

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Neuchâtel: ACCORD pour harmoniser et coordonner les prestations sociales

*Dossier préparé par Paola Attinger, Daniel Monnin et Karin Seiler
Service de l'action sociale du canton de Neuchâtel*

Janvier 2005

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose une amélioration des instruments de sa politique sociale. Il soumettra en février au Grand Conseil le projet ACCORD, un projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales. Ce projet ne remet pas en question ces prestations, mais réforme l'accès à celles-ci, ainsi que leur calcul, leur interdépendance et l'échange d'informations entre les services concernés.

ACCORD concerne les prestations sociales versées sous condition de ressources, c'est-à-dire celles qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui sollicite leur versement.

Pour cette réforme, le canton de Neuchâtel a bénéficié des expériences des cantons du Tessin et de Genève, qui l'ont précédé, le Tessin pratiquant cette nouvelle approche des prestations sociales depuis bientôt deux ans avec succès.

RIASSUNTO

Il Consiglio di Stato neocastellano propone un miglioramento degli strumenti della sua politica sociale. In febbraio, sottoporrà al Gran Consiglio il progetto "ACCORD": si tratta di un progetto di legge sul coordinamento e l'armonizzazione delle prestazioni sociali. Questo progetto non rimette in discussione queste prestazioni, ma ne riforma l'accesso, il calcolo, l'interdipendenza e riforma pure lo scambio di informazioni fra i servizi interessati.

"ACCORD" riguarda le prestazioni sociali versate a condizione di reddito, dunque le prestazioni che sono accordate solo dopo esame della situazione finanziaria della persona che le ha richieste.

Per questa riforma, il canton Neuchâtel ha beneficiato delle esperienze dei cantoni Ticino e Ginevra, che l'hanno preceduto, il Ticino mettendo in pratica con successo questo nuovo approccio da quasi due anni.

Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose une amélioration des instruments de sa politique sociale. Il va soumettre au Grand Conseil un projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales. Ce projet ne remet pas en question ces prestations, mais réforme l'accès à celles-ci, ainsi que leur calcul, leur interdépendance et l'échange d'informations entre les services concernés.

Pourquoi une telle réforme des instruments de la politique sociale cantonale?

Pour rendre l'action sociale

- plus rationnelle, plus cohérente et plus efficace
- plus proche, plus accessible et plus compréhensible pour l'utilisateur.

Ce projet de loi permettra au Conseil d'Etat de développer son programme de mesures réunies sous la dénomination de projet ACCORD (harmonisation et coordination des prestations sociales).

De quelles prestations sociales parle-t-on?

Le projet de loi concerne les prestations sociales versées sous condition de ressources, soit celles qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui sollicite leur versement.

Ces prestations sociales seront soumises progressivement à la nouvelle loi, au rythme que définira le Conseil d'Etat.

Neuchâtel, un canton à part?

Si la Confédération a développé au cours des 19^e et 20^e siècles les assurances sociales, les cantons suisses ont également apporté des réponses particulières à des situations couvertes ni par les assurances sociales fédérales, ni d'une autre façon.

Chaque canton a ainsi mis au point de nombreuses prestations. Chacune répond à des besoins spécifiques, est calculée d'une façon différente et est versée à la suite d'une procédure qui lui est propre. Pour l'essentiel, ces prestations sont versées en fonction du besoin, c'est-à-dire après examen des ressources de la future personne bénéficiaire. Le canton de Neuchâtel, à l'instar des autres cantons, a vu naître plus d'une dizaine de prestations, administrées par des services distincts, répartis dans quatre des cinq départements que compte l'Etat.

Chaque prestation est destinée à permettre à la personne bénéficiaire d'affronter - financièrement - une situation bien particulière: études, chômage de longue durée, naissance d'un enfant, entrée dans un home, etc.

Neuchâtel ne fait donc pas exception. Cette diversité des prestations sociales à but spécifique est partout constatée. Mais Neuchâtel, par le projet ACCORD, veut rendre ce secteur plus cohérent et harmonieux, plus transparent et accessible aux ayants-droit.

Comment coordonne-t-on aujourd'hui?

La volonté de l'Etat de voir les deniers publics bien employés a entraîné le développement de prestations et de suivis propres à chacune de ces situations. Ce souci de bien cerner chaque demande particulière s'est souvent heurté à la nécessité de répondre, pour la même personne, ou pour un de ses proches, à une seconde, voire une troisième demande tout aussi particulière: on peut tout à la fois être sans emploi et avoir un ex-conjoint qui ne paye pas les pensions alimentaires qu'il doit, etc.

