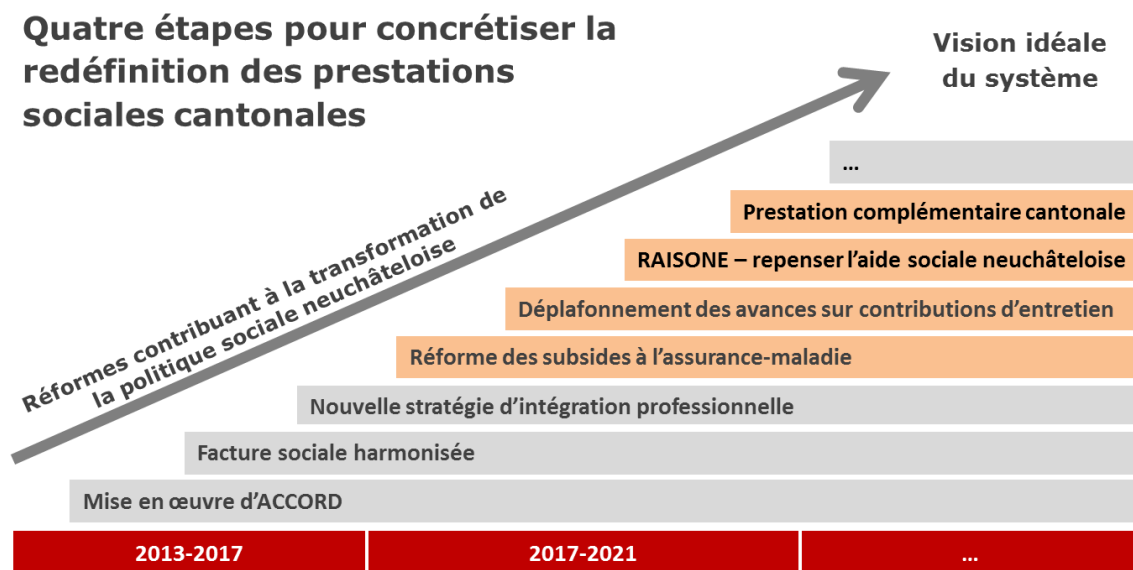
Outre le défi consistant à obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes aux réformes qui sont proposées, plusieurs aspects doivent être pris en compte, parmi lesquels :

- La mobilisation ponctuelle de ressources internes et externes devra être assurée pour finaliser les études, développer ou adapter les outils informatiques nécessaires et accompagner la mise en oeuvre, ce qui impliquera de dégager les moyens nécessaires, mais aussi d'éviter l'ouverture d'autres grands chantiers en parallèle.
- La transformation des différents métiers des professionnels concernés par les réformes nécessitera non seulement un effort d'appropriation et de formation, mais également une évolution de la culture de travail au sein du dispositif. Elle nécessitera forcément des réorganisations structurelles des entités impliquées, tant au niveau des services cantonaux, qu'au niveau des GSR et SSR, afin de refléter les missions et les processus qui seront implémentés.
- Même si la couverture de différents besoins sera intégrée à un nombre restreint de prestations, il sera indispensable de concevoir le système de manière à pouvoir distinguer aussi bien ce qui constitue des montants à recouvrer, des montants éventuellement remboursables en cas de revenu extraordinaire ou encore des besoins de formation reconnus (notamment nécessaire pour bénéficier des subventions fédérales en faveur des bourses).
- Enfin, tout au long du processus de réforme, les prestations devront continuer à être délivrées sans interruption.

6. ÉTAPES PRÉVUES

Ainsi que nous l'avons annoncé ci-avant, la réalisation de la vision du futur dispositif implique un travail conséquent, impactant plusieurs prestations. Devant l'ampleur de la tâche, et afin de ne pas déstabiliser le système et assurer une mise en œuvre adéquate, une approche par étapes a été privilégiée.

La réforme des prestations sera donc progressive et s'articulera comme suit :



Séquençage schématique des quatre étapes de la redéfinition des prestations sociales cantonales (en orange dans le schéma)

Quatre « briques » constituent les étapes du projet de redéfinition des prestations :

- La réforme des subsides LAMal, qui doit permettre d'éliminer les effets de seuil liés à l'assurance-maladie.
- Le déplafonnement des avances sur contributions d'entretien, qui constitue une opportunité de prévenir le recours aux autres prestations sociales.
- Le projet RAISONNE, qui ambitionne de Repenser l'Alde SOciale NEuchâteloise dans ses missions, sa gouvernance et son organisation opérationnelle.
- La création de la prestation complémentaire cantonale, qui constitue une alternative à l'aide sociale pour les personnes n'ayant pas besoin d'un suivi social.

Les deux premiers projets ne nécessitent pas de modification de la législation cantonale et sont planifiés pour un déploiement en 2019 déjà. Ils sont exposés de manière détaillée dans la suite du présent chapitre.

Quant aux deux « briques » ultérieures, qui sont encore en phase d'élaboration, l'organisation de projet est décrite et l'état des réflexions est présenté. Les deux réformes sont idéalement envisagées pour l'horizon 2020, ce qui permettrait de mener à bien l'ensemble de la redéfinition des prestations durant la présente législature. Il est toutefois trop tôt pour confirmer de manière définitive ce calendrier ambitieux, sachant que les travaux de conceptualisation sont encore en cours et que des réformes d'une telle ampleur ne peuvent être menées dans la précipitation.

6.1. Réforme des subsides LAMal

6.1.1. Objectif et contraintes

La réforme des subsides LAMal constitue la première « brique » de la redéfinition des prestations cantonales sous condition de ressources. En effet, il s'agit à la fois de la prestation qui « couvre » le plus large public et joue un rôle central dans la cohérence du système, mais également de la prestation soumise à la plus forte pression financière, par le triple-effet de la hausse régulière des primes, de la restriction des moyens mobilisables par les collectivités neuchâteloises et des décisions des autorités fédérales.

Comme exposé précédemment, les subsides octroyés aux bénéficiaires des PC AVS/AI sont intégralement définis par le droit fédéral. Par ailleurs, la prise en charge des primes des bénéficiaires de l'aide sociale a été pleinement optimisée durant la législature écoulée et il ne reste aucune marge d'action pour cette catégorie de bénéficiaires.

Dès lors, la réforme des subsides se focalise exclusivement sur les subsides dits « ordinaires » et « OSL », à savoir les subsides dont bénéficient les personnes ayant des revenus modestes, suffisants pour prendre en charge leurs besoins de base (entretien, loyer) et contribuer partiellement au financement de leurs primes d'assurance-maladie.

Le soutien apporté à ces publics-cible joue un rôle essentiel en matière de reconnaissance du travail, puisque c'est à travers lui qu'il est possible de faire en sorte que le revenu disponible s'améliore lorsque l'on sort de l'aide sociale, respectivement qu'il continue à s'améliorer à mesure que l'on gagne davantage.

L'objectif de la réforme des subsides consiste à éliminer les effets de seuil:

- a) en entrée/sortie de l'aide sociale ;
- b) en entrée/sortie du droit aux subsides ordinaires ;
- c) au sein même du droit aux subsides ordinaires.

Les principales contraintes à intégrer sont au nombre de quatre :

- Le respect du cadre légal fédéral et cantonal ;
- La simplicité administrative ;
- La faisabilité technique ;
- La limitation des moyens financiers.

Les travaux menés démontrent qu'il est possible d'atteindre l'objectif de la réforme, tout en intégrant les contraintes connues à ce jour.

Le système proposé est conforme aux législations en vigueur, n'implique pas de modification fondamentale des processus ni de développement de nouveaux outils. En outre, au-delà de la surcharge ponctuelle provoquée par le changement de système, il peut être assumé sans générer de charge administrative supplémentaire.

Sous l'angle financier, le système garantit une allocation optimale des moyens disponibles en regard de l'objectif, à savoir que l'augmentation des revenus des bénéficiaires se traduit par une augmentation du revenu disponible.

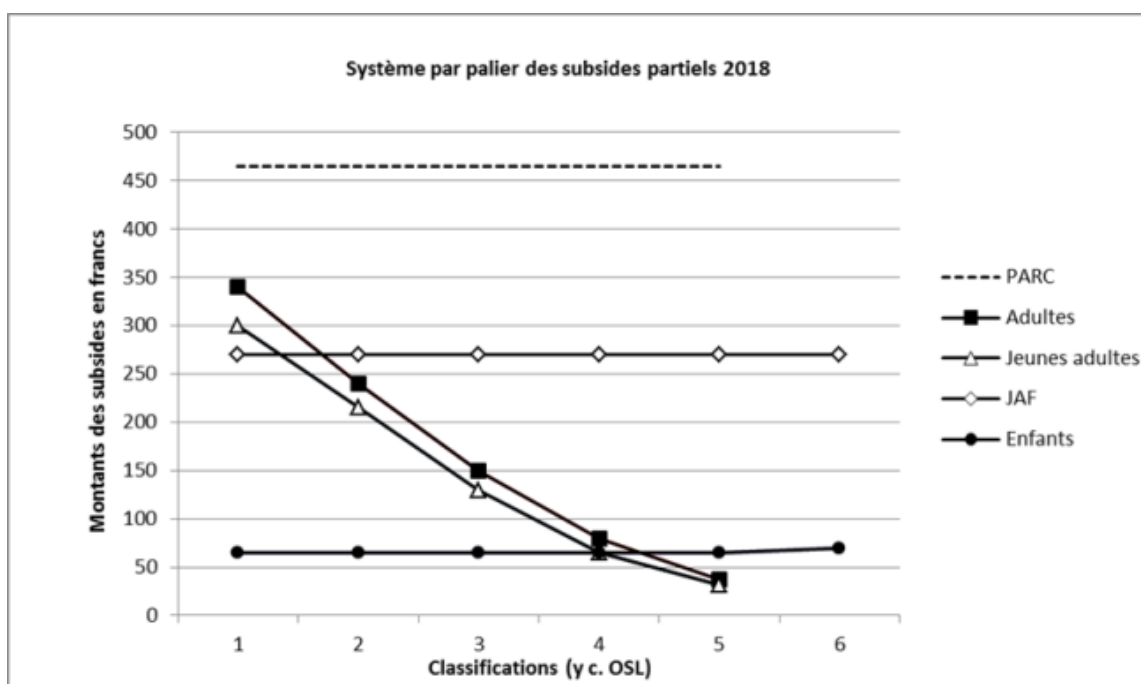
Cet objectif est atteignable même en intégrant la réduction de l'ordre d'un tiers de l'enveloppe dévolue aux subsides ordinaires, mais l'intégration d'une contrainte aussi forte se traduira par une réduction significative du nombre des bénéficiaires actuels. Ainsi, le Conseil d'État entend exploiter les marges de manœuvre qu'il parviendrait à dégager dans le périmètre de la facture sociale pour permettre une transition plus douce.

6.1.2. Analyse menée

Pour éliminer les effets de seuil et les incitations négatives en entrée/sortie et au sein du système, trois conditions doivent être réunies :

- Lorsque le revenu déterminant est juste suffisant pour permettre la sortie de l'aide sociale, le subside octroyé doit être très proche de celui octroyé aux bénéficiaires de l'aide sociale (sinon, effet de seuil).
- Au sein de la fourchette de revenus donnant droit aux subsides ordinaires, le montant du subside octroyé doit diminuer moins rapidement que n'augmente le revenu déterminant.
- Le niveau du subside octroyé juste avant que l'on atteigne le niveau de revenu au-delà duquel on perd le droit au subside doit être faible.

Comme on peut le constater sur le schéma ci-dessous, le système actuel ne répond pas à cet objectif :



Concrètement, les seuils actuels maximaux pour un adulte seul sont de :

- 125 fr/mois, soit 1500 fr/an lors du passage de l'aide sociale à la classification 1 ;
- 100 fr/mois, soit 1200 fr/an lors du passage d'une classification à l'autre ;
- 37 fr/mois, soit 444 fr/an en sortie du système.

Pour un ménage de deux adultes et deux enfants, les seuils maximaux sont :

- 330 fr/mois, soit 3960 fr/an lors du passage de l'aide sociale à la classification 1 ;
- 200 fr/mois, soit 2400 fr/an lors du passage d'une classification à l'autre ;
- 140 fr/mois, soit 1680 fr/an en sortie du système.

Pour éliminer les effets de seuil, il faut que la fourchette des subsides couvre l'entier du spectre entre le niveau de la PARC octroyée aux bénéficiaires de l'aide sociale et zéro de manière linéaire. En outre, il faut que le droit à la classification maximale (classification 1) soit assuré au moins jusqu'au revenu déterminant permettant de sortir de l'aide sociale. Enfin, il faut que la diminution du subside (la pente) soit inférieure à la progression du revenu.

6.1.3. Limites de l'approche

Avant tout, il convient de rappeler que la législation fédérale impose aux cantons de réduire, d'au moins 50 % (80% dès le 1^{er} janvier 2021), les primes des enfants et des jeunes adultes en formation issus de ménages à faible ou moyen revenu. Si le droit fédéral ne précise pas les niveaux de revenus concernés, il est clair que le cercle dépasse celui des ménages bénéficiaires de subsides ordinaires (classification OSL dans le système actuel). C'est une première limite, issue du droit fédéral, qu'il s'agit de prendre en compte dans la conception du système futur.

Ensuite, implémenter une linéarisation complète n'est pas possible avec les outils dont dispose le service, sous réserve de procéder à un traitement manuel de chaque cas. D'ailleurs, indépendamment de cette limite technique, cela ne ferait pas grand sens de faire un calcul au centime près fondé sur des bases n'ayant pas le même degré de précision. Enfin, il est rare que la variation de revenu d'un ménage se limite à quelques francs. Dès lors, l'existence de seuils de faible importance peut être admise et cela est d'autant plus justifié qu'il convient d'éviter de générer l'ouverture d'un dossier et des démarches administratives pour aboutir à l'octroi d'un soutien ridiculement faible.

Une troisième limite de l'approche consiste à déterminer le niveau de revenu à partir duquel une personne sort de l'aide sociale, sans individualiser le calcul. En effet, l'aide matérielle est calculée sur la base des besoins reconnus d'un ménage et ces besoins dépendent de la situation spécifique du ménage, respectivement varient d'un mois à l'autre. Ainsi, il convient de calibrer le plafond du revenu donnant droit au subside maximal (subside classification 1) à un niveau permettant de couvrir une très large majorité des situations. Il ne sera cependant pas possible de garantir que le seuil de sortie de l'aide sociale corresponde dans 100% des cas à l'octroi du subside de classification 1.

Enfin, et c'est le principal défi lorsqu'on traite de la question des effets de seuil, la situation de chaque ménage varie en permanence, par exemple en raison de variations du revenu d'un mois à l'autre. Or, il n'est pas raisonnable de réviser tous les subsides ordinaires chaque mois, tant en raison des contraintes impliquées pour l'usager qu'en regard du travail administratif induit. Dès lors, l'objectif consistant à éliminer les seuils doit être considéré en regard d'une situation stabilisée et il est admissible que des seuils ou des incitations négatives existent pendant un temps limité.

