



Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général relatif aux transferts des Guichets Sociaux Régionaux de Corcelles-Cormondrèche et Peseux au Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel

(Du 15 août 2018)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Depuis 2014, le canton de Neuchâtel a déployé un système coordonné et harmonisé pour les demandes de prestations sociales, il s'agit du Dispositif Accord. Ce dernier regroupe huit Guichets Sociaux Régionaux (ci-après GSR), ces derniers enregistrent toutes les demandes de prestations sociales et les réorientent, soit vers l'aide sociale communale, soit vers le Canton pour les demandes de bourses d'études, de subsides LAMal, et d'avances sur contributions d'entretien. Selon le règlement d'application de la Loi cantonale sur l'action sociale¹, un bassin minimum de 8'000 habitants est requis pour abriter un GSR.

Les communes de Corcelles-Cormondrèche (ci-après CC) et de Peseux (ci-après Peseux) formaient jusqu'au 31 décembre 2017 le « Guichet Social Régional de La Côte ». Cependant, CC a dénoncé en novembre

¹ Selon l'art.14 règlement de la loi sur l'action sociale (REALSoc).

2016 la convention la liant à Peseux et décidé de confier les demandes de prestations sociales de ses habitants au Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel. Une convention a été signée à cet effet entre les Autorités des deux communes le 19 octobre 2016 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Peseux, se situant depuis lors sous le minimum légal, a été contraint par le canton de se rattacher au service d'un des sept centres régionaux restants. Peseux s'est approché de la Ville de Neuchâtel, une convention a été signée le 20 avril 2018 entre Peseux et la Ville de Neuchâtel pour une reprise des prestations prévue au 1^{er} janvier 2019.

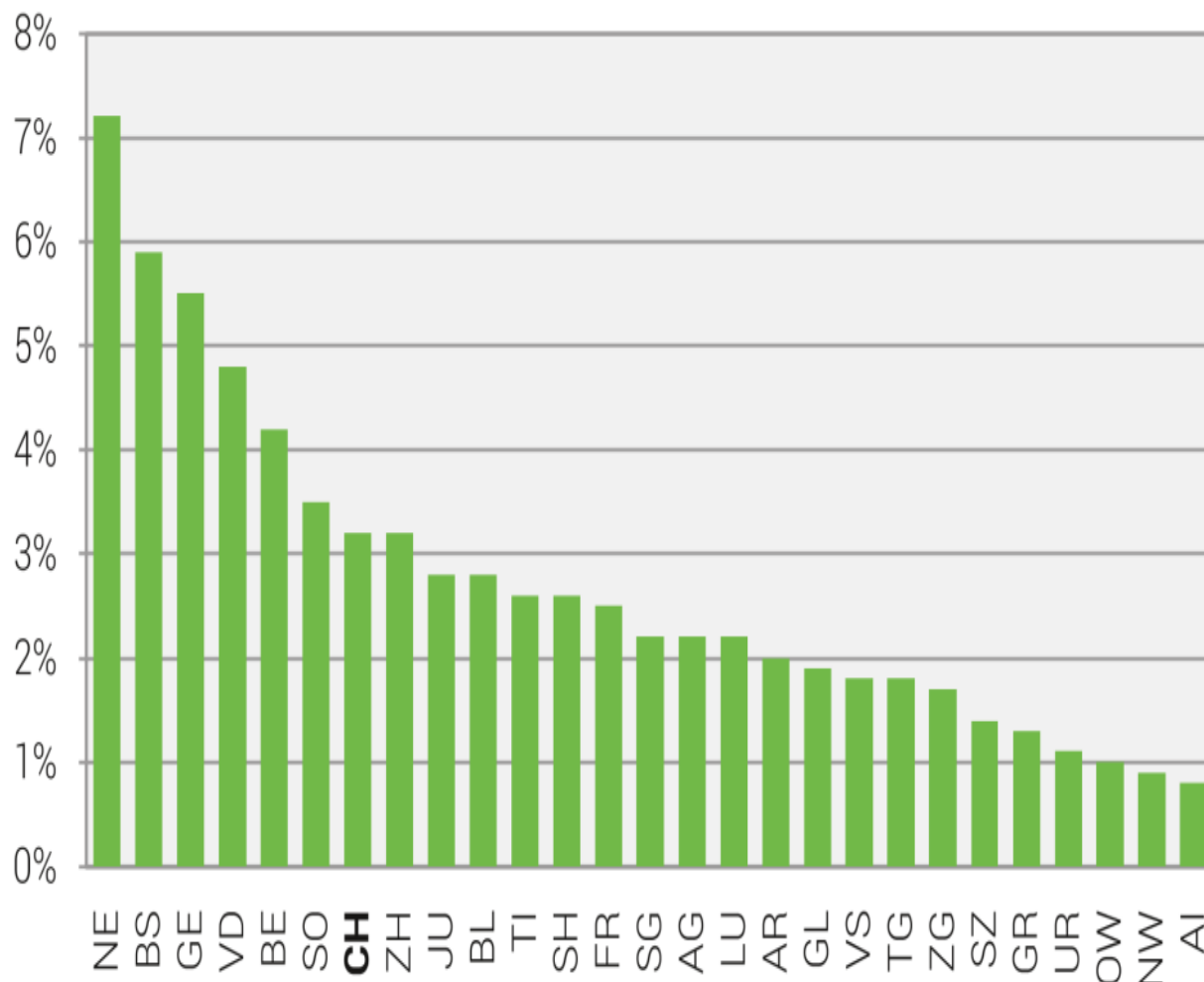
Le présent rapport vise à informer le Conseil général des enjeux concrets engendrés par ces transferts et ces nouvelles collaborations intercommunales, en particulier concernant les aspects relatifs aux ressources humaines, aux infrastructures et aux conditions financières. Ce rapport donne aussi l'occasion d'informer votre Autorité sur la situation de la politique sociale à Neuchâtel et du Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel.