La taille réduite de l'Etat neuchâtelois et la connaissance étendue qu'ont de ce dernier les personnes chargées professionnellement du suivi des demandes de prestations permettent souvent de débroussailler des situations complexes et d'orienter convenablement les personnes en difficultés.

Mais cette même connaissance étendue du travail effectué dans des services voisins met régulièrement en évidence la similitude des démarches suivies dans les services prestataires, notamment:

- chaque service récolte des informations sur la situation personnelle et financière du requérant ou de la requérante;
- chaque service détermine les ressources (revenu et fortune) à prendre en compte.

Dès 1997, la coordination s'organise

Lors des travaux qui ont donné naissance à la loi sur l'action sociale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, il est apparu qu'une gestion rationnelle et efficace de l'action sociale de l'Etat nécessitait la mise en place d'une structure officielle de coordination. C'est ainsi qu'un groupe de travail permanent, formé d'un ou d'une représentant-e par département a été nommé par le Conseil d'Etat, en vue d'assurer cette indispensable coordination (le GT CIPOS, groupe de travail "Coordination interdépartementale de la politique sociale").

Avant de lancer des propositions de réformes, ce groupe de travail a dressé un vaste tableau comparant entre elles les prestations sociales neuchâteloises. Ce tableau a mis en évidence des similitudes entre les secteurs, mais également de grandes disparités. Ici on considère le revenu net, là le revenu imposable, ici on tient compte du revenu du concubin mais pas de celui de l'enfant mineur, là c'est le contraire. L'examen a également porté sur les liens des prestations sociales entre elles, sur la question de savoir si en examinant le droit à les obtenir, il fallait tenir compte ou non d'une autre prestation sociale déjà octroyée. C'est ainsi que l'on a constaté des effets d'aubaine: selon l'ordre dans lequel les prestations sociales sont demandées, leur bénéficiaire est plus ou moins bien loti et cela sans qu'il ait triché en aucune façon.

Une précision s'impose ici. Le canton de Neuchâtel est en bonne compagnie: tous les cantons suisses sont dans la même situation, à l'exception du Tessin qui a adopté une loi coordonnant et harmonisant plusieurs prestations sociales (loi entrée en vigueur le 1^{er} février 2003) et, dans une moindre mesure, le canton de Genève, où un projet de loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales a été renvoyé en janvier 2004 par le Grand Conseil à une commission parlementaire.

Les réflexions et les stimulations

Les travaux réalisés aussi bien au Tessin qu'à Genève ont largement inspiré le GT CIPOS dans ses réflexions. L'acceptation par le Grand Conseil le 3 décembre 2001, sans opposition, du postulat libéral-PPN "*Pour privilégier l'interdisciplinarité et la communication en matière d'offre sociale*" a permis d'accélérer le mouvement. Ce postulat engage l'Etat à donner une réponse aussi bien aux usagers des services publics, qui doivent actuellement multiplier les démarches et compléter de multiples formulaires avec les mêmes informations, qu'à ces mêmes services publics, qui -comme cela a été dit plus haut- sont tous en quête des mêmes informations qu'ils traiteront ensuite de façon distincte, sans par ailleurs savoir si les mêmes usagers n'ont pas déposé une demande également auprès du service voisin. Le postulat libéral-PPN appelle de ses vœux la création d'un guichet unique. Sous cette appellation, on désigne à la fois la possibilité pour l'utilisateur d'avoir un lieu, un canal reconnaissable d'accès aux prestations sociales, et, pour les services concernés, de disposer d'un accès au parcours "social" du dossier de ce même usager et aux informations administratives et financières qui le concernent. Dernière stimulation: l'étude de janvier 2003 de la CSIAS sur le minimum vital dans le fédéralisme en Suisse. Son constat sur les incohérences au sein même du dispositif social des cantons a été un levier de changement important.

Une loi-cadre plutôt que des réponses ponctuelles

La question suivante s'est posée: fallait-il poursuivre dans la voie des solutions ponctuelles pour régler au coup par coup l'un ou l'autre point divergeant selon les secteurs ou ne valait-il pas mieux poser un cadre précisant les domaines à harmoniser et coordonner? La préférence a été donnée à cette seconde solution: pour que l'Etat puisse avoir une vue cohérente de son action sociale et jouer son rôle de pilote, pour que le citoyen comprenne cette action et adhère à celle-ci. Par ce choix, le Conseil d'Etat entend donner une direction globale bien définie à sa politique sociale. En soumettant au Grand Conseil le projet de loi-cadre, il lui demande de valider cette direction.