6.1.4. Solution retenue

L'organisation du système demeure inchangée en regard de la situation prévalant en 2018. Ainsi, les rôles respectifs de l'État et des communes sont maintenus, le subside reste diminué proportionnellement au rabais obtenu en cas de franchise à option et l'accès aux prestations demeure organisé selon le régime mixte des 3 piliers, soit l'octroi des subsides sur la base de la quasi-automaticité, de la semi-automaticité et de la délivrance de subsides sur demande (cf. annexe 1).

En plus de permettre une mise en œuvre plus rapide, plus simple et moins coûteuse, puisque fondée sur la législation, les outils et les processus existants, le maintien du régime mixte est pleinement justifié en ce qu'il permet de combiner trois avantages :

- Il répond à l'obligation fédérale d'informer les personnes de condition économique modeste de leur droit au subside
- Il assure une efficacité administrative dans l'octroi des prestations, en évitant de remplir une demande de prestations sociales pour chaque bénéficiaire dans un GSR.
- Il permet d'éviter les problèmes constatés dans le cadre de l'automaticité complète, notamment quant à l'exactitude des données prises en compte.

Cela étant posé, le Conseil d'État souhaite apporter les changements suivants :

1. Le niveau du subside de classification 1 sera augmenté jusqu'au niveau de la PARC et le maximum de revenu déterminant y donnant droit sera calibré de manière à correspondre au revenu disponible assuré par l'aide sociale. Cette mesure doit permettre d'assurer une sortie de l'aide sociale sans effet de seuil dans la majorité des situations, tout en prévenant de manière efficace le recours à l'aide sociale. De plus, cela offre aux personnes qui renoncent à recourir à l'aide sociale la possibilité d'une prise en charge intégrale de leur prime.

Dans la suite du rapport et dans les simulations effectuées, les montants suivants ont été retenus, qui feront encore l'objet d'évaluations plus fines :

Taille UER	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	Pers.sup.
RDU	23'232	31'908	38'208	43'920	49'632	54'432	+4'200

2. Les classifications suivantes donneront droit à un subside dégressif linéairement. Les fourchettes de revenu déterminant seront donc calibrées pour qu'un pourcentage donné du revenu supplémentaire soit consacré à la prise en charge des primes.

Aux yeux du Conseil d'État, un pourcentage de 50% serait un niveau satisfaisant, puisqu'il garantirait aux ménages bénéficiant de subsides ordinaires un revenu disponible équivalent au revenu d'aide sociale, augmenté de 50% de leurs revenus propres. C'est pourquoi cette hypothèse (50%) est retenue dans la suite du rapport. La viabilité de ce pourcentage en regard de l'enveloppe financière disponible doit être cependant être confirmée. A défaut, un arbitrage politique devra être effectué.

3. Le nombre de classifications est augmenté de 6 dans le système actuel (y compris OSL) à 16 classifications dans le système futur, afin de limiter les effets de seuils entre les différentes classifications. Les dernières classifications (11 à 16 ci-dessous) sont réservées aux jeunes adultes et enfants de ménages dont les adultes prennent en charge l'intégralité de leurs primes, afin de concrétiser la contrainte OSL de la législation fédérale, tout en offrant un lissage en sortie de cette classification.

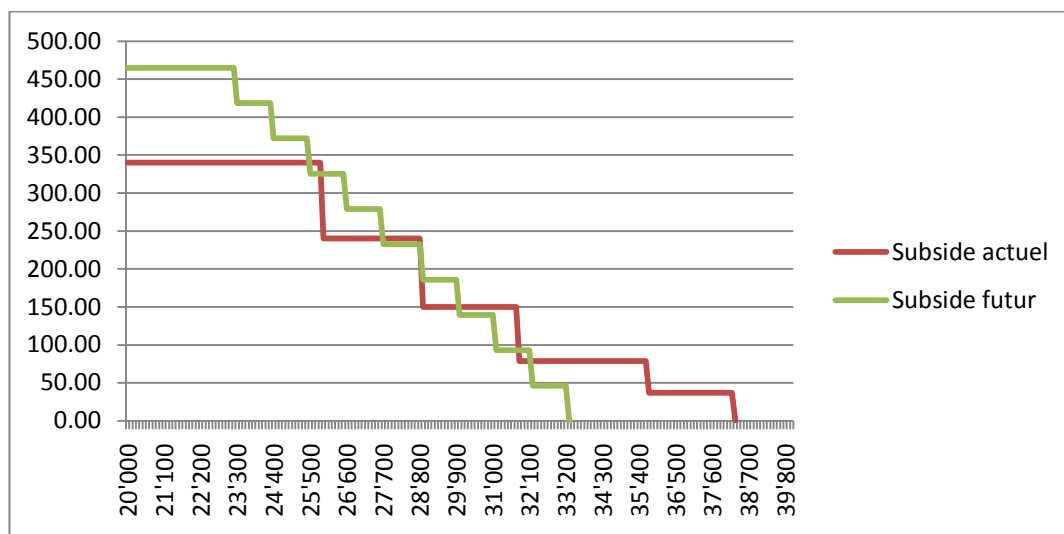
Niveau de classification de l'UER	Adultes	Jeunes en form.	Enfants
PARC	100%	100%	100%
Clas. 1	100%	100%	100%
Clas. 2	90%	100%	100%
Clas. 3	80%	100%	100%
Clas. 4	70%	100%	100%
Clas. 5	60%	100%	100%
Clas. 6	50%	100%	100%
Clas. 7	40%	100%	100%
Clas. 8	30%	100%	100%
Clas. 9	20%	100%	100%
Clas. 10	10%	100%	100%
Clas. 11	0%	100%	100%
Clas. 12	0%	83%	75%
Clas. 13	0%	66%	50%
Clas. 14	0%	49%	25%
Clas. 15	0%	32%	0%
Clas. 16	0%	15%	0%

Grille des subsides dans le futur système. En grisé, les classifications concrétisant l'OSL.

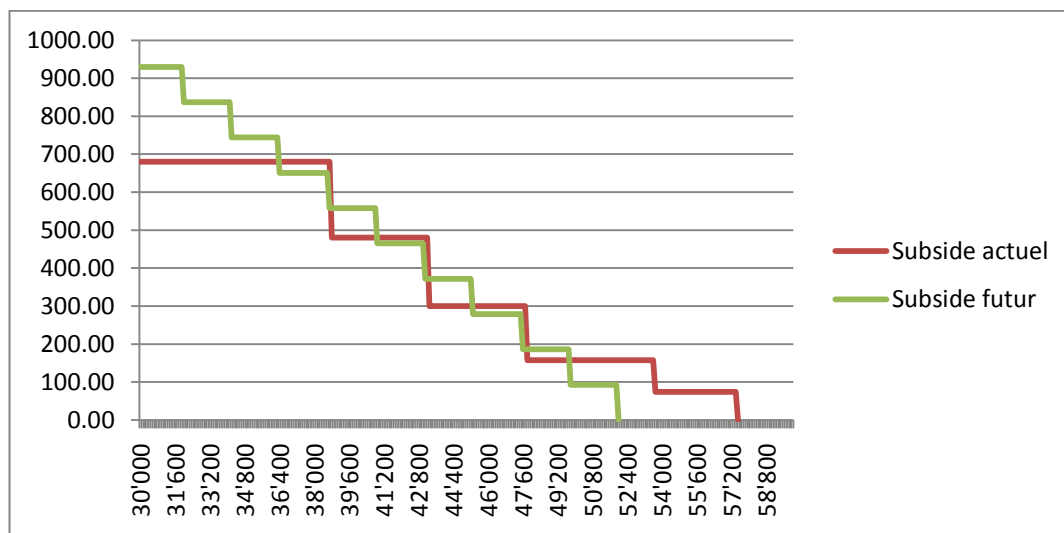
4. En fonction des constats qui suivront la mise en œuvre, les critères permettant de déclencher une révision du subside en cours d'année pourraient être adaptés, afin de concilier la réactivité souhaitée du système et le souci d'efficacité administrative.

Pour résumer le système futur, on peut dire qu'en premier lieu, le revenu doit couvrir les besoins d'entretien du ménage, ainsi que le loyer (i.e. permettre une sortie de l'aide sociale). Une fois ces dépenses couvertes, le ménage participe au financement de ses primes en y consacrant 50% de chaque franc supplémentaire de revenu, jusqu'à couvrir entièrement les primes des adultes, puis enfin celles des enfants et jeunes adultes.

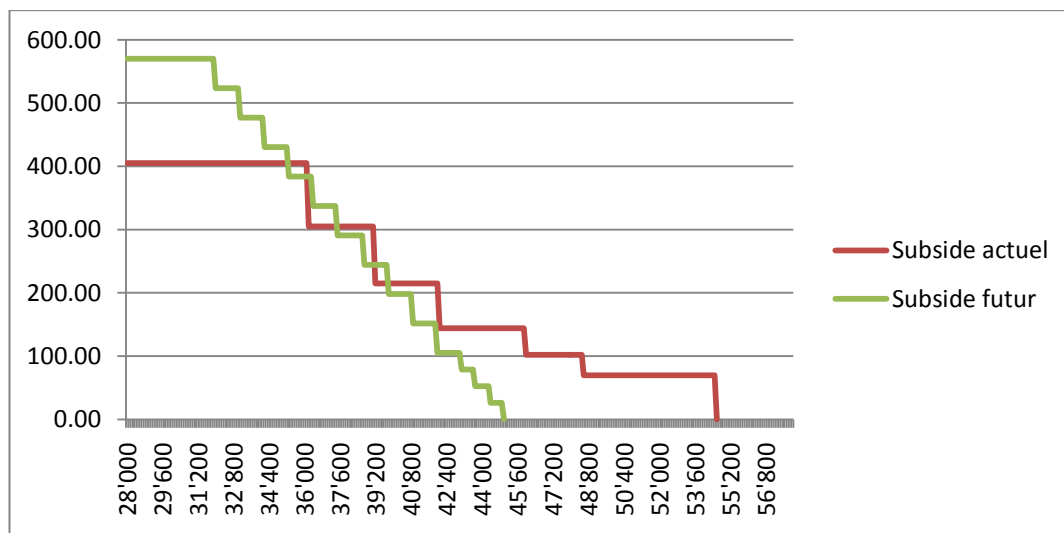
Comparaisons du niveau du subside mensuel entre le système actuel et le système futur pour quelques structures d'UER, en fonction du RDU annuel (base primes 2018).



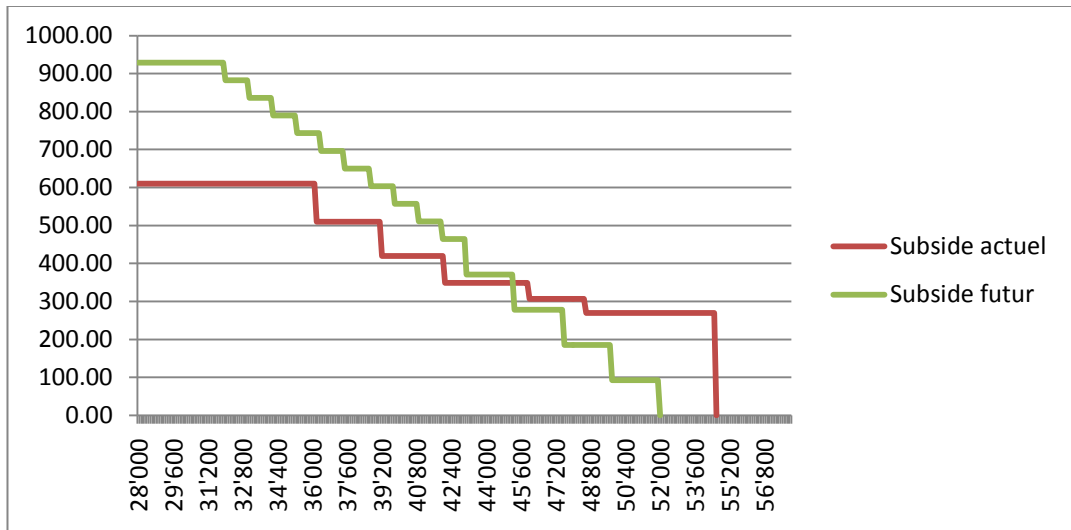
Exemple 1 : UER = un adulte seul



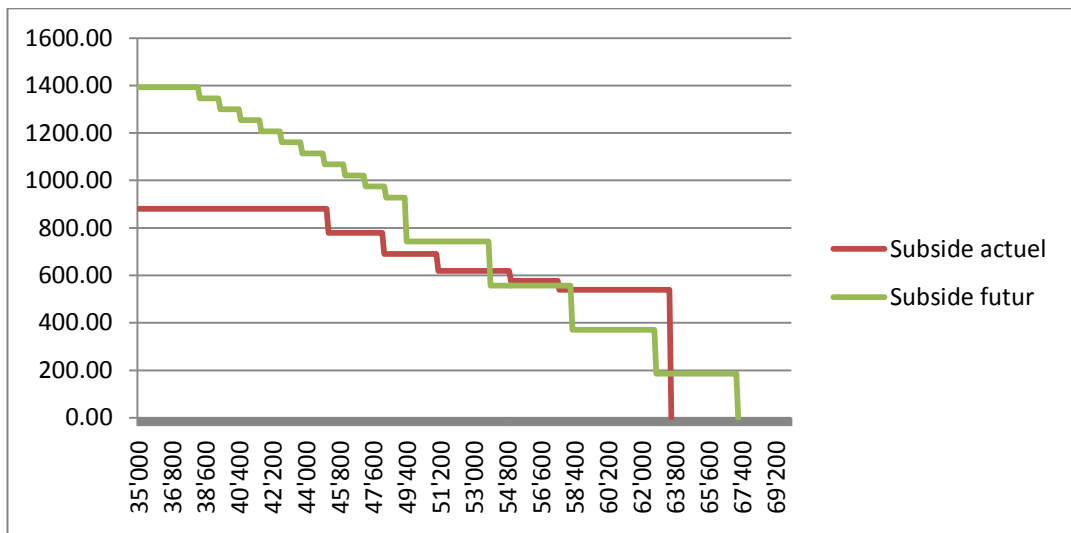
Exemple 2 : UER = deux adultes



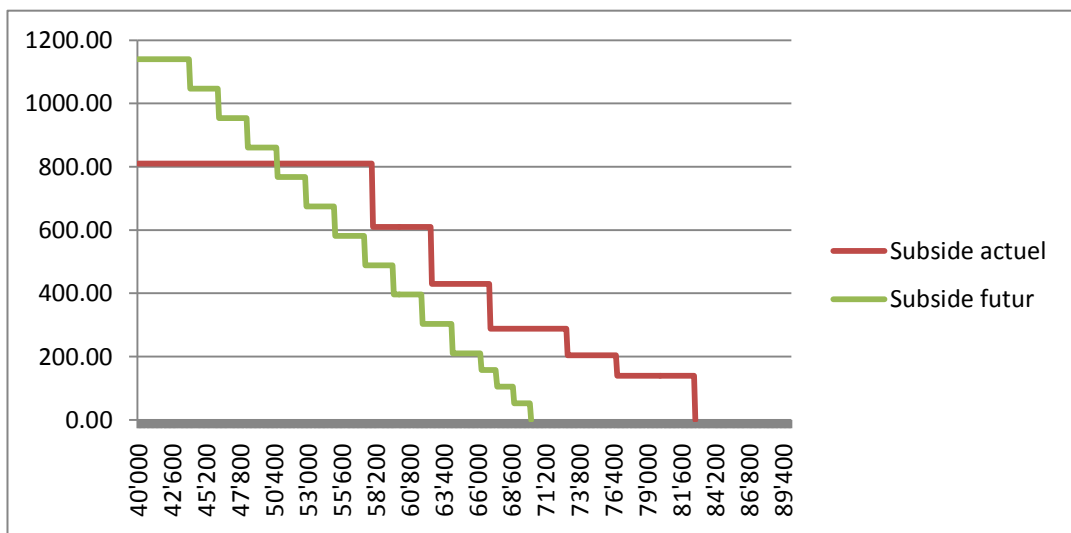
Exemple 3 : UER = un adulte et un enfant



Exemple 4 : UER = un adulte et un jeune adulte en formation



Exemple 5 : UER = un adulte et deux jeunes adultes en formation



Exemple 6 : UER = deux adultes et deux enfants

6.1.5. Impacts attendus

Au-delà de la suppression des effets de seuil, il s'agit d'évaluer au mieux l'impact du changement de système pour les bénéficiaires, ainsi que pour les finances publiques. Cela n'est pas évident, s'agissant d'une réforme fondamentale portant aussi bien sur le montant des soutiens que sur le cercle des bénéficiaires, alors même que certaines données fondamentales, telles que le niveau des primes 2019, n'est pas encore connu.