2. Aperçu de la politique sociale dans le canton de Neuchâtel

Dans son dernier rapport sur l'aide sociale en Suisse, le Conseil Fédéral mentionne que : « le taux d'aide sociale est resté stable sur la période (2005-2015) en raison de l'augmentation de la population en Suisse ». Il précise également que « l'augmentation des dépenses pour les prestations de l'aide sociale économique, de 1.7 à 2.6 milliards, est due à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+11.8%), mais plus encore à celle des dépenses par bénéficiaire (+33%). Des variables démographiques expliquent en partie cette progression, en particulier la proportion des ménages unipersonnels et monoparentaux. S'y ajoutent des facteurs socioéconomiques comme la proportion de personnes en difficulté sur le marché du travail en raison d'un déficit de qualifications, la durée de perception plus longue des prestations, le niveau des loyers et des frais de santé. Les facteurs institutionnels jouent également un rôle important, spécialement la configuration des prestations en amont de l'aide sociale ». ²

² « Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014 », Conseil fédéral, le 6 septembre 2017, p.I.

Figure 1 : Taux d'aide sociale en Suisse par canton et moyenne suisse en 2015

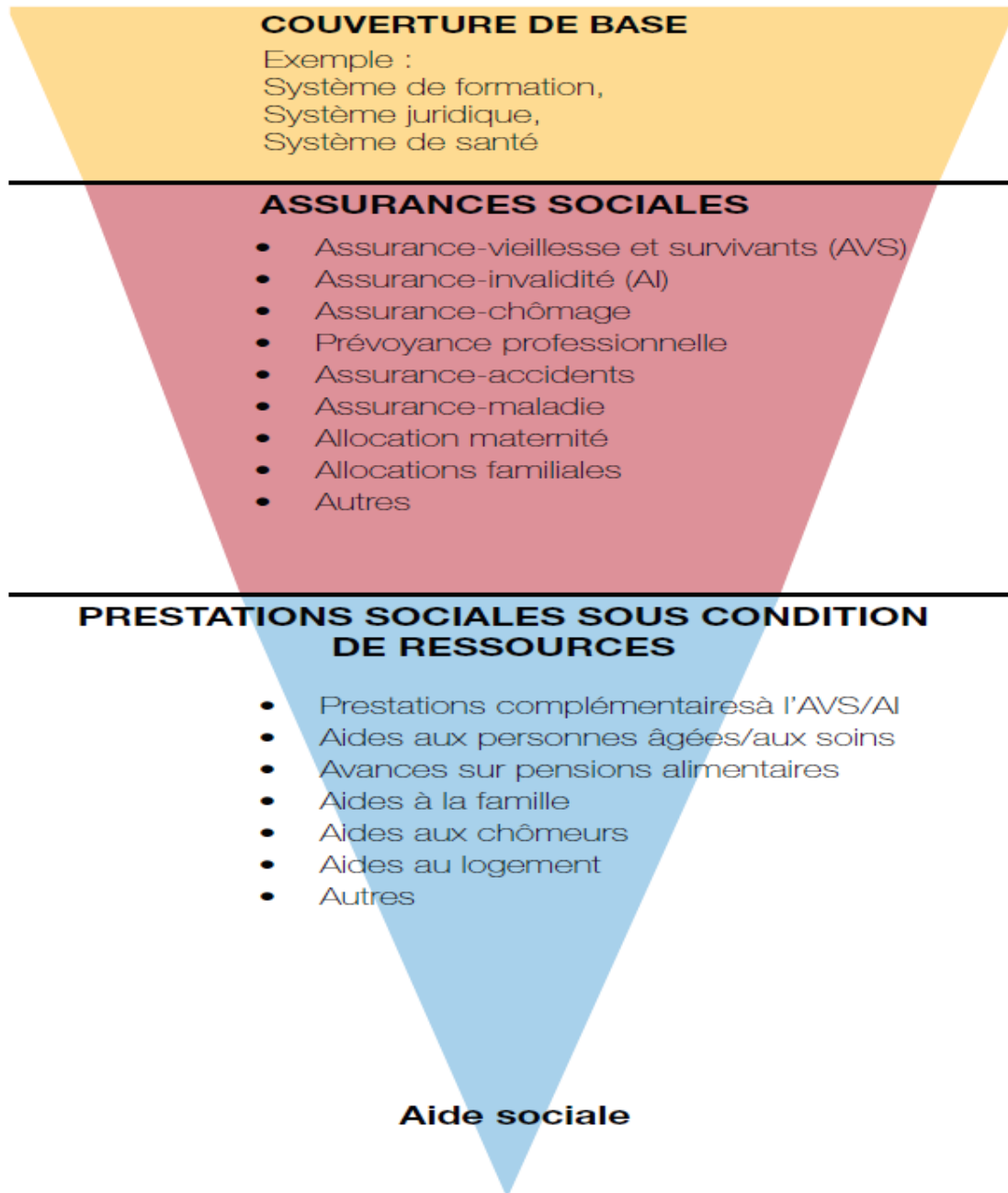


Sources : OFS, Statistiques de l'aide sociale

Le canton de Neuchâtel a un taux d'aide sociale de 7.4% en 2016 (7.0% en 2012 et 7.2% en 2015) qui, en comparaison suisse (3.2%), le positionne en tête du classement. La situation spécifique du canton de Neuchâtel continue d'inquiéter. La croissance économique conjoncturelle montre que la crise de 2008 est en partie résorbée, mais le taux de chômage reste très important (5.6% en 2017) avec en particuliers la tranche d'âge