Les effets de seuil

Le Conseil d'Etat a mis une limite aux travaux de coordination. Il n'a pas voulu que ces derniers permettent de fixer, pour toutes les prestations sociales, un seuil uniforme d'intervention: au-dessous d'un certain revenu, le requérant a droit à toutes les prestations, au-dessus il perd tout. Pour éviter ce mécanisme que l'on désigne sous le terme "d'effet de seuil" et qui peut constituer une véritable trappe de pauvreté, le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales laisse à chaque secteur la compétence de définir ses barèmes. Il y aura lieu cas échéant d'adapter ceux-ci lorsque les travaux portant sur les éléments permettant le calcul de la prestation seront aboutis (voir nouveautés ci-après). Cette réforme souhaitée par le Conseil d'Etat doit par ailleurs répondre pour le moins à l'impératif de neutralité des coûts.

La solution neuchâteloise diverge sur ce point de celle arrêtée au Tessin. Ce canton s'est fixé en effet comme objectif de garantir un revenu minimum donné aux requérant-es. La somme des prestations sociales accordées et du revenu que perçoit le bénéficiaire ne doit pas dépasser le revenu minimum donné, le "seuil d'intervention".

Les nouveautés que propose le projet de loi

Le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales propose de définir et mettre en place cinq instruments:

- l'unité économique de référence (UER);
- le revenu déterminant unifié (RDU);
- le processus d'examen du droit aux prestations sociales;
- l'échange d'informations;
- l'organisation des structures d'accès aux prestations.

Le projet de loi fixe les principes de chacun de ces instruments. Ceux-ci donneront naissance à des règlements d'application distincts, qui feront à leur tour l'objet de consultations et de collaborations.

L'unité économique de référence (UER)

Ce terme désigne l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du revenu déterminant unifié. Ainsi, lorsqu'une personne sollicitera la prestation sociale A, l'examen de sa situation financière tiendra compte de la présence d'un concubin (ou d'un enfant mineur, ou en formation initiale, etc.) de la même façon que si cette personne sollicitait la prestation sociale B. L'action sociale de l'Etat devient plus rationnelle et cohérente.

Le revenu déterminant unifié (RDU)

Le revenu déterminant unifié sert de base au calcul du droit à la prestation. Il sera le même quelle que soit la prestation et se fondera sur les éléments de revenus, de charges et de fortune de l'unité économique de référence. Ces éléments correspondront pour l'essentiel aux rubriques de la déclaration d'impôt (attention: pas forcément aux montants, qui devront eux être actualisés!). Le calcul de plusieurs prestations se fait déjà aujourd'hui en recourant à la déclaration d'impôt. Ici aussi, l'action sociale de l'Etat devient plus cohérente et rationnelle.

Le processus d'examen du droit aux prestations sociales

Afin que l'action sociale de l'Etat soit également plus compréhensible, il est indispensable de définir l'ordre dans lequel il sera possible de solliciter des prestations, de "flécher le parcours". Cela non seulement pour qu'à l'avenir le dossier de l'utilisateur circule d'un service à l'autre, et non l'inverse comme aujourd'hui, mais aussi pour gommer les effets d'aubaine évoqués plus haut. En effet, l'octroi de toute prestation sera pris en considération dans le calcul du revenu déterminant le droit à la prestation suivante.

L'échange d'informations

Ce point lui aussi répond au souci d'une action rationnelle. L'Etat créera une **base centralisée de données sociales**. Les services et offices prestataires disposent aujourd'hui déjà d'un accès à diverses bases de données (personnelles, fiscales, AVS/AI, etc.) et constituent, grâce à ces éléments, leurs propres bases de données.

Il s'agira de mettre ces bases en relation les unes avec les autres, afin dans un premier temps de pouvoir réunir plus aisément les données utiles à l'examen d'une demande de prestation. De faire figurer, dans un deuxième temps, le résultat des recherches effectuées par les autres services et qui auront permis d'établir l'unité économique de référence et le revenu déterminant unifié de la personne concernée. De faire en sorte que, dans un troisième temps enfin, les changements survenus dans la situation d'une personne bénéficiaire et enregistrés par un service soient accessibles de suite aux autres services.