Néanmoins, comme on peut l'observer sur les graphiques comparatifs présentés ci-avant, certains bénéficiaires verront leur situation améliorée en regard du système actuel, tandis que d'autres verront leur situation se péjorer.

Ceux qui gagneront sont les ménages qui ont de très faibles revenus, juste supérieurs aux seuils d'intervention de l'aide sociale, ainsi que certains ménages ayant de jeunes adultes à charge (voir exemple 5 dans les tableaux ci-avant). A l'inverse, les ménages qui verront leur situation se péjorer sont ceux qui sont aujourd'hui dans les classifications les plus élevées donnant droit aux subsides adultes, ainsi que les bénéficiaires des actuelles classifications OSL.

Le cercle des bénéficiaires sera lui-même impacté, avec un effet d'exclusion des classifications de revenus les plus élevées du système actuel, mais également la possibilité pour certains ménages ayant de jeunes adultes à charge d'obtenir un droit aux subsides, alors qu'ils n'y auraient pas droit à ce jour.

En regard de la contrainte financière forte à intégrer, à savoir la restriction d'un tiers de l'enveloppe financière dévolue aux bénéficiaires ordinaires, il ne sera probablement pas possible de faire un système plus généreux que celui envisagé comme minimal pour répondre aux critères posés. Dès lors, le nombre de bénéficiaires qui perdront leur droit sera supérieur au nombre de nouveaux entrants, respectivement les montants des subsides des bénéficiaires conservant leur droit sera plus souvent diminué qu'augmenté. Au final, si les paramètres retenus dans les évaluations effectuées sont confirmés, le nombre de bénéficiaires pourrait diminuer de plusieurs milliers de personnes en regard du système prévalant actuellement, principalement au sein des catégories de population qui bénéficieront à la fois des réformes fiscales envisagées et des décisions prises au niveau fédéral pour réduire les primes des enfants et des jeunes adultes.

Si l'application du nouveau système doit encore être calibrée pour concrétiser l'objectif inscrit au PFL 2019, elle ne tient pas compte de l'impact induit sur le contentieux pour primes impayées. Celui-ci devrait être influencé plutôt positivement par le changement de système, puisque les classifications dont le subside est augmenté sont plus souvent sujettes à une situation d'insaisissabilité que les classifications dont le subside est diminué.

Toutes ces évaluations restent toutefois sujettes à caution, puisque l'évolution des primes 2019 n'est pas connue à ce jour, ni le niveau de la subvention fédérale pour cet exercice.

A l'instar de ce qui a été fait les années précédentes, le Conseil d'État adoptera au plus tard à mi-novembre par arrêté les montants des subsides, ainsi que les limites de revenus aussi bien en largeur (amplitude entre la limite de revenus min. et max. donnant droit à un subside) qu'en profondeur (grandeur de la fourchette de revenus pour chaque enfant supplémentaire). Pour rappel, ce calendrier est impératif, puisque le canton doit transmettre la grille des subsides aux assureurs dans la semaine du 20 novembre.

À noter encore qu'au-delà de 2019 et si une version minimale est retenue dès l'introduction, il s'agira ensuite d'assumer une progression des enveloppes dévolues aux subsides ordinaires qui soit en phase avec l'évolution des primes, afin d'assurer le respect des objectifs fixés dans une perspective durable.

6.2. Déplafonnement des avances sur contributions d'entretien

6.2.1. Objectif

Le système d'avances actuellement en place dans notre canton n'est pas satisfaisant. En effet, les limites de revenus/fortune permettant de bénéficier d'une avance sont très basses, le montant maximal des avances octroyées est trop faible et l'intervention est limitée dans sa durée. En outre, fondé sur un modèle forfaitaire à deux paliers de revenus, il génère des effets de seuil indésirables.

Toutes ces restrictions empêchent le système neuchâtelois d'avances d'assumer pleinement son rôle de « premier filet » et les avances ne jouent qu'un rôle marginal dans le dispositif social de notre canton, comme le démontre le tableau suivant :

Nombre de dossiers ayant fait l'objet d'au moins une avance en cours d'année 2017	294
Nombre de dossiers d'avances au 31.12.2017	173
Nombre de bénéficiaires au 31.12.2017	260
Pension moyenne ⁴	Fr. 548.-
Avance moyenne	Fr. 391.-

Pourtant, l'avance sur contributions d'entretien possède des potentialités intéressantes :

1. Contrairement aux autres prestations du dispositif, l'avance est récupérée dans une majorité de situations, puisqu'une fois octroyée au bénéficiaire, l'avance est recouvrable auprès du débirentier (le débiteur de la contribution d'entretien). De surcroît, la collectivité bénéficie d'un « arsenal juridique » spécifique, qui lui octroie les mêmes droits privilégiés⁵ que le créancier alimentaire lui-même⁶.
2. L'avance occupe la première place dans le processus d'octroi des prestations ACCORD et elle est considérée comme un revenu. Ainsi, plus le montant de l'avance est élevé, moins les prestations situées en aval dans le dispositif (bourses, subsides, aide sociale) seront sollicitées.
3. L'avance est imposable et elle présente à ce titre un intérêt particulier dans la lutte contre les effets de seuil et incitations négatives découlant non seulement du système des prestations sociales, mais également du régime fiscal.

L'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement (OAiR), mise en consultation en 2017, devrait être édictée par le Conseil fédéral dans les deux à trois ans à venir. Celle-ci renforcera encore l'arsenal juridique et les moyens à disposition des services de recouvrement, favorisant ainsi un recouvrement accru des contributions d'entretien (donc également des avances).

L'objectif de la modification proposée consiste à lever certaines des restrictions actuellement en vigueur, afin de tirer un meilleur parti des avantages qu'offrent les avances en regard des autres prestations du dispositif. Il s'agit d'un « quick win », qui serait déployé dès 2019, en demeurant dans le cadre de la législation actuelle.

⁴ Ce chiffre est fondé exclusivement sur les dossiers ayant fait l'objet d'une avance.

⁵ Cf. par exemple les articles 132, 177, 291, 292 CC, 111 LP, 217 CP, etc.

⁶ À quelques rares exceptions près (par exemple dans certains cas de prescription).

6.2.2. Solution retenue

Compte tenu des considérations ci-avant et au vu des avantages multiples que représente le système d'avances tant pour le bénéficiaire que pour la collectivité, un renforcement de cette prestation est judicieux.

Ce renforcement peut être effectué en anticipation de la refonte globale que pourrait impliquer le développement de la prestation complémentaire cantonale (voir chap. 6.4), quitte à être ensuite intégrée dans celle-ci selon les modalités qui restent à définir si cela s'avère pertinent.

La modification envisagée par le Conseil d'État porte sur la levée, au 1^{er} janvier 2019, des deux restrictions découlant de la réglementation cantonale :

- Un déplafonnement de l'avance pour la faire correspondre, au maximum, au montant de la pension alimentaire, tel que fixé par le titre d'entretien.
- Une adaptation des plafonds de RDU donnant droit aux avances, de manière à mieux cibler l'effort sur la prévention du recours aux prestations sociales situées en aval, en tenant compte de l'approche retenue pour les subsides.

RDU max. pour bénéficiaire d'une avance	Système actuel Fr	Système futur Fr.
Personne seule	37'300	34'000
Couple	53'000	50'000
+ supplément famille monoparentale	-	2'000
+ par enfant	8'000	9'000
+ par jeune adulte à charge	8'000	17'000

Ces modifications auront un impact tant sur le montant des avances que sur le cercle des bénéficiaires, respectivement un effet induit sur les prestations situées en aval.

6.2.3. Impacts attendus

Le déplafonnement des avances induira une hausse du montant moyen octroyé aux bénéficiaires, qui devrait progresser significativement. Parallèlement, les adaptations des fourchettes de RDU donnant droit aux avances aura pour conséquence d'exclure certains bénéficiaires actuels, mais également d'inclure de nouveaux bénéficiaires, avec au final une probable légère extension du cercle des bénéficiaires.

Sous l'angle social, les modifications apporteront un soulagement financier bienvenu à une population particulièrement fragilisée, notamment les familles monoparentales, qui représentent l'essentiel des créanciers alimentaires. Si des effets de seuil subsisteront, ils seront limités aux personnes disposant de revenus suffisants pour assurer leur autonomie financière complète. Finalement, l'amélioration des avances pourrait avoir un effet incitatif positif sur les bénéficiaires qui réalisent un revenu ou sont en capacité de travail, qui pourraient en effet se sentir incités à reprendre un emploi ou à augmenter leur taux d'activité pour (re)devenir (ou demeurer) autonomes.

Au niveau financier, les montants d'avance vont progresser, ce qui déchargera les prestations situées en aval et permettra de compenser plus de 50% des montants supplémentaires octroyés au titre d'avance. En outre, dans la mesure où les montants supplémentaires seront, selon toute vraisemblance, recouverts à plus de 50%, l'impact financier net de la mesure sera positif.

Enfin, compte tenu des faibles volumes dont il est question, aucun impact significatif n'est attendu au niveau de la charge administrative de gestion de la prestation, qui sera plus que compensé par les dossiers dont l'ouverture sera évitée dans les prestations en aval.

6.3. RAISONE, ou repenser l'aide sociale neuchâteloise

6.3.1. Genèse du projet

Comme déjà évoqué précédemment, le domaine de l'aide sociale est soumis à une complexification des situations vécues, mais également des normes applicables, engendrant un accroissement de la charge de travail des professionnels, le tout dans un contexte de ressources financières restreintes.

Cette pression a incité quelques responsables politiques de services sociaux régionaux à s'approcher du service cantonal de l'action sociale, afin d'ouvrir une réflexion sur la manière d'appréhender les défis se présentant dans le domaine de l'aide sociale. Ceux-ci ont permis de prendre conscience de la nécessité de « repenser le système », afin de recentrer l'aide sociale sur ses tâches essentielles et lui redonner tout son sens. C'est sur la base de ces premières réflexions, et partageant le constat de la nécessité d'une réforme, que le Conseil de la facture sociale a pris l'option à fin janvier 2018 de lancer un vaste chantier. Le projet RAISONE (repenser l'aide sociale neuchâteloise) était né.

L'importance des travaux à mener pour poser un nouveau système n'est pas à sous-estimer. La variété des tâches liées à l'aide sociale, ainsi que la multiplicité d'acteurs directement concernés (communaux, cantonaux et privés), rendent nécessaire une organisation claire du projet et une association étroite des partenaires de terrain.

Pendant, le Conseil d'État et les responsables politiques membres du Conseil de la facture sociale estiment que, face aux défis importants auxquels est confronté le secteur, il est important que ces travaux puissent se dérouler maintenant et déployer leurs effets encore pendant la présente législature. Cet objectif répond non seulement à la volonté de délivrer une prestation de qualité au regard des moyens à disposition, mais aussi à l'opportunité de faire coïncider cette réforme avec d'autres transformations qui impactent directement ou indirectement le domaine social. L'une de celles-ci, déjà évoquée précédemment, est celle de l'intégration professionnelle, qui permettra, dès 2019, aux services sociaux de recentrer leur champ d'intervention sur le suivi social.

Tout cela doit également être mis au regard d'une des ambitions affichées par le Conseil d'État dans le cadre de son programme de législature 2018-2021, à savoir ramener les taux de chômage et d'aide sociale dans la moyenne romande. L'atteinte de ce résultat, qui vise à réduire les fractures sociales dans le canton, dépendra de la capacité des collectivités neuchâtelaises à mettre en place un dispositif d'aide sociale en mesure d'assurer un accompagnement renforcé aux bénéficiaires appelés à se réinsérer.

Du point de vue des outils, même si l'aide sociale est avant tout un domaine de contact, il s'agira également de pouvoir ancrer la réforme dans la réalité du XXI^{ème} siècle et de saisir les opportunités que représentent les transformations liées à la numérisation.

6.3.2. Objectifs

Objectif 1 : Simplifier l'intervention des services en termes d'aide matérielle

Comme évoqué précédemment, les révisions opérées sur les normes d'aide matérielle neuchâtelaises durant les dernières années ont notamment eu pour conséquence de complexifier le travail des services sociaux, qui sont confrontés à une multitude de cas de figure pour appliquer le forfait d'entretien ou les prestations circonstanciées.

Afin de retrouver des disponibilités accrues pour renforcer l'accompagnement social, une simplification des normes doit être envisagée. Cet objectif est d'ailleurs également une préoccupation que l'on rencontre dans d'autres cantons, ainsi qu'au sein de la CSIAS.

Simplifier l'aide matérielle à Neuchâtel nécessitera de :

- mettre en place des modifications de normes permettant d'alléger l'intervention des services sociaux en termes d'aide matérielle (prestation financière) ;
- mener des réflexions sur les rythmes et l'intensité du suivi des bénéficiaires, par exemple en déployant un effort plus important dans la première année de recours à l'aide sociale, en mettant en oeuvre des suivis différenciés selon les besoins de l'utilisateur (catégorisation des publics), etc..

Objectif 2 : Repenser le rôle et les missions des intervenants

La croissance du nombre de bénéficiaires durant la dernière décennie a généré une charge de travail grandissante, obligeant les SSR à fixer des priorités.

Les assistants sociaux, accaparés à répondre aux besoins d'ordre financier des usagers, ont été trop souvent contraints de privilégier l'aide matérielle (financière) au détriment de l'aide personnelle (suivi social).

Dans la mesure où la situation financière des collectivités neuchâteloise ne permet pas d'imaginer un renforcement de la dotation en personnel des SSR, il s'agit de travailler à des mesures organisationnelles et à une redéfinition des rôles des professionnels.