des 15-24 ans qui est la plus touchée due à un problème majeur de transfert entre la formation et le marché de l'emploi. Le nombre de chômeurs de longue durée est également supérieur dans le canton de Neuchâtel (23% contre 15% en moyenne suisse). Il faut encore citer le taux de divorce également plus élevé que la moyenne suisse (48.6% vs 40.9% en 2014), les familles monoparentales formant avec les personnes

âgées de plus de 65 ans vivant seules, les deux groupes à risques de « pauvreté sévère » dans le canton.³ En revanche, le discours selon lequel un « tourisme social » se ferait au détriment de notre canton est un mythe puisqu'il n'est pas objectivé par les services compétents.

Figure 2 : le système d'aide sociale en Suisse



Sources : Rapport social 2015, DEAS

³ Rapport social 2015, Département de l'économie et de l'action sociale, mars 2016, p.28.

L'aide sociale est le dernier filet de la sécurité sociale, elle intervient de façon subsidiaire, une fois que les prestations de base ou que le système d'assurances sociales a échoué en amont (assurance chômage, assurance invalidité par exemple, cf. figure 2). Parmi les mesures à prendre, la question de l'amélioration de l'accès au marché du travail est primordiale. Le projet cantonal sur l'intégration professionnelle (15.047), visant d'une part à renforcer la collaboration entre les entreprises (New Deal) et le service de l'emploi pour favoriser l'intégration professionnelle, d'autre part une réorganisation complète de l'appui aux demandeurs d'emploi, est à saluer. Cependant, les effets positifs qu'il pourrait déployer prendront encore du temps. La politique de soutien de l'apprentissage est un autre pilier de l'intégration socio-professionnelle dont les effets se mesureront dans les années à venir.