La création de cette base se fera en conformité avec les exigences de protection des données (protection de la personnalité et des droits fondamentaux) et de la communication des données entre autorités (secret de fonction, secret fiscal).

L'organisation des structures d'accès aux prestations sociales

Afin de rendre l'action de l'Etat non seulement plus rationnelle et compréhensible, mais également plus proche, l'accès aux prestations sera centralisé. Chaque région et chaque ville comptera un guichet social auquel les personnes pourront s'adresser. Les employés du guichet réuniront les informations utiles, avec l'aide de la personne requérante, et feront parvenir les demandes aux services et offices de l'Etat, selon l'ordre prévu (le "parcours fléché"). La décision d'octroi des prestations restera de la compétence de ces derniers.

Et les communes?

L'aide sociale est déjà organisée de façon régionale. Cette aide est l'une des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. Les communes et les villes sont les autorités décisionnelles. Le principe même de l'organisation régionale a fait ses preuves. Elle varie toutefois passablement selon la région, notamment quant aux rapports entre les autorités décisionnelles et les services régionaux. Elle a fait l'objet fin 2003 d'une étude d'une sous-commission de la Commission cantonale de l'action sociale. Cette étude préconise un regroupement géographique (bassin de population) plus important des services sociaux intercommunaux et une harmonisation des structures.

Par ailleurs, la collaboration interinstitutionnelle initiée dans notre canton en 2001 entre les divers intervenants dans le dispositif social cantonal (AI, aide sociale, assurance-chômage, asile) a souligné la nécessité et la richesse d'un dialogue entre l'Etat et les communes. Ces dernières, outre leur implication dans les services sociaux chargés de gérer l'aide sociale, jouent en effet en regard de l'AVS et de l'AI (y compris les prestations complémentaires), de l'assurance-chômage et des mesures cantonales d'intégration professionnelle, un rôle de point d'entrée et d'appui généraliste aux usagers, cela dans le cadre des agences communales AVS/AI et des offices du travail.

Lors des travaux sur le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation des prestations sociales a germé tout naturellement l'idée d'offrir aux habitants de notre canton un lieu unique d'accès et de dialogue sur toute question relevant du dispositif social.

Le guichet social régional rassemblera donc aussi bien:

- les situations relevant des actuels services sociaux intercommunaux (et communaux dans les villes),

- celles traitées aujourd'hui par les communes dans le cadre des agences communales AVS/AI et des offices du travail,
- ainsi que celles qui porteront sur les autres prestations sociales cantonales.

Contrairement au Tessin qui connaît de longue date une cantonalisation du dispositif social, Neuchâtel a cultivé la collaboration entre les services de l'Etat et les communes. Le projet de loi sur la coordination et l'harmonisation est l'occasion de redéfinir et renforcer cette collaboration et de proposer aux particuliers une vision cohérente de l'action sociale. La création de guichets sociaux régionaux se fera progressivement. Les travaux porteront d'abord sur une réorganisation des services sociaux. Ils viseront ensuite l'intégration des tâches actuellement exercées par les communes sur le plan AVS/AI et office du travail. Ils comprendront enfin l'accès aux autres prestations sociales cantonales.

Suite des opérations

Le projet de loi a été mis en consultation auprès des services et offices, ainsi que des communes. Les résultats de la consultation ont donné lieu à quelques modifications ou compléments dans le rapport du Conseil d'Etat. La présentation du projet de loi par le Conseil d'Etat au Grand Conseil devrait avoir lieu en février 2005.

Conclusion

Si peu de cantons se sont livrés à ce jour à une réflexion aboutie sur la coordination de leur dispositif social, c'est que le défi n'est pas des moindres. Il faut aussi rappeler que tous les services prestataires ont connu, et cela dans tous les cantons, un accroissement constant des demandes ces dernières années, ce qui a limité les forces disponibles pour une réflexion de fond.

Si le canton de Neuchâtel se lance dans l'aventure, ce n'est cependant pas dans l'inconnu. Les cantons du Tessin et de Genève l'ont précédé et le premier pratique déjà cette nouvelle approche des prestations sociales depuis bientôt deux ans avec succès. Les situations financières critiques, comme celle que connaît notre canton, invitent à se montrer plus créatifs. Il est important que les citoyens comprennent et adhèrent à l'action sociale de l'Etat. Il est également important que l'Etat ait une vision cohérente de ce qu'il fait en matière sociale et qu'il puisse jouer son rôle de pilote.