L'enjeu futur pour un assistant social sera, par exemple, de dégager du temps pour améliorer l'accompagnement des bénéficiaires. Cela sera bénéfique pour l'aide personnelle dispensée et permettra également de redonner davantage de sens au travail social. La priorité temporelle de l'implémentation de la stratégie d'intégration professionnelle (IP) dans les SSR en 2019 représente un aiguillon pour empoigner ce chantier. Dès que les processus de travail permettant aux SSR de s'inscrire dans le cadre IP seront définis, la réflexion pourra se poursuivre. Elle portera non seulement sur les SSR, mais aussi plus largement sur les guichets sociaux régionaux (GSR) créés en 2014 dans le cadre d'ACCORD, qui totalisent une quinzaine de postes de gestionnaires.

Repenser le rôle et les missions des professionnels, nécessitera de :

- mettre en oeuvre IP avec les 2 SSR-pilotes désignés (le Locle/Montagnes neuchâteloises et Neuchâtel), au second semestre 2018 ;
- préparer la mise en oeuvre d'IP pour tous les SSR dès 2019 ;
- réfléchir plus largement sur les rôles futurs des professionnels des SSR (assistants sociaux, collaborateurs administratifs, conseillers en insertion) et des professionnels des GSR (gestionnaires ACCORD).

Objectif 3 : Renforcer la gouvernance de l'aide sociale

Cet objectif vise à répondre à deux constats.

Le premier est lié à l'organisation des compétences en matière d'aide sociale dans le canton. En effet, le domaine est fortement imbriqué entre l'intervention des communes sur le plan opérationnel via les services sociaux régionaux (SSR) et la nécessité d'édicter un cadre référentiel commun, via le service cantonal de l'action sociale (SASO) par son office de l'aide sociale (ODAS). Cet enchevêtrement des compétences est assumé et n'est pas remis en cause, ni par le Conseil d'État, ni par le Conseil de la facture sociale.

Cependant, ces champs de compétences connexes génèrent parfois quelques confusions voire incompréhensions, induites par une question récurrente : Qui décide quoi et en quelle matière de l'aide sociale ?

Dès lors que la réponse à cette question varie en fonction de l'interlocuteur, il est nécessaire de refixer un cadre mieux lisible sur les rôles des uns et des autres.

Le second constat est lié aux collaborations et pratiques des SSR. En effet, les responsables politiques communaux de ces services souhaitent explorer les possibilités d'harmonisation du pilotage qu'ils assument, en vue par exemple de définir des pratiques davantage standardisées ou de déléguer certaines missions à des forces communes.

Renforcer la gouvernance de l'aide sociale nécessitera de :

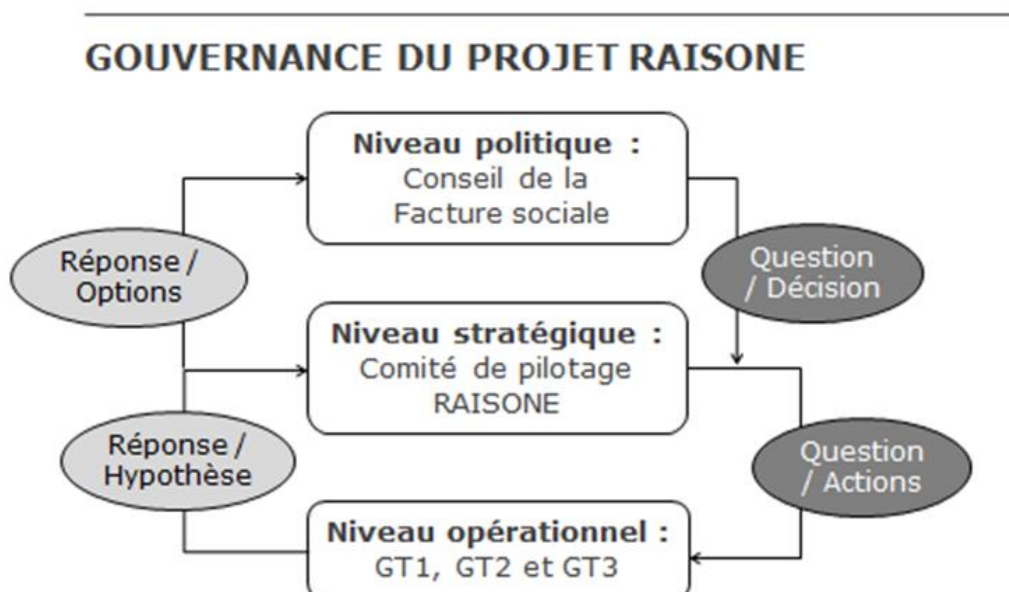
- lancer des réflexions sur des organes actifs comme le Conseil de la facture sociale, la Conférence des directeurs communaux en charge du social (CdC Social), le Groupement des responsables de SSR, le Colloque interservices de l'ODAS ;
- initier une réflexion sur les aspects horizontaux, soit une gouvernance de l'aide sociale davantage intégrée, sans remettre en cause la co-responsabilité du canton et des communes en la matière ;
- mener des réflexions sur les thèmes/domaines, autres que l'aide sociale, à traiter dans les espaces de gouvernance (social privé, insertion socio-professionnelle, autres) et sur la place réservée au domaine social des migrations.

Lien avec les autres « briques » de la redéfinition des prestations

Le projet RAISONE ne comprend pas, parmi ses objectifs, celui de la conceptualisation d'une prestation financière sans suivi. Cet élément fait l'objet d'une expérience menée dans deux SSR pilotes (Entre-deux-Lacs et Val-de-Travers), dont le bilan devra être tiré. L'idée globale de l'introduction de ce type d'aide sera reprise dans le cadre des réflexions liées à la prestation complémentaire cantonale (voir chapitre suivant).

6.3.3. Organisation du projet RAISONE

L'aide sociale est un domaine de compétences relativement imbriquées entre le canton et les communes. Il est dès lors essentiel de relever que RAISONE est né de la volonté de ces deux niveaux institutionnels et que le projet est mené dans une logique de « co-construction » entre l'État et les autorités locales d'aide sociale.



Formellement, c'est le Conseil de la facture sociale qui porte la responsabilité de ce projet et c'est lui qui a mandaté un comité de pilotage, composé du chef du DEAS, de deux conseillers communaux en charge d'un SSR, ainsi que de deux cadres issus du service cantonal de l'action sociale.

Les groupes de travail désignés correspondent à chacun des trois objectifs énumérés ci-dessus. Ils sont composés de responsables politiques et techniques des domaines concernés, issus aussi bien du niveau communal que cantonal.

6.3.4. Calendrier des travaux

RAISONE a déjà commencé, au 1^{er} trimestre de l'année 2018, pour ce qui concerne les séances du comité de pilotage et de certains groupes de travail.

En effet, les travaux menés dans le cadre de l'implémentation de la stratégie d'intégration professionnelle avec les services sociaux ont débuté en mars 2018, une expérience-pilote devant en principe être lancée dès août 2018 auprès de deux SSR (Le Locle/Montagnes neuchâteloises, Neuchâtel).

Tout au long de l'année 2018, les réflexions vont s'intensifier au sein des groupes de travail, avec l'appui du comité de pilotage.

Le calendrier politique fixé par le Conseil de la facture sociale, est le suivant :

- Vision concertée établie à la fin de l'année 2018 ;
- Modifications législatives éventuelles et préparation de la mise en œuvre en 2019 ;
- Déploiement de RAISONE en 2020.

A ce stade, il est évidemment prématuré de préciser quelles seront les conséquences des chantiers ouverts dans RAISONE et, surtout, d'évoquer les options finalement retenues, que cela soit en termes de révisions légales, de redéfinition du cadre organisationnel ou encore de budgets alloués.

6.3.5. Impacts financiers

Le projet RAISONE ne poursuit pas directement un objectif d'économies, mais vise à apporter plus de cohérence au système et à optimiser l'allocation des ressources.

Cela étant, c'est bien en termes d'impact induit par RAISONE qu'une amélioration financière est attendue. En effet, le Conseil d'État est convaincu qu'une optimisation globale du système et le ciblage du soutien social en fonction des besoins personnels du bénéficiaire permettra d'augmenter encore les résultats en matière de réinsertion. C'est donc de manière indirecte que les collectivités bénéficieront des effets positifs qu'induit la réforme.

Il paraît également important de préciser que si le plan financier du programme de législature 2018-2021 du Conseil d'État anticipe une économie de l'ordre de 600'000 francs (part État) à l'horizon 2020, celle-ci ne découle pas du projet RAISONE, mais de la mise en place de la prestation complémentaire cantonale (= aide sociale sans suivi), présentée ci-après et qui aura pour effet de réduire significativement la charge de travail des services sociaux régionaux.

6.4. Prestation complémentaire cantonale

6.4.1. Objectifs

Comme décrit précédemment, la vision du dispositif futur postule une nouvelle approche, portant sur deux points-clés :

- D'une part, l'analyse de la situation personnelle de l'utilisateur ou de la famille, qui permettra de retenir la PCC ou l'aide sociale ;
- D'autre part, le budget de l'utilisateur ou de la famille, les éléments qui le composent et notamment les besoins qui sont reconnus.

En l'état des réflexions, la personne qui bénéficiera d'une aide financière publique sous condition de ressources aura donc droit à :

- Un subside LAMal ou ;
- Une PCC (comprenant un subside LAMal) ou ;
- Une aide sociale (comprenant un subside LAMal).

En résumé, on percevra à futur soit de l'aide sociale (aide matérielle), soit une PCC, mais en aucune façon les deux prestations en même temps. L'un des deux défis réside donc dans une parfaite coordination entre les deux systèmes, l'autre consistant à intégrer la couverture des besoins reconnus liés à la formation (bourses) et des avances sur contributions d'entretien directement dans l'aide sociale et la PCC.

L'objectif prioritaire que poursuit l'introduction d'une PCC est en effet de centrer la réflexion sur les besoins de l'utilisateur et d'y répondre en une seule intervention par une seule prestation, ainsi que nous l'avons exposé.

La PCC doit permettre d'atteindre cet objectif par une solution plus simple que l'aide sociale, sans ajouter une couche supplémentaire à celle-ci, mais en la déchargeant au contraire des nombreux dossiers de bénéficiaires qui ne nécessitent pas d'accompagnement social.

Une telle approche est évidemment positive pour la collectivité, qui se voit déchargée de tâches inutiles, mais également pour les bénéficiaires de la PCC, qui n'auront pas à recourir à l'aide sociale. Enfin, une conséquence induite sera la diminution du taux d'aide sociale, dont le niveau élevé est négatif pour l'image du canton.

À noter que si l'objectif de l'introduction de la PCC n'est pas d'effectuer une économie financière au niveau des prestations versées aux bénéficiaires, un impact positif est recherché. A court terme, le fonctionnement du dispositif doit être allégé significativement, afin de renforcer l'accompagnement social, mais également de réduire les coûts de fonctionnement (objectif inscrit au PFL = 600'000 francs - part Etat - par an). Et à moyen et long terme, un impact positif est attendu sur l'évolution des besoins, dans la mesure où le risque d'une entrée dans une logique d'assistance devrait être réduit pour les bénéficiaires de la PCC.

Concernant les objectifs temporels, il faut relever que PCC et aide sociale devront être clairement délimitées, puisque l'introduction de la première impactera directement la seconde. Or, cette dernière fait parallèlement l'objet de réflexions approfondies dans le cadre du projet RAISONE. Dès lors, une entrée en vigueur simultanée de la PCC et de RAISONE à l'horizon 2020 serait idéale, si elle est possible.

6.4.2. Conduite du projet

A la différence de l'aide sociale, qui est un domaine de compétences relativement imbriqué et pour lequel il importe de co-construire entre le canton et les communes les réflexions de réforme, le projet de mise en place d'une PCC relève du canton et sa conduite sera assurée par le DEAS, via le SASO.

Afin d'éviter un saut dans l'inconnu, qu'on ne peut en aucun cas se permettre, des éclairages très précis seront nécessaires, sur le système en général ainsi que pour la fixation plus fine d'une série de curseurs. Ce type d'éclairage et d'analyses nécessiteront un mandat d'accompagnement par un institut de recherche.

À noter que des analyses fouillées ont été effectuées ces dernières années par de tels instituts sur mandat des cantons de Vaud et de Genève, pour la prestation PC famille qu'ils ont tous deux introduite. Même si le public ciblé par la PCC ne sera pas le même, les enseignements tirés de l'analyse des dispositifs vaudois et genevois seront précieux pour affiner le modèle que nous avons esquissé dans le présent rapport.

Le projet de mise en place d'une PCC se découpe logiquement dans les trois temps suivants, qui se chevaucheront ainsi que nous le verrons au chapitre suivant :

1. Analyse détaillée des questions-clés, à savoir les critères permettant d'octroyer une PCC plutôt que l'aide sociale (emploi/démarche IP/formation), les charges et revenus qui seront pris en compte pour le calcul de la prestation, la définition des barèmes ainsi que le rythme auquel cette PCC doit être révisée. Le tout accompagné des projections chiffrées correspondantes ;
2. Examen et définition des flux et processus, interrogation de l'organisation et de la délivrance de la prestation ;
3. Définition et exécution des mandats relatifs aux développements informatiques. Les demandes de prestations sociales ainsi que leur processus de traitement étant aujourd'hui déjà fortement informatisées, la réforme proposée nécessitera leur refonte. Surtout, les expériences réunies lors de la mise en place de réformes d'envergure telle qu'ACCORD ont montré toute l'importance de très bien préciser les « métiers » que l'on veut informatiser dans un « cahier des charges » très précis. Mais à la différence de la réforme ACCORD qui a pu passablement s'inspirer de la solution tessinoise, une telle source fait ici défaut. Le défi est donc conséquent.

6.4.3. Calendrier des travaux

Une pré-étude de faisabilité réalisée par le SASO au printemps 2017 a livré de premiers enseignements. Elle doit impérativement être suivie par des analyses plus poussées, avec l'appui d'experts externes, portant notamment sur les questions-clés mentionnées ci-avant. Cette étape débutera courant 2018 pour s'achever à la fin du 1^{er} trimestre 2019.

Suivra dès le second trimestre 2019 jusqu'à la fin de cette même année l'analyse des flux et processus, qui permettront de construire véritablement la PCC, son calcul, sa délivrance, son recouvrement et sa restitution, ainsi que l'identification de ses composantes de type avance ou frais de formation.

Enfin, la définition des cahiers des charges, puis la concrétisation des développements informatiques se fera dès le 2^e semestre 2019.

Ce calendrier ambitieux devrait permettre de rejoindre celui de RAISONE et de faire en sorte que ces deux réformes soient déployées conjointement à l'horizon 2020.

7. CONSEQUENCES ET IMPACTS DES REFORMES ENVISAGEES

Le présent chapitre portera sur les quatre étapes décrites au chapitre précédent, tout en précisant que les conséquences des étapes les plus éloignées sont à apprécier davantage comme des objectifs à atteindre que comme des analyses d'impact.