Dans l'intervalle, les indicateurs montrent que courant 2017, les demandes de prestations sociales ont été en augmentation. Bien que compensée par un nombre croissant de dossiers clôturés, la tendance correspond à toujours plus de demandes de prestations, auxquelles s'ajoutent une complexité accrue des dossiers ainsi que des restrictions financières. Une importante réforme des prestations sociales est annoncée par le canton, par conséquent, la situation est caractérisée par une grande charge de travail et un climat tendu au sein des services communaux en charge des prestations sociales. En corrélation avec la vie économique du canton, on enregistre cependant à mi-2018, une légère baisse du nombre de dossiers d'aide sociale.

Concernant le coût de la politique sociale cantonale, dès le 1er janvier 2015, le législateur a soutenu une harmonisation du financement des prestations sociales dans le canton. Cette harmonisation concerne l'aide matérielle (aide sociale), mais aussi d'autres dépenses de prévoyance sociale⁴, l'ensemble des dépenses annuelles pour 2017 représente 217.4 millions de francs répartis à hauteur de 60% par le canton et 40% par les communes. Au niveau de la gouvernance, le Conseil de la facture sociale, composé des représentants du canton et des collectivités locales, présidé par le Conseil d'Etat, est chargé d'analyser l'évolution des coûts et des prestations, comme de proposer des améliorations au dispositif (Loi sur l'action sociale cantonale, LASoc Art. 12).

⁴ La facture sociale harmonisée concerne les prestations sociales suivantes : subsides LAMal, bourses, avances contribution d'entretien, aide sociale, lutte contre les abus, intégration professionnelle, aide sociale privée (Caritas, CSP), allocation familiales pour personne sans activité lucrative.

Pour maîtriser les coûts de la facture sociale d'importantes mesures ont été prises dans le canton de Neuchâtel tout en essayant de maintenir un accès à des prestations de qualité. Citons la mise en place du dispositif Accord (2014), la facture sociale harmonisée (2015), ou encore la nouvelle politique d'intégration professionnelle (2018). Des mesures d'économie ont également été prises en baissant les montants de certaines prestations sociales. En 2014, l'Etat a pris l'engagement de limiter la croissance de la facture sociale, celle-ci était de 6% en 2000, elle est passée à 2% dès 2015. Cependant, selon les propos du Conseil d'Etat, il n'est à ce stade plus possible de réduire les prestations aux bénéficiaires. Ainsi, un nouveau projet de redéfinition complète des prestations sociales est en discussion⁵, l'objectif de ce dernier est de simplifier et optimiser les réponses aux besoins des usagers.

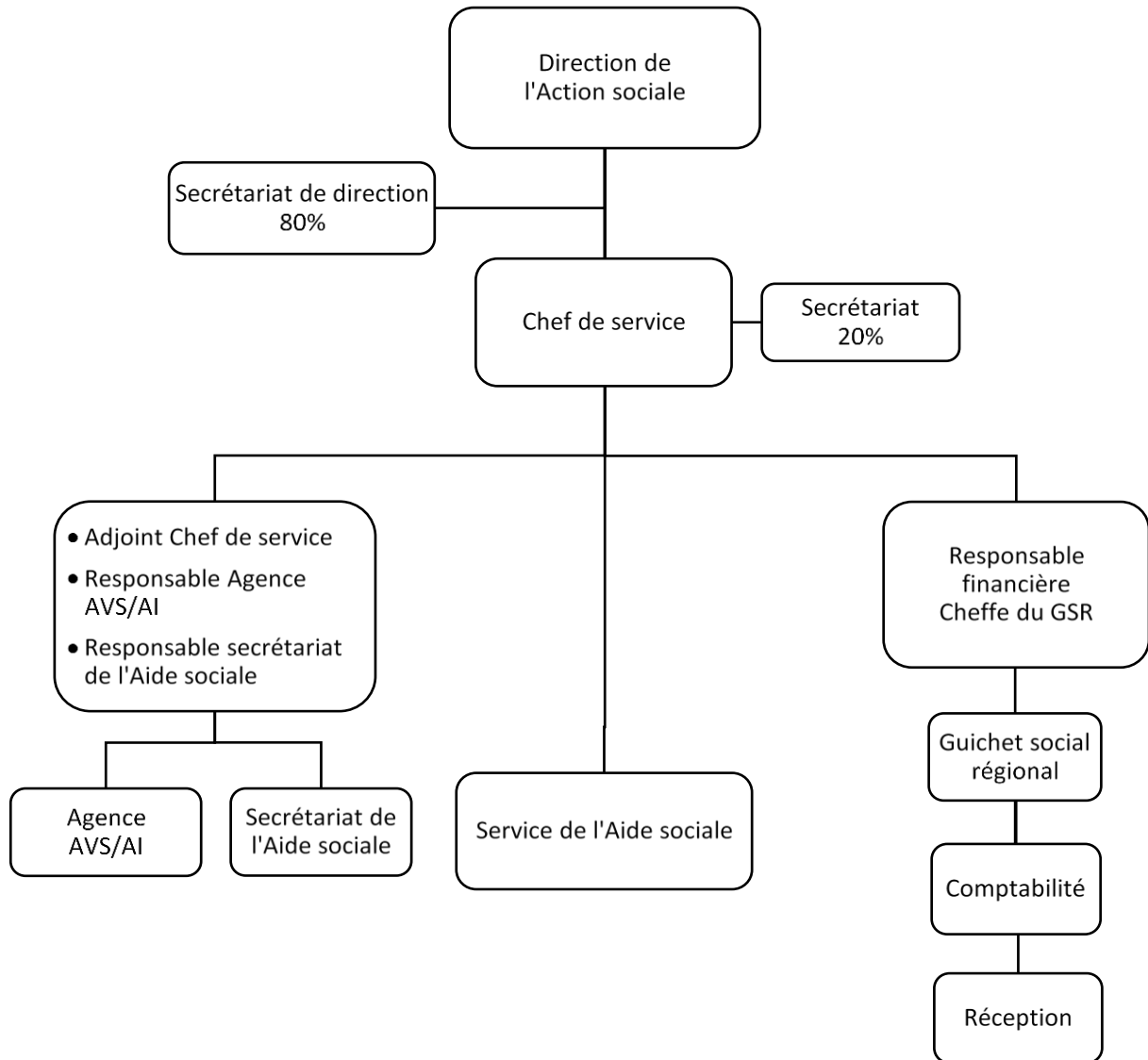
3. Service de l'Action sociale de la Ville de Neuchâtel

Suite à l'audit organisationnel réalisé en 2016, le Service de l'action sociale a été restructuré. Les changements opérés concernent la création d'un rôle d'adjoint au chef de service, assuré par le responsable de l'Agence AVS/AI, et la création de deux postes de chefs d'équipes pour le secteur de l'aide sociale. Courant de l'année 2017, le service a enregistré le départ à la retraite du chef de service et l'arrivée de son successeur. La même année, le service a également enregistré le départ du responsable de l'aide sociale. La gouvernance du service est donc composée d'un nouveau groupe de cadres, les secteurs et prestations du service présentés ci-dessous restent inchangés.

Le Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel est composé de trois secteurs : le guichet social régional (GSR), l'agence AVS/AI, le service d'aide sociale (SSR), l'ensemble étant relié par les services transversaux: la comptabilité, le secrétariat et la réception. Le service compte à ce jour 47 collaborateurs-trices pour 37.35 EPT (excepté les apprentis et stagiaires). Le budget global 2017 du service est de 20.5 millions de francs.

⁵ RAISONE (Réforme de l'Aide Sociale dans le canton de Neuchâtel), projet mené en concertation entre le canton et les communes. RAISONE fait partie du grand projet REDEFPRESTA annoncé par le canton de mis en consultation cet été (Redéfinition des prestations sociales).

Figure 3 : Organigramme du service de l'action sociale



3.1. Le Guichet social régional

Depuis 2014, le canton de Neuchâtel a mis en place le Dispositif ACCORD, qui regroupe les huit guichets sociaux régionaux (GSR). Le GSR est un guichet qui permet de déposer une demande unique pour quatre prestations sociales (aide sociale, subside LAMal, bourses d'études, avances sur contributions d'entretien). Toutes les informations du demandeur sont regroupées en une seule base de données cantonale (BACeDos). Cette uniformisation apporte plus de transparence et permet au requérant de réunir une seule fois les documents utiles au dépôt de sa demande.

Figure 4 : Réparation des GSR dans le canton et communes affiliées.