7.1. Aspects juridiques

En ce qui concerne les conséquences juridiques, précisons d'entrée que tant pour les subsides LAMal que pour les avances de contribution d'entretien, aucune modification législative n'est envisagée.

S'agissant de RAISONE, les travaux tout juste initiés ne permettent pas encore d'affirmer ou d'infirmer la saisie du Grand Conseil pour l'une ou l'autre mesure qui sera proposée.

Enfin, il va de soi que la création d'une prestation complémentaire cantonale nécessitera diverses modifications législatives, dont votre autorité sera saisie en principe en 2019.

7.2. Aspects financiers

Pour les subsides LAMal, le cadre financier sera à l'avenir toujours et encore tributaire de plusieurs facteurs exogènes : l'évolution des besoins de la population, les contraintes du droit fédéral, la part fédérale de financement ainsi que l'évolution des tarifs de primes. Comme jusqu'ici, l'établissement du budget se fera en posant des hypothèses quant à ces différents aspects, puis en déterminant l'enveloppe financière à prévoir en regard du calibrage souhaité des prestations relevant de la compétence cantonale, respectivement des contraintes financières à intégrer. Ces éléments ne changeront pas à l'avenir.

Toutefois, la réforme prévue introduit un paramètre supplémentaire, en affirmant des objectifs minimaux précis quant aux prestations à assurer au profit des bénéficiaires de subsides ordinaires, qu'il s'agira pour le Conseil d'État de concilier avec la réduction de l'enveloppe de 8,33 millions de francs inscrite dans le PFL (économie de 5 millions de francs pour l'État et 3,33 millions de francs pour les communes). Si cela devait s'avérer impossible, il s'imposerait alors de rechercher des solutions alternatives ou de procéder à un arbitrage politique entre les objectifs sociaux et financiers.

En ce qui concerne les avances de contributions d'entretien, l'impact financier attendu est une légère économie à court terme, doublée d'une influence positive sur l'évolution des besoins à moyen et long terme.

A ce stade, il n'est pas prévu que RAISONE ait une incidence financière durable, puisqu'il s'agit de réallouer les ressources existantes pour améliorer l'accompagnement des bénéficiaires. Il est toutefois probable que des dépenses ponctuelles seront nécessaires pour mener à bien la réforme, qui seront vraisemblablement supportées dans le cadre des budgets ordinaires. À moyen terme, l'amélioration de l'accompagnement devrait impacter positivement l'évolution des coûts.

S'agissant enfin de la PC cantonale, cette dernière devrait être calibrée de manière à ce que le coût des aides financières reste très proche du niveau actuel. Une économie durable est par contre visée en matière de coûts de fonctionnement du dispositif social, avec une cible posée dans le PFL à 600'000 francs au total pour l'État, selon une répartition qui dépendra des modalités de mise en œuvre. Pour y parvenir, des coûts uniques de mise en œuvre seront nécessaires, qui seront clarifiés lorsque votre Autorité sera sollicitée. L'impact éventuel sur la RPT devra aussi être soigneusement évalué.

7.3. Ressources humaines

Pour les subsides LAMal tout comme pour les avances de contributions d'entretien, les modifications porteront sur les conditions financières d'accès à la prestation (les barèmes). Les processus de travail et les points d'accès aux prestations resteront inchangés. Les nouveautés pourront être déployées sans solliciter de ressources supplémentaires. De même les analyses encore à conduire pour ajuster les barèmes seront effectuées sans mandat ou appui externe. Les changements proposés n'auront donc pas d'impact sur la dotation en ressources humaines.

Concernant RAISONE et notamment ses volets « Simplifier l'intervention des services sociaux en matière d'aide matérielle » et « Repenser le rôle et les missions des intervenants », les personnels (communaux) des GSR et SSR verront leurs missions évoluer, tant au niveau des assistants sociaux que des collaborateurs socio-administratifs, ce qui induira probablement des réallocations de ressources. Il est aussi possible que le service cantonal de l'action sociale soit impacté quant à ses missions. Toutefois, en termes de dotation globale du dispositif, RAISONE ne contient pas d'objectif de réduction, ni ne devrait générer de hausse, sous réserve d'appuis externes en termes d'expertise et d'accompagnement de la mise en œuvre (en principe sous forme de mandats).

Enfin, la prestation complémentaire cantonale contient un objectif de réduction des coûts de fonctionnement du dispositif, ce qui passera par une réduction de la dotation globale du dispositif. L'idée de base est que la nouvelle prestation permettra de décharger sensiblement les SSR et induira ainsi une réduction des effectifs supérieure aux ressources mobilisées pour produire la nouvelle prestation. Ce gain sera en partie réalloué au renforcement de l'accompagnement social, tandis que le solde doit se traduire en réduction des coûts. Il est toutefois prématuré de confirmer la faisabilité, la temporalité et l'ampleur des réductions attendues, ni de déterminer dans quelle mesure ces dernières impacteront les dotations respectives du canton et des communes.

7.4. Outils informatiques

Concernant les subsides et les avances, les réformes envisagées pourront se faire en s'appuyant sur les outils existants, sous réserve d'interventions de paramétrage d'ores et déjà planifiées. Par ailleurs, l'évolution prévue de l'outil-métier lié aux subsides (DIOCAM) est intégrée dans le schéma directeur de l'informatique cantonale.

Concernant l'aide sociale, l'application SACSO, commune à tous les services sociaux du canton et au SASO, ne répond plus aux besoins actuels. Cela est bien compréhensible si l'on précise que SACSO a été développé à l'aube des années 2000. Ainsi, en juin 2016, le Conseil de la Facture sociale a été informé de la nécessité de remplacer SACSO, selon un constat partagé par le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) et le SASO. Le projet baptisé LIANE (logiciel intégré de l'aide sociale neuchâteloise) a été lancé. Si ce développement n'est pas un effet induit par les réformes présentées dans ce rapport, sa réalisation doit évidemment en tenir compte.

Une organisation de projet, pilotée conjointement par le SIEN et le SASO et impliquant les services sociaux régionaux et privés, a été mise en œuvre sur 2017 et plusieurs groupes de travail sont mobilisés depuis février 2018. À ce jour, les travaux avec les développeurs d'un fournisseur externe vont bon train. L'objectif d'implémentation d'un nouveau logiciel est fixé à ce stade dans le courant de l'année 2019. Le projet est d'ores et déjà inclus dans le schéma directeur informatique cantonal.

Enfin, la mise en place de la prestation complémentaire cantonale nécessitera un outil informatique dédié, sans lequel il sera impossible de pouvoir assurer le développement d'une telle prestation. Ces éléments n'ont pour l'heure pas été détaillés dans les premières discussions initiées avec le SIEN, mais un crédit d'investissement est demandé au budget 2019. Une analyse financière fine doit encore être effectuée et sera présentée dans le cadre du rapport ultérieur dédié à la mise en place de la PC cantonale, en même temps que les délais pourront être confirmés.

7.5. Réforme de l'État

La redéfinition des prestations est en totale adéquation avec le programme des réformes de l'État et sa philosophie. Elle s'inscrit en outre en déclinaison directe du programme de législation.

7.6. Communes

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

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

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

8. CONSULTATION

Malgré le fait que le présent rapport ne contient aucune modification législative, les intentions présentées ont une importance stratégique significative quant à l'orientation future de la politique sociale cantonale. La redéfinition des prestations sous condition de ressources concernera plusieurs dizaines de milliers de personnes, redessinera des flux financiers de plusieurs centaines de millions de francs par an et induira des évolutions majeures pour l'ensemble du personnel impliqué des services communaux et cantonaux. C'est pourquoi le Conseil d'État a décidé de procéder à une large consultation durant l'été 2018, entre le 18 juin et le 21 août. Les partis politiques, les communes, les associations professionnelles concernées ainsi que de nombreux partenaires du dispositif social cantonal ont été invités à se positionner quant aux constats posés, à la vision stratégique proposée ainsi qu'aux étapes planifiées.

Résultats à compléter ultérieurement.

9. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

Le Grand Conseil a accepté cinq objets ces dernières années portant sur divers aspects de la politique sociale traités dans le présent rapport. Nous les regroupons par thèmes et indiquons à la suite de chacun d'eux les raisons pour lesquelles nous considérons que le présent rapport y répond.

Le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport et de classer les cinq objets suivants.

9.1. Lutte contre les effets de seuil

En date du 30.01.2008, votre Autorité acceptait sans débat la motion du groupe socialiste 07.198 « **Pour une politique sociale cohérente** » dont la teneur est la suivante :

Notre politique sociale est incohérente dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires régissant les allocations de ressources, souvent en lien avec la fiscalité, incitent les personnes qui en bénéficient à renoncer à rechercher une augmentation de leurs revenus nets par crainte d'une diminution considérable de leurs revenus disponibles.

Rappelons que le revenu disponible s'obtient, à partir du revenu net, par la déduction de la charge fiscale et des primes d'assurance maladie. Il est aussi possible d'ajouter à ces déductions un loyer moyen déterminé par la taille de la famille et les frais de garderie.

Le récent rapport de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) met en évidence l'incohérence de la politique sociale et ses effets incitatifs négatifs en donnant différents exemples.

Il illustre notamment celui d'une famille monoparentale avec un enfant disposant d'un revenu annuel brut de 45.563 francs. En ville de Sion le revenu disponible de cette famille (compte tenu des différents transferts sociaux) est de 37.242 francs. Lorsque le salaire brut de cette famille dépasse 47.000 francs, le revenu disponible tombe à environ 28.000 francs. Elle ne retrouvera le revenu disponible antérieur que par une augmentation de 25.000 francs de son salaire brut, soit au niveau de 72.000 francs. Cette famille monoparentale n'a donc aucun intérêt à améliorer le montant de son salaire brut si cette augmentation n'est pas substantielle, c'est-à-dire si elle n'atteint pas quelque 25.000 francs.

Ainsi, en 2007 en ne tenant compte que des effets des subsides pour l'assurance maladie, un couple sans enfant dont le revenu est juste au-dessus de celui qui lui permettrait de bénéficier de l'aide sociale a un revenu mensuel disponible inférieur de 366 francs par rapport à un couple bénéficiaire de l'aide sociale. En faisant un calcul plus précis tenant compte de la fiscalité et d'autres éléments réglementaires on parviendrait à mettre en évidence une différence de revenu disponible mensuel supérieure à 500 francs.

Une partie des incohérences de la politique sociale est induite par des dispositions du droit fédéral, mais nous sommes persuadés qu'il est possible, en agissant déjà dans le cadre du droit cantonal, d'apporter des corrections significatives à cette incohérence aux effets incitatifs négatifs. Cela implique un travail qui ne pourrait probablement pas être assumé à brefs délais par les seules forces et compétences actuelles de l'administration.

Le Grand Conseil devrait pouvoir se prononcer sur différentes propositions de modifications des dispositions régissant les allocations sous condition de ressources en toute connaissance des coûts et des éventuels effets pervers susceptibles d'être induits par les différentes propositions.

Il est urgent de mettre en place ce qu'il est possible de qualifier de conditions cadre d'une politique sociale cohérente et efficace en mettant fin aux effets incitatifs négatifs des dispositions actuelles. C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'État:

– D'étudier la possibilité de corriger les dispositions régissant les allocations sous condition de ressources, en tenant compte aussi d'éventuels effets de la fiscalité, afin que toute augmentation de revenu net induise une augmentation, si minime soit-elle, du revenu disponible.

– De se doter rapidement des moyens adéquats lui permettant de mener à bien cette étude dans les meilleurs délais, par exemple par la nomination d'un-e chef-fe de projet en complément des disponibilités actuelles de l'administration.

L'urgence est demandée.

Signataires: M. Maire-Hefti, O. Duvoisin et J.-C. Berger.

Le 19.02.2013, votre autorité acceptait par 88 voix contre 5 la motion amendée Cédric Dupraz 12.130 « **Effets de seuil: étude et suppression** ». Nous vous rappelons ci-après la teneur de la dite motion

La politique sociale regroupe l'ensemble des dispositions et mesures qui visent à prévenir, supprimer ou atténuer les situations de détresse et les problèmes sociaux, tant au niveau individuel que collectif. Elles visent entre autres à améliorer la situation des personnes les plus fragilisées de la société.

Toutefois, la difficulté d'améliorer l'efficacité de la politique sociale actuelle réside en grande partie dans l'existence d'effets de seuil. Sources d'injustice et d'incitation négative, ces effets occasionnent le plus souvent des situations particulièrement dramatiques, tant sur un plan social qu'économique.

De plus, les effets de seuil existent, de manière non exhaustive, en matière de politique fiscale, de subsides d'assurance-maladie, de frais de garde, de logements (surtaxe HLM) que d'entrée ou de sortie de l'aide sociale. Cette situation est d'autant plus complexe que les différents leviers disponibles sont en interaction les uns et les autres, demandant ainsi des compétences transversales afin d'annihiler les effets, sans les déplacer.

Dès lors, la nécessité de renforcer les mesures contre ces effets, tout en les coordonnant de manière globale, doit plus que jamais devenir une priorité en matière de politique sociale. Nous demandons donc au Conseil d'État d'établir un rapport faisant le point de la situation, et présenter des propositions pour remédier aux problèmes constatés.

Cosignataires: F. Konrad, T. Buss, F. Jeandroz, D. Angst, S. Barbetti Buchs, P. Herrmann, T. Bregnard, G. Würzler, D. Ziegler, F. Fivaz, L. Debrot, M. Zurita et D. de la Reussille.

Le Conseil d'État propose le classement de ces deux objets, considérant que le rapport expose de manière détaillée comment les effets de seuil et autres incitations négatives seront éliminés dans l'ensemble de la politique sociale cantonale.

9.2. Prestations complémentaires cantonales

Le 3 septembre 2008, votre autorité adoptait le postulat déposé par la députée Doris Angst « **Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales** » dont la teneur est la suivante :

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.

Cosignataires: L. Debrot, A. Bringolf, J.-C. Pedroli, Patrick Erard, P. Herrmann, D. de la Reussille, P.-A. Thiébaud, V. Pantillon et M. Ebel.

Le 22 février 2012, le Grand Conseil acceptait par 59 voix contre 46 la motion du groupe socialiste 11.158 « **Prestations complémentaires pour les familles** » dont la teneur est la suivante :

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.

A 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.*

Signataires: C. Fischer, M. Docourt Ducommun, M. Béguelin, J.-C. Berger, L. Perrin, S. Vuilleumier, M. Maire-Hefti, B. Goumaz, F. Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, L. Zwygart-de Falco, J. Lebel Calame, G. Hirschy, D. Angst, M. Giovannini, B. Hurni, C. Maeder-Milz, A. Blaser, A. Clerc-Birambeau, S. Latrèche, S. Fassbind-Ducommun, G. Spoletini et A. Houlmann.

Le nouveau dispositif dessiné par le présent rapport inclut une prestation complémentaire cantonale. Toutefois, contrairement à ce qu'envisageaient les deux propositions parlementaires ci-avant, le Conseil d'État ne souhaite pas limiter cette prestation aux seules familles, mais entend l'utiliser pour couvrir les besoins matériels d'un maximum de bénéficiaires de l'aide sociale qui ne nécessitent pas d'accompagnement particulier et/ou qui bénéficient par ailleurs de l'accompagnement d'autres services du dispositif. Ainsi, la prestation qui sera mise en place, si votre autorité l'accepte, sera accessible aux ménages qui touchent de l'aide sociale en complément d'un revenu du travail, aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale qui sont en formation, ainsi qu'aux personnes dont l'accompagnement est assuré par le service cantonal de l'emploi, dans une perspective d'intégration professionnelle.

Dans la mesure où cette approche est fondamentalement différente d'une prestation réservée aux familles, le Conseil d'État sollicite le classement des deux propositions.

9.3. Automaticité des subsides

En date du 5.11.2013, le Grand Conseil adoptait le postulat de la Commission « projet ACCORD » « **Automaticité des prestations d'aides financières concernant les primes d'assurance-maladie** » dont le texte est le suivant

Nous demandons au Conseil d'État d'étudier la problématique de l'automaticité des aides financières dans le domaine des primes d'assurance-maladie, qui est parfois source d'endettement pour les bénéficiaires.

Selon nos informations, certains assurés reçoivent une aide de l'État pour l'acquittement de leurs primes alors qu'ils ne le souhaitent pas. Il s'agit essentiellement d'étudiants qui terminent leur formation en été et sont salariés dès l'automne. La première année, leur déclaration d'impôt reflète une situation qui n'est pas la leur puisque basée sur 4 à 5 mois de salaire.

L'unanimité des commissaires ne remet pas en cause le fait que certains citoyens bénéficient d'aides financières en cas de nécessité. Toutefois, ils estiment qu'elles ne devraient pas être versées automatiquement, mais suite à une demande de la part des bénéficiaires.

Ainsi que nous l'avons exposé dans le présent rapport, un système de classification quasi-automatique a remplacé dès le 1^{er} janvier 2018 la classification automatique. Si la base de calcul reste la taxation fiscale, le subsidie LAMal n'est désormais versé qu'après que l'assuré a renvoyé un coupon-réponse dans lequel il a confirmé les données le concernant ainsi que sa volonté d'obtenir un subsidie LAMal. La demande du postulat est donc concrétisée et le Conseil d'État propose le classement.

10. CONCLUSION

Avec le présent rapport, le Conseil d'État dresse un bilan de la politique sociale menée durant les dernières années, partage les constats qu'il fait quant aux prestations sociales cantonales sous condition de ressources, avant d'exposer très ouvertement ses intentions pour la législature en cours.

Cette démarche a non seulement pour objectif d'informer votre autorité et de lui donner une visibilité d'ensemble quant aux réformes à venir, mais également de lui permettre d'ouvrir un débat quant aux grandes orientations présentées dans ce rapport. Il est en effet essentiel pour le Conseil d'État de savoir s'il peut compter sur l'appui du Grand Conseil pour mener la transformation envisagée de notre politique sociale cantonale, mais également de donner à votre autorité l'occasion d'enrichir les réflexions menées.

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

Neuchâtel, le 20..

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

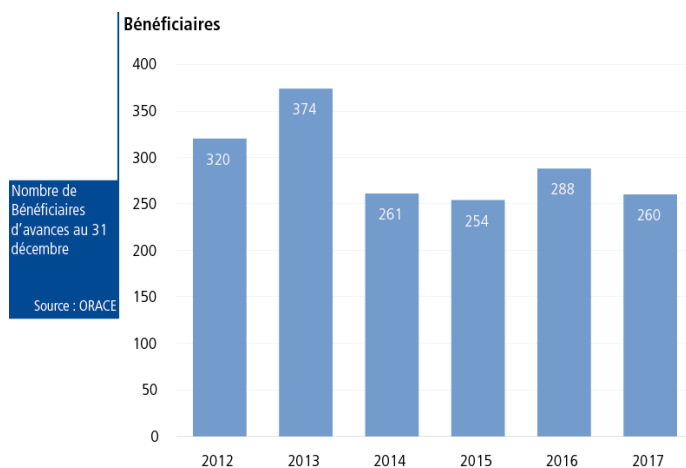
FICHES SIGNALÉTIQUES DES PRESTATIONS SOCIALES IMPACTÉES

Les avances de contribution d'entretien

Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> - Code civil suisse : art. 131, 290, 293 al.2 - Loi cantonale sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), du 19 juin 1978 - Arrêté sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE), du 8 juin 1998 																		
Fondements	<p>Les avances de contribution d'entretien sont l'une des deux prestations faisant partie du système mis en place et visant à aider les bénéficiaires de pension alimentaires en difficulté.</p> <p>L'autre prestation, non traitée ici, est l'aide au recouvrement par l'octroi d'un soutien administratif (renseignements, conseils, démarches diverses, gestion comptable etc...) et/ou juridique (négociations, transactions, procédures judiciaires, représentations en justice, etc.)..</p>																		
Financement	Le financement des avances est strictement pris en charge par le canton et les communes sur les bases de la facture sociale.																		
Critères d'octroi	<p>Pour obtenir l'aide financière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le requérant doit être légalement domicilié dans le canton ; - Son droit à une contribution d'entretien doit être formellement et valablement établi. 																		
Montants octroyés	<p>Le montant de l'avance dépend du revenu annuel réalisé par le requérant.</p> <p>Un premier palier de revenu permet d'obtenir un montant maximal de 450 CHF par mois et par pension. Un second palier de revenu donne droit à un montant maximal de 200 CHF par mois et par pension.</p> <p>Dans tous les cas, le montant de l'avance ne peut pas dépasser la somme fixée par le titre juridique.</p> <p>Les limites de revenu et de fortune s'articulent comme suit :</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Palier 1 Fr. 450.-</th> <th>Palier 2 Fr. 200.-</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Personne seule</td> <td>Fr. 32'300.-</td> <td>Fr. 37'300.-</td> </tr> <tr> <td>Couple</td> <td>Fr. 48'000.-</td> <td>Fr. 53'000.-</td> </tr> <tr> <td>Supplément par enfant à charge</td> <td>Fr. 8'000.-</td> <td>Fr. 8'000.-</td> </tr> <tr> <td>Fortune pers. seule</td> <td>Fr. 55'000.-</td> <td>Fr. 55'000.-</td> </tr> <tr> <td>Fortune couple</td> <td>Fr. 88'000.-</td> <td>Fr. 88'000.-</td> </tr> </tbody> </table>		Palier 1 Fr. 450.-	Palier 2 Fr. 200.-	Personne seule	Fr. 32'300.-	Fr. 37'300.-	Couple	Fr. 48'000.-	Fr. 53'000.-	Supplément par enfant à charge	Fr. 8'000.-	Fr. 8'000.-	Fortune pers. seule	Fr. 55'000.-	Fr. 55'000.-	Fortune couple	Fr. 88'000.-	Fr. 88'000.-
	Palier 1 Fr. 450.-	Palier 2 Fr. 200.-																	
Personne seule	Fr. 32'300.-	Fr. 37'300.-																	
Couple	Fr. 48'000.-	Fr. 53'000.-																	
Supplément par enfant à charge	Fr. 8'000.-	Fr. 8'000.-																	
Fortune pers. seule	Fr. 55'000.-	Fr. 55'000.-																	
Fortune couple	Fr. 88'000.-	Fr. 88'000.-																	
Autres modalités	<p>Les avances sont limitées dans le temps, étant donné qu'elles cessent après deux ans, lorsque le débiteur est insolvable et que le recouvrement est exclu.</p> <p>Cependant, il ne s'agit pas d'une limite absolue : les avances peuvent être accordées pendant une période globale de plus de deux ans lorsque le débiteur s'acquitte, ne serait-ce que partiellement, de son obligation d'entretien.</p> <p>Les avances sont normalement accordées une première fois pour une période de douze mois puis elles sont renouvelables tous les six mois.</p>																		

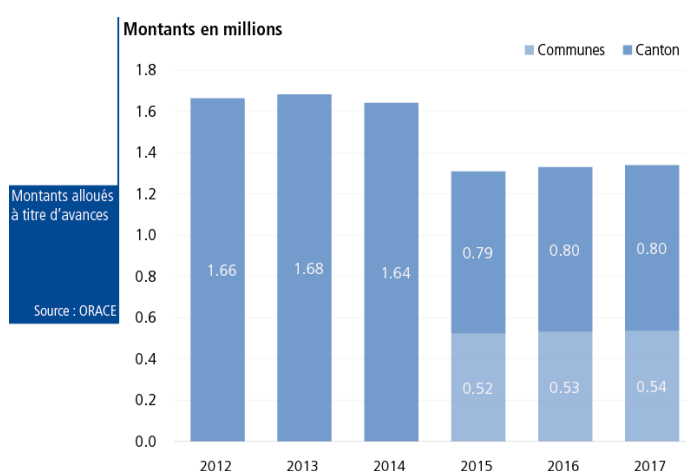
Quelques données chiffrées :

(Les graphiques ci-dessous sont extraits du rapport social 2017, avec actualisation des données 2017)



Depuis la mise en œuvre du dispositif ACCORD, en janvier 2014, le nombre de dossiers faisant l'objet d'avances (et par conséquent le nombre de bénéficiaires d'avances) a connu une diminution significative. La législation ACCORD est en grande partie à l'origine de ce phénomène : les conditions cadre d'accès aux avances (en raison notamment de la manière de calculer les frais professionnels ou de la prise en compte de revenus qui n'étaient auparavant pas retenus) sont devenues plus limitatives et, de ce fait, les bénéficiaires sont moins nombreux et/ou perçoivent une avance plus faible.

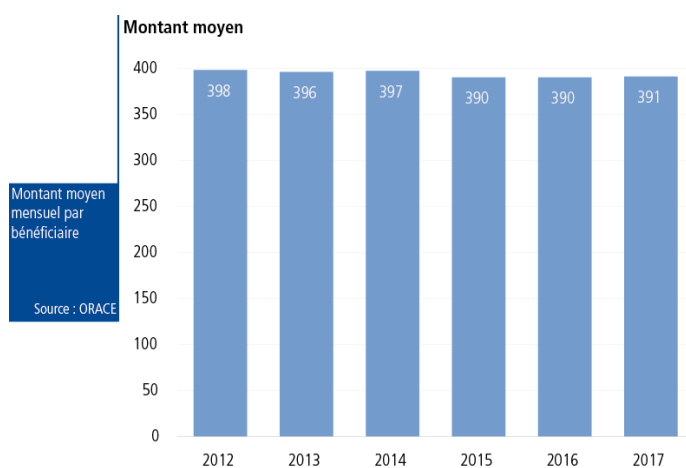
De façon plus générale, il faut encore ajouter, pour expliquer le nombre très modeste de bénéficiaires, que le régime d'avances du canton de Neuchâtel est l'un des plus restrictifs de tout le pays.



La baisse significative des montants alloués à titre d'avances depuis 2015 est la traduction, en termes financiers, de la diminution du nombre de dossiers d'avances enregistrée depuis l'entrée en vigueur de la réforme ACCORD.

Pour rappel, la Confédération ne participe pas du tout aux dépenses relatives aux avances. Celles-ci sont entièrement prises en charge par le canton et, depuis 2015, aussi par les communes.

Les avances accordées sont recouvrables. La charge nette correspond donc à la différence entre le montant total des avances octroyées et celui des avances recouvrées.



En valeur absolue, le montant mensuel moyen par bénéficiaire a connu une légère diminution. Celle-ci s'inscrit néanmoins dans la tendance générale à la baisse (concernant le nombre de bénéficiaires et les montants alloués), constatée depuis l'entrée en vigueur du dispositif ACCORD.

Selon analyse de l'ORACE sur ses dossiers d'avances en 2017, il apparaît que la pension mensuelle moyenne fixée par les tribunaux s'élevait à 548 CHF. Ce montant ainsi que celui de l'avance mensuelle moyenne sont relativement faibles; ils sont le reflet indirect de la faiblesse des revenus dans le canton de Neuchâtel

Il est important de relever que les dossiers d'avance ne constituent environ que 10 % des dossiers globaux gérés par l'ORACE.

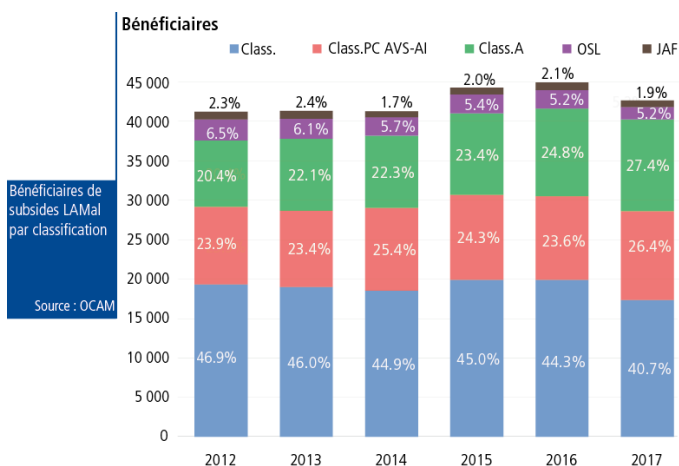
Subsides à l'assurance obligatoire des soins

Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> - Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (LAMal) et Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal). - Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie (ORPM) 																																																						
Fondements	<p>Des réductions de primes sont accordées aux assurés de condition économique modeste selon les modalités définies par le Conseil d'État.</p> <p>Par ailleurs, le droit fédéral impose des conditions particulières pour deux catégories d'assurés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfants et des jeunes adultes en formation de ménages à revenus bas et moyens (Objectif social LAMal) : réduction de 50% au moins les primes - Bénéficiaires de prestations complémentaires : prise en charge de la prime effective jusqu'à concurrence de la prime moyenne cantonale définie par la confédération. 																																																						
Financement	<p>Le financement des subsides LAMal est partagé entre la Confédération, le canton et les communes.</p> <p>Les subsides fédéraux correspondent à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (art. 66, al. 2 LAMal), la part revenant à chaque canton étant liée à sa population (art. 66 al. 3 LAMal).</p> <p>La part canton/communes et partagée selon les principes de la facture sociale.</p>																																																						
Critères d'octroi	<p>L'analyse du droit au subside se base sur le revenu déterminant unifié (base LHaCoPS) auquel on ajoute :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les prestations selon la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC AVS-AI) - Une part de la fortune effective <p>Ce revenu est calculé sur la base des critères fiscaux selon les modalités arrêtées par le Conseil d'État.</p>																																																						
Montants octroyés	<p>Chaque année, le Conseil d'État édicte un arrêté déterminant les subsides à l'assurance obligatoire des soins en tenant compte du contexte (ressources disponibles et évolution des primes) et par catégories de bénéficiaires comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires de PC AVS-AI - Bénéficiaires de l'aide sociale - Classification OSL - Jeunes adultes en formation initiale - Bénéficiaires ordinaires, eux-mêmes divisés en 5 classifications selon leur revenu <p>Montants retenus pour 2018 :</p> <table border="1" data-bbox="475 1279 1455 1682"> <thead> <tr> <th>Classes</th> <th>Enfants (0 à 18 ans)</th> <th>Jeunes adultes en formation initiale (19 à 25 ans)</th> <th>Jeunes adultes (19 à 25 ans)</th> <th>Adultes en formation initiale (dès 26 ans)</th> <th>Adultes (dès 26 ans)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>300.–</td> <td>270.–</td> <td>340.–</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>215.–</td> <td>270.–</td> <td>240.–</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>130.–</td> <td>270.–</td> <td>150.–</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>79.–</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>65.–</td> <td>270.–</td> <td>32.–</td> <td>270.–</td> <td>37.–</td> </tr> <tr> <td>OSL</td> <td>70.–</td> <td>270.–</td> <td>-.-</td> <td>270.–</td> <td>-.-</td> </tr> <tr> <td>Aide sociale</td> <td>105.–</td> <td>464.–</td> <td>464.–</td> <td>465.–</td> <td>465.–</td> </tr> <tr> <td>PC AVS/AI</td> <td>109.–</td> <td>478.–</td> <td>478.–</td> <td>503.–</td> <td>503.–</td> </tr> </tbody> </table>	Classes	Enfants (0 à 18 ans)	Jeunes adultes en formation initiale (19 à 25 ans)	Jeunes adultes (19 à 25 ans)	Adultes en formation initiale (dès 26 ans)	Adultes (dès 26 ans)	1	65.–	270.–	300.–	270.–	340.–	2	65.–	270.–	215.–	270.–	240.–	3	65.–	270.–	130.–	270.–	150.–	4	65.–	270.–	65.–	270.–	79.–	5	65.–	270.–	32.–	270.–	37.–	OSL	70.–	270.–	-.-	270.–	-.-	Aide sociale	105.–	464.–	464.–	465.–	465.–	PC AVS/AI	109.–	478.–	478.–	503.–	503.–
Classes	Enfants (0 à 18 ans)	Jeunes adultes en formation initiale (19 à 25 ans)	Jeunes adultes (19 à 25 ans)	Adultes en formation initiale (dès 26 ans)	Adultes (dès 26 ans)																																																		
1	65.–	270.–	300.–	270.–	340.–																																																		
2	65.–	270.–	215.–	270.–	240.–																																																		
3	65.–	270.–	130.–	270.–	150.–																																																		
4	65.–	270.–	65.–	270.–	79.–																																																		
5	65.–	270.–	32.–	270.–	37.–																																																		
OSL	70.–	270.–	-.-	270.–	-.-																																																		
Aide sociale	105.–	464.–	464.–	465.–	465.–																																																		
PC AVS/AI	109.–	478.–	478.–	503.–	503.–																																																		

Trois systèmes d'identification en fonction de la situation de l'assuré :				
	Quasi Automaticité	Semi Automaticité	Demande classification formelle ou de révision	
Autres modalités	Principes	Recensement systématique qui se fonde sur les données fiscales (N-1) donnant automatiquement lieu à une décision de classification périodique à l'assuré	Recensement systématique qui se fonde sur les données fiscales (N-1) donnant automatiquement lieu à une information de classification périodique à l'assuré.	Dépôt d'une demande formelle (DPS) de l'assuré auprès d'un des GSR pour l'obtention d'un subside ou sa révision en cas de modification importante de sa situation familiale ou financière (écart d'au moins 20 %). Ici, le revenu déterminant se fonde sur les données les plus actuelles.
	Assurés concernés	Assurés de condition économique modeste dépendante âgés de plus 26 ans ainsi que leurs enfants	Assurés de condition indépendante âgés de plus de 26 ans	Jeunes adultes (19-25 ans) actifs, célibataires, veufs, divorcés ou séparés sans charge de famille;
		Jeunes adultes de 19-25 ans (avec une charge de famille).		L'ensemble des assurés dont le revenu déterminant est inférieur à CHF 15'000.- pour une personne seule et CHF 20'000.- pour un couple (plus CHF 3'000.- par enfant mineur) Tout assuré demandant une révision de classification
Modalités	Réception d'un formulaire dès identification, à retourner pour confirmation de données et délivrance du subside	Invitation à déposer une demande formelle auprès d'un GSR s'il entend concrétiser son droit au subside	Dépôt d'une demande de prestations sociales (DPS) au guichet social régional (GSR).	

Quelques données chiffrées :

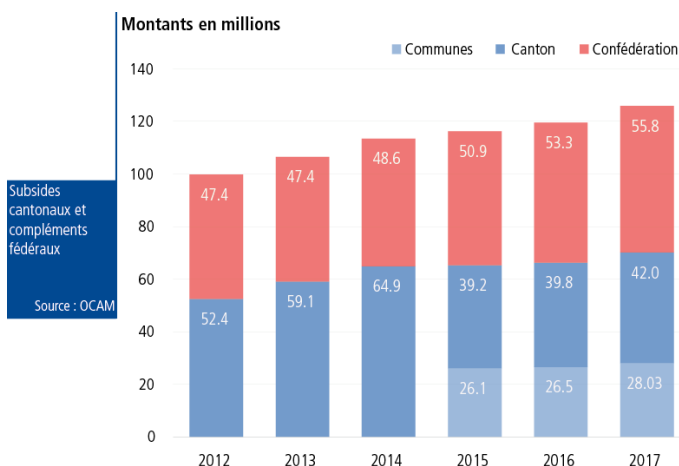
(Les graphiques ci-dessous sont extraits du rapport social 2017, avec actualisation des données 2017)



Le graphique exprime l'évolution du nombre de bénéficiaires de 2012 à 2017 dans les différentes classifications. On constate une augmentation significative du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Si les autres classifications demeuraient relativement stables pour les années 2015 et 2016, il s'agit de relever une hausse des classifications PC et aide sociale en 2017 et une baisse de la part dévolue aux classifications ordinaires.

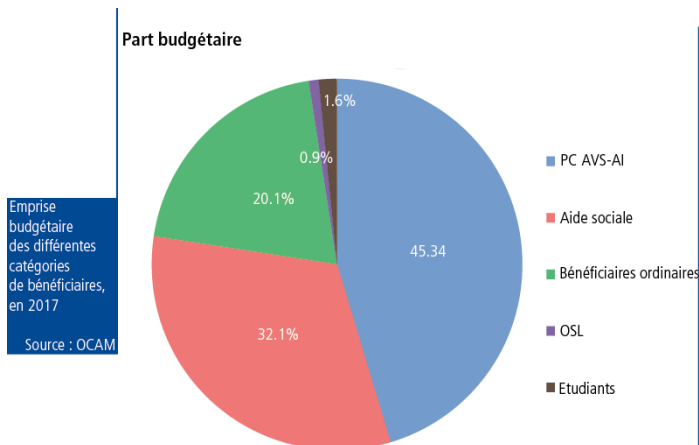
Légende :

- Class. = Classification 1 à 5 (bénéficiaires ordinaires)
- Class.PC AVS-AI = Classification bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI
- Class.A = Classification bénéficiaires de l'aide sociale
- OSL = Objectif social LAMal (art. 65 al. 1 bis LAMal)
- JAF = Jeunes adultes en formation initiale (art. 65 al. 1 bis LAMal)



Les cantons perçoivent, proportionnellement aux coûts de l'assurance obligatoire des soins, un montant identique par assuré. Il leur appartient de compléter la part fédérale par des moyens financiers cantonaux afin de remplir leurs objectifs définis dans la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal).

Les chiffres ci-contre indiquent un engagement financier du canton de Neuchâtel proportionnellement de plus en plus conséquent dans le soutien du paiement des primes en faveur des assurés de condition économique modeste. Cette croissance montre d'une part la volonté du canton d'adapter le montant des subsides aux augmentations de primes et, d'autre part, d'assumer la charge financière croissante que représente les bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires à l'AVS-AI.



Pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI, le subside octroyé s'élève, en vertu du droit fédéral, au montant de la prime moyenne cantonale. S'agissant des assurés émargeant à l'aide sociale, l'État prend en charge un montant correspondant à la prime de référence cantonale (PARC), à l'exception de ceux qui ont signé une procuration en faveur de l'État pour un changement de caisse mais qui demeurent captifs de leur assureur en raison de primes et de participation aux coûts impayés : pour ceux-ci, l'État prend en charge la prime effective.

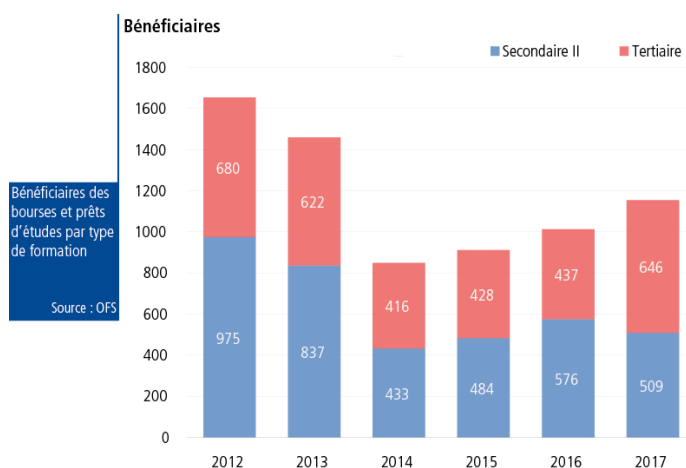
Ainsi, ces deux catégories de bénéficiaires voient leurs

Bourses d'études :

Bases légales	<ul style="list-style-type: none">- Loi sur les aides à la formation (LAF) du 19 février 2013- Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes des bourses d'études du 18 juin 2009
Fondements	Les bourses et les prêts d'études sont des aides permettant de soutenir, dans leurs formations postobligatoires, toutes celles et ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes. Les bourses sont des prestations non remboursables contrairement aux prêts.
Financement	Les bourses d'études sont financées entre le canton et les communes sur les principes de la facture sociale.
Critères d'octroi	<p>Le requérant doit avoir débuté la formation pour laquelle il est soutenu avant ses 35 ans.</p> <p>Le calcul du droit à une bourse est établi en tenant compte d'une part du budget de l'étudiant et d'autre part de celui de ses parents.</p> <p>Le calcul de l'apport parental prend en compte le RDU déterminé pour l'UER d'un ou des deux parents.</p>
Montants octroyés	Le montant maximal de l'aide est de 24 000 CHF par année auxquels s'ajoutent 6 000 CHF pour chaque enfant à charge de l'étudiant.
Autres modalités	<p>Un étudiant peut également prétendre à l'obtention d'un prêt d'un montant maximal de 10 000 CHF par année ou 40 000 CHF pour la durée de la formation.</p> <p>Les aides sont octroyées en principe semestriellement.</p>

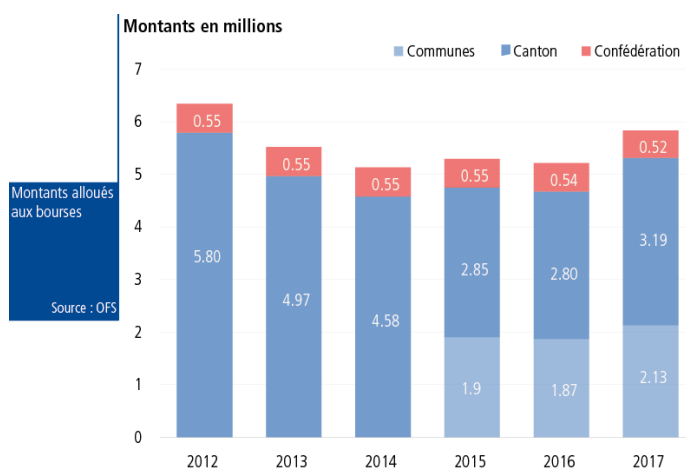
Quelques données chiffrées :

(Les graphiques ci-dessous sont extraits du rapport social 2017, avec actualisation des données 2017)



En comparant 2012 à 2014, le nombre de boursiers enregistre une baisse spectaculaire de 49%, passant de 1655 à 849. Cette baisse traduit l'effet de la mise en œuvre de la Loi sur les aides à la formation (LAF) où le Conseil d'État annonçait son objectif de «passer du système de l'arrosoir à des aides davantage ciblées sur les besoins».

Dès l'année de formation 2015-2016, une modification réglementaire visant à mieux prendre en compte les charges effectives des familles soutenant une personne en formation a permis d'étendre quelque peu le cercle des bénéficiaires.



Avec l'introduction de la LAF, le Conseil d'État avait marqué son intention d'améliorer l'enveloppe budgétaire des bourses d'études. Au final, le modèle de calcul retenu s'est avéré trop restrictif. Pour l'année 2014, 27% du budget pour les bourses d'études n'a pas été dépensé.

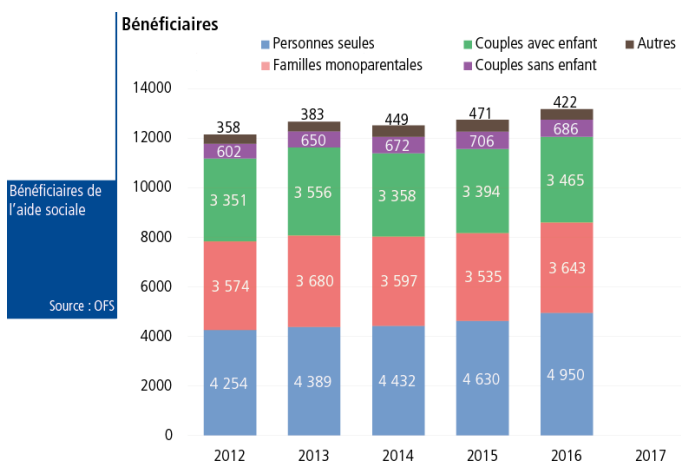
La modification réglementaire entrée en vigueur pour l'année 2015-2016 n'a pas augmenté le montant total alloué aux bourses d'études jusqu'en 2016 mais une évolution est constatée dès 2017.