<p>Vous souhaitez en savoir plus ? Vous voulez faire une demande ?</p>	Guichets Sociaux Régionaux	Communes concernées
<p>Adressez-vous au Guichet Social Régional lié à votre commune</p>	<p>GSR des Montagnes neuchâtoises Grande-Rue 11 - 2400 Le Locle 032 933 84 90</p>	<p>Le Locle, Les Brenets, La Brévine, Brot-Plamboz, Le Cerneux-Péquignot, La Chaux-du-Milieu, Les Planchettes</p>
	<p>GSR La Chaux-de-Fonds, La Sagne et Les Ponts-de-Martel Rue du Collège 9 - 2300 La Chaux-de-Fonds 032 967 67 43</p>	<p>La Chaux-de-Fonds, Les Ponts-de-Martel, La Sagne</p>
	<p>GSR Val-de-Travers Rue des Collèges 2 - 2108 Couvet 032 886 44 00</p>	<p>Commune de Val-de-Travers, La Côte-aux-Fées, Les Verrières</p>
	<p>GSR Val-de-Ruz Rue de l'Épervier 4 - 2053 Cernier 032 886 57 01</p>	<p>Commune de Val-de-Ruz, Rochefort</p>
	<p>GSR Littoral Ouest Rue Haute 20 - 2013 Colombier 032 886 50 70</p>	<p>Commune de Milvignes, Boudry, Cortailod, Saint-Aubin-Sauges, Bevaix, Fresens, Gorgier, Montalchez, Vaumarcus</p>
	<p>GSR de La Côte Rue Ernest-Roulet 2 - 2034 Peseux 032 886 59 20</p>	<p>Peseux, Corcelles-Cormondrèche</p>
	<p>GSR Neuchâtel Rue Saint-Maurice 4 - 2000 Neuchâtel 032 717 74 10</p>	<p>Neuchâtel, Valangin</p>
	<p>GSR de l'Entre-deux-Lacs Grand'Rue 35 - 2072 Saint-Blaise 032 886 49 95</p>	<p>Saint-Blaise, Le Landeron, Cornaux, Cressier, La Tène, Lignières, Hauterive, Enges</p>

Rendez-vous sur www.ne.ch/saso/gsr

Sources : Service de l'action sociale, canton de Neuchâtel

Le GSR de Neuchâtel traite toutes les demandes de prestations sociales (DPS), il effectue une première analyse et oriente les dossiers dans les différents secteurs qui traiteront de la demande. La décision est de la compétence du service qui délivre la prestation; pour les demandes de bourse d'études, de subsides LAMal et d'avances sur contribution d'entretien, le dossier est envoyé électroniquement au canton. Seules les demandes concernant l'aide sociale sont gérées au niveau communal, ces dernières sont donc transmises à l'interne au service d'aide sociale qui décidera d'une entrée en matière ou non.

Le GSR a formalisé 2'736 DPS en 2017.

Le GSR compte 5 collaborateurs pour 4,1 EPT à fin 2017.

3.2. Agence AVS / AI

L'Agence AVS/AI octroie les prestations complémentaires (PC) aux personnes qui ont droit à une rente AVS ou AI. Les agences régionales sont désignées par la caisse cantonale de compensation (CCNC) qui est l'autorité compétente. Le remboursement des frais médicaux est un poste important, le volume des factures à gérer augmente sans cesse, ce qui engendre un retard cyclique généralement comblé durant la période estivale.

Il faut préciser que les prestations complémentaires sont directement financées par la caisse de compensation (hormis les allocations communales, voir ci-dessous). Les coûts élevés concernent notamment les placements en EMS. La planification médico-sociale (PMS) cantonale qui soutient le maintien à domicile devrait permettre de ralentir la progression des charges dans ce domaine.

Sur la base d'un arrêté communal, des allocations communales sont également octroyées aux bénéficiaires des PC, le montant est défini selon la composition du ménage. En 2017, le montant total des allocations était de 565'298 francs.

L'agence a géré 1'992 dossiers en 2017.

L'agence compte 5 collaborateurs pour 3.05 EPT à fin 2017.