Aide sociale :

Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur l'action sociale (LASoc), du 25 juin 1996 et Règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale (RELASoc), du 27 novembre 1996 - Arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle, du 4 novembre 1998, révisé avec effet au 1er mars 2017 - Concept et normes pour le calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
Fondements	<p>L'aide sociale représente «le dernier filet» du système de sécurité sociale et a pour but premier d'assurer le minimum vital à ses bénéficiaires. Elle vise à permettre leur indépendance matérielle et personnelle et favoriser leur autonomie et leur intégration sociale et personnelle.</p> <p>Basée sur le principe de la subsidiarité, l'aide sociale intervient à la condition et après que toute autre ressource (privée et publique) a été épuisée.</p> <p>L'aide sociale est principalement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une aide financière/matérielle attribuée lorsqu'une personne ne peut subvenir par ses propres moyens à son entretien ou à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile. - Un accompagnement social dont le but est la réintégration sociale et économique à laquelle participe activement le bénéficiaire. - Une aide personnelle, notamment l'écoute, l'information et le conseil, et au besoin l'intervention auprès d'autres organismes.
Financement	<p>L'aide sociale est financée entre le canton et les communes sur les principes de la facture sociale.</p>
Critères d'octroi	<p>Basée sur le principe de la subsidiarité, l'aide sociale intervient à la condition et après que toute autre ressource (privée et publique) a été épuisée.</p> <p>L'aide sociale n'est accordée que sur demande et après examen du budget du requérant.</p>
Montants octroyés	<p>Le forfait mensuel pour l'entretien est déterminé en fonction du nombre de personnes faisant ménage commun, de l'âge et de la charge d'enfants.</p> <p>Viennent s'ajouter à ce forfait les montants servant à couvrir les besoins de base suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les frais de logement reconnus (loyer et charges), - Les frais médicaux de base (franchises et participations, frais dentaires résultant de soins d'urgence ou nécessaires à la conservation de la mastication) - Les prestations circonstanciées. <p>(vue complète des montants dans l'arrêté fixant les normes (RSN 831.02))</p>

Quelques données chiffrées :

(Les graphiques ci-dessous sont extraits du rapport social 2017, avec actualisation des données 2017)

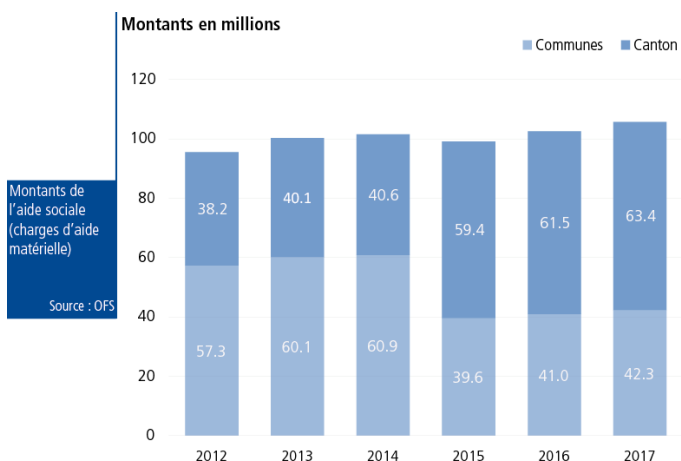


Le nombre de bénéficiaires tient compte des interventions

des services sociaux complètes ou partielles (complément de revenu) sur un ou plusieurs mois. Après une légère baisse en 2014, il repart à la hausse dès 2015. En 2016, le taux d'aide sociale s'établit à 7.4% (7.0% en 2012 et 7.2% en 2015). Le taux d'aide sociale représente la part des bénéficiaires comparée à l'ensemble de la population résidente permanente du canton.

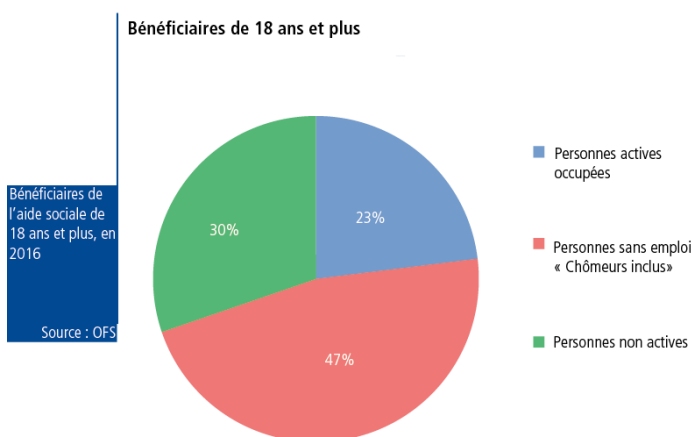
La structure de l'unité d'assistance a, quant à elle, relativement peu évolué à l'exception des personnes seules qui constituent la grande majorité des bénéficiaires (35% des dossiers en 2012 et 38% en 2016). À noter également la proportion importante des familles monoparentales (29% en 2012 et 28% en 2016).

À noter que le montant pour l'année 2017 sera complété dès que les chiffres définitifs seront à disposition.



L'introduction de la facture sociale harmonisée au 1^{er} janvier 2015 rend les comparaisons difficiles. Dès 2015, le taux de prise en charge des dépenses par les collectivités est inversé, ainsi le canton assume désormais 60% des charges d'aide matérielle générées pour l'essentiel par les services sociaux régionaux.

La composition du «pot commun» a également changé; les «mesures pénales» n'en font par exemple plus partie.



En 2016, 70% des bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans travaillaient (23%) ou étaient à la recherche d'un emploi (47%). Les 30% restant étaient constitués de personnes «non actives» : en formation (sans les apprentis), pour raisons familiales, rentier/ère, en invalidité permanente et incapacité de travail (sans versement de l'AI). Depuis 2014, la part des personnes actives occupées a diminué de 2% pour s'établir à 23% en 2016. Quant aux personnes sans emploi «chômeurs inclus» leur pourcentage est passé de 43% à 47%. Enfin, parmi les 3 000 bénéficiaires en recherche d'emploi annoncés ou non à l'ORP, quelques 1 241 personnes ont signé un contrat d'insertion en 2016 (1 058 en 2015).

À noter que depuis 2016, la statistique porte sur la tranche 18 ans et plus (avant, elle portait sur les 15 ans et plus).

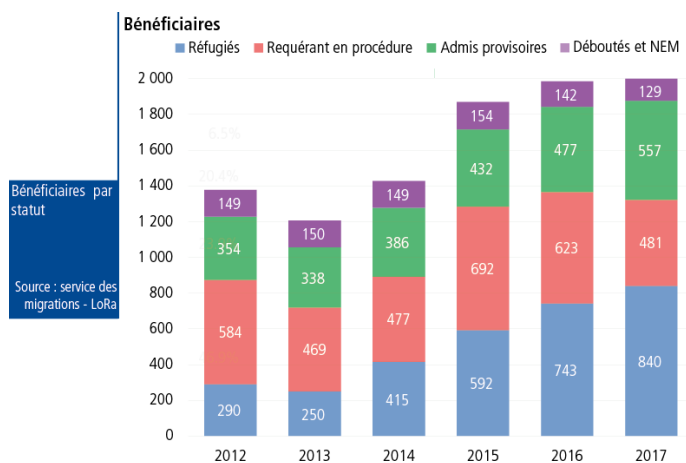
Les données 2017 seront intégrées dès que les éléments définitifs seront à disposition.

Aide sociale du secteur asile :

Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> - Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) - Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi)
Fondements	<p>Comme pour l'aide sociale dite ordinaire, l'aide sociale du secteur asile a pour but d'assurer le minimum vital pour le public spécifique de l'asile, y compris, dans ce domaine particulier, les frais d'hébergement, assistance, soins et formation.</p> <p>L'aide sociale aux requérants d'asile et aux personnes admises provisoires est octroyée en hébergement collectif (office d'aide sociale en premier accueil) et en appartement (office d'aide sociale en second accueil).</p> <p>L'aide sociale pour les réfugiés est gérée par les œuvres d'entraide du canton de Neuchâtel (Caritas Neuchâtel et le CSP), mais sous la responsabilité financière de la direction finances et administration (DIFA) du SMIG.</p>
Financement	<p>Les charges sont financées à raison de 70 % par la Confédération. Le solde est financé entre le canton et les communes sur les principes de la facture sociale.</p>
Critères d'octroi	<p>Sont concernés par cette aide sociale les publics suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les requérants d'asile en procédure (permis N) ; • Les personnes admises provisoirement (permis F) ; • Les personnes déboutées et NEM (non entrée en matière) ; • Les réfugiés (permis B et F)
Montants octroyés	<p>Les normes d'assistance varient en fonction du statut des personnes.</p> <p>Pour exemple, l'assistance de base pour une personne adulte est :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Requérant en procédure (normes asile) : 300 CHF en premier accueil et 485 CHF en second accueil ; - Admis provisoires (norme asile) : 300 CHF en premier accueil et 485 CHF en second accueil ; - Déboutés et NEM (aide d'urgence) : 240 CHF en premier accueil et 300 CHF en second accueil ; - Réfugiés (normes cantonales) : 977 CHF

Quelques données chiffrées :

(Les graphiques ci-dessous sont extraits du rapport social 2017, avec actualisation des données 2017)

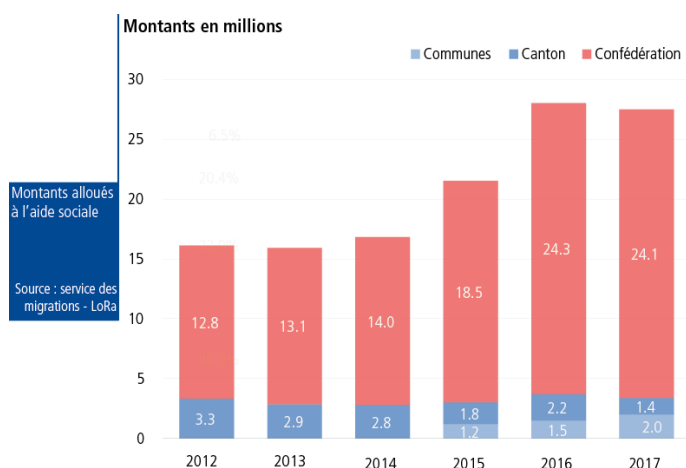


Les requérants en procédure sont les personnes qui ont déposé une demande d'asile auprès du secrétariat d'État aux Migrations (SEM) dont la procédure est encore en cours.

Les personnes admises provisoirement sont les personnes qui peuvent rester provisoirement en Suisse.

Les personnes déboutées ou frappées d'une non entrée en matière (NEM) sont les personnes dont l'asile est refusé et sont priées de quitter la Suisse. Les personnes réfugiées sont les personnes qui ont déposé une demande d'asile et ont obtenu l'asile en Suisse.

À noter la forte augmentation des personnes réfugiées depuis 2014.



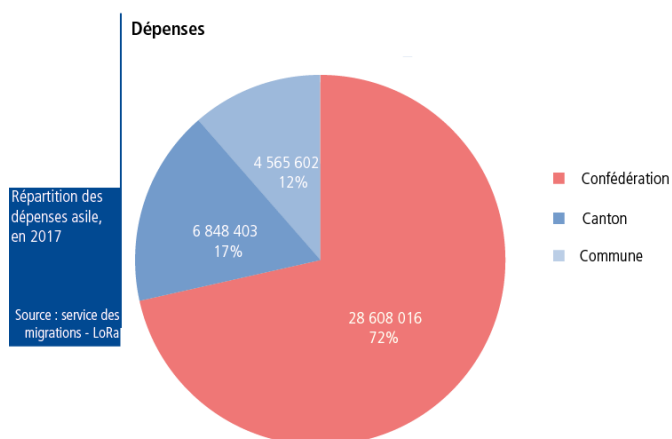
Aide sociale de la Confédération concerne :

Les requérants d'asile, les admis provisoires de moins de 7 ans de séjour dans le canton, les réfugiés statutaires dont le dépôt de demande d'asile est inférieur à 5 ans et les réfugiés admis provisoires dont le séjour à Neuchâtel est inférieur à 7 ans.

Aide sociale du canton concerne :

Les personnes déboutées, les personnes frappées d'une non entrée en matière, les admis provisoires de plus de 7 ans de séjour dans le canton (permis F).

Les dépenses progressent fortement pour le canton et pour la Confédération depuis 2014 malgré la légère baisse en 2017. Sur la somme totale allouée, la part de la Confédération a augmenté.



Les dépenses dans le domaine de l'asile comprennent les dépenses d'aide sociale (hébergement, assistance, soins, formation), ainsi que les charges salariales des personnes engagées pour la gestion administrative et opérationnelle du domaine et leurs frais annexes (déplacement, formation, etc...).

Avec un total de 40 mio, les dépenses totales sont particulièrement élevées en 2017 étant donné un flux migratoire important pendant cette période. Les charges sont financées à 72% par la Confédération (Secrétariat aux Migrations – SEM), le solde émerge à la facture sociale, elle-même répartie entre le canton et les communes, respectivement de 60% et 40%.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	3
1.1 Objectif du rapport	3
1.2 Structure du rapport	3
2. CONTEXTE GÉNÉRAL	4
2.1 Le cadre de la politique sociale en suisse	4
2.2 Les priorités de la politique sociale cantonale	5
2.3 Les grandes réformes menées	6
2.3.1 ACCORD	7
2.3.2 Facture sociale harmonisée	11
2.3.3 Nouvelle stratégie d'intégration professionnelle	14
2.4 Les autres mesures prises	17
2.4.1 Reconnaissance du travail	17
2.4.2 Prévention de l'exclusion	17
2.4.3 Insertion et réinsertion	18
2.4.4 Maîtrise de la facture sociale	19
2.4.5 Lutte contre les abus	21
3. ÉTAT DE SITUATION	22
3.1 Sous l'angle des prestations	22
3.2 Sous l'angle du fonctionnement opérationnel	22
3.3 Sous l'angle financier	23
3.4 Sous l'angle de la gouvernance	24
3.5 Sous l'angle des défis à relever	24
4. PÉRIMÈTRE DU TRAIN DE RÉFORMES ENVISAGÉ	25
4.1 Avance de contribution d'entretien	26
4.2 Subsidés à l'assurance obligatoire des soins	26
4.3 Bourses	26
4.4 Aide sociale	27
4.5 Aide sociale du secteur asile	27
5. VISION DU DISPOSITIF FUTUR	28
5.1 Objectifs	28
5.1.1 Simplifier et optimiser la réponse aux besoins	29
5.1.2 Éliminer les incohérences et incitations négatives	30
5.1.3 Intégrer et anticiper les contraintes	30
5.1.4 Donner une visibilité accrue à la politique menée	31
5.2 Différents modèles envisagés	31
5.3 Vision stratégique retenue	32
5.3.1 Modèle général	32
5.3.2 Questions ouvertes quant au modèle retenu	35
5.3.3 Défis à relever pour implémenter le modèle retenu	35
6. ÉTAPES PRÉVUES	36
6.1 Réforme des subsides LAMal	37
6.1.1 Objectif et contraintes	37
6.1.2 Analyse menée	38
6.1.3 Limites de l'approche	39
6.1.4 Solution retenue	39
6.1.5 Impacts attendus	43
6.2 Déplafonnement des avances sur contribution d'entretien	44
6.2.1 Objectif	44
6.2.2 Solution retenue	45
6.2.3 Impacts attendus	45
6.3 RAISONE, ou repenser l'aide sociale neuchâteloise	46
6.3.1 Genèse du projet	46
6.3.2 Objectifs	46
6.3.3 Organisation du projet RAISONE	48
6.3.4 Calendrier des travaux	49
6.3.5 Impacts financiers	49
6.4 Prestation complémentaire cantonale	50
6.4.1 Objectifs	50
6.4.2 Conduite du projet	51
6.4.3 Calendrier des travaux	51
7. CONSÉQUENCES ET IMPACTS DES RÉFORMES ENVISAGÉES	52
7.1 Aspects juridiques	52
7.2 Aspects financiers	52
7.3 Ressources humaines	53
7.4 Outils informatiques	53
7.5 Réforme de l'État	54
7.6 Communes	54
8. CONSULTATION	54
9. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES	55
9.1 Lutte contre les effets de seuil	55
9.2 Prestations complémentaires cantonales	57
9.3 Automaticité des subsides	58
10. CONCLUSION	59
ANNEXE 1. FICHES SIGNALÉTIQUES DES PRESTATIONS SOCIALES IMPACTÉES	60