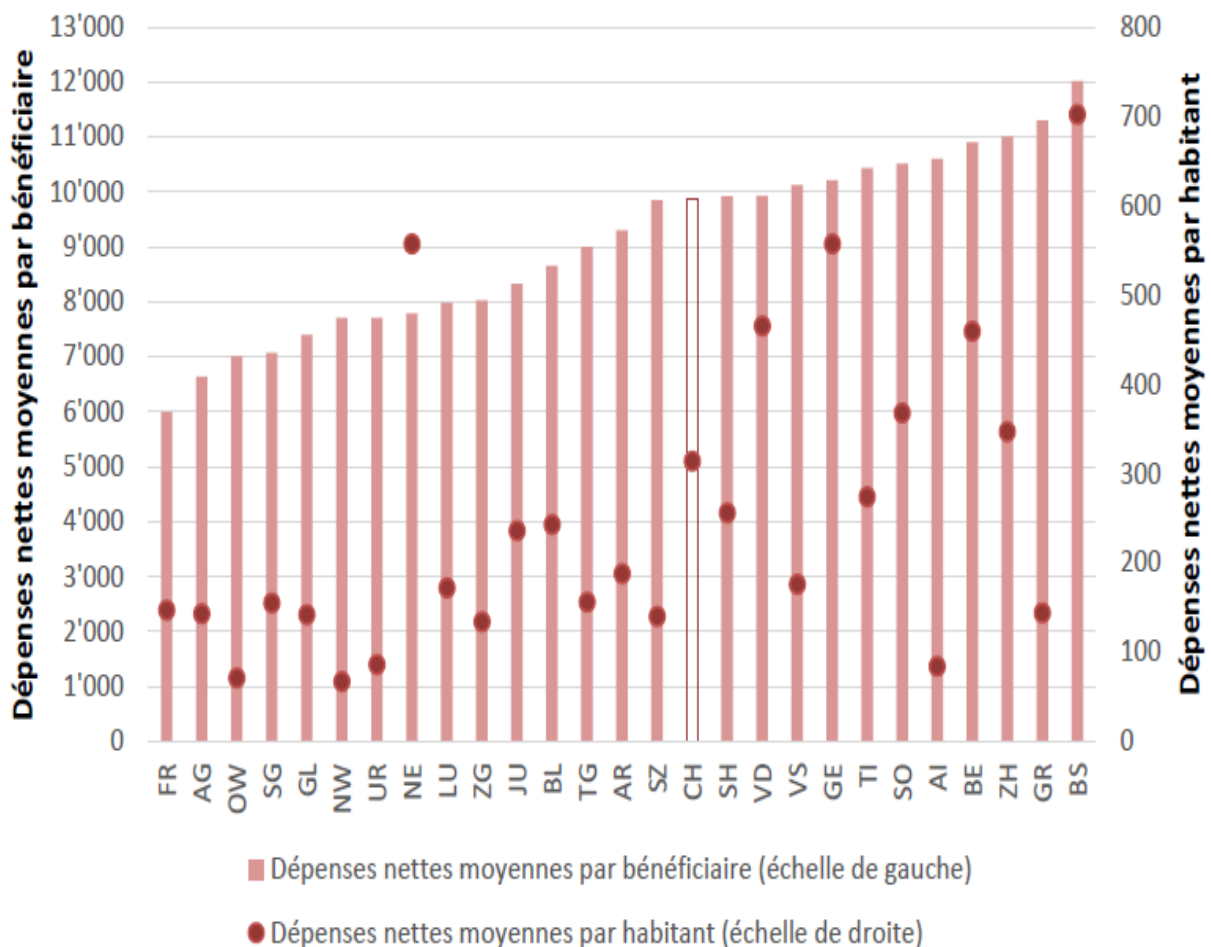
3.3. Aide sociale (service social régional)

L'aide sociale représente le dernier filet du système de sécurité sociale, il a pour but d'assurer le minimum vital aux personnes qui en justifient le droit. Comme mentionné, le nombre de dossiers, de personnes et de dépenses liés à l'aide sociale est important dans le canton de Neuchâtel (voir ci-dessous figure 4). Le Service social régional (SSR) de la Ville de Neuchâtel est le deuxième plus important service du canton de Neuchâtel après celui de La Chaux-de-Fonds.

Les activités d'un SSR sont :

- L'aide matérielle, dont les dépenses principales concernent le forfait d'entretien et l'aide au loyer ;
- Le soutien à l'insertion sociale et professionnelle
- Le conseil personnalisé (orientation, informations, écoute, etc.).

Figure 5



Source OFS, Statistique financière de l'aide sociale au sens strict

Le nombre de dossiers suivis durant l'année 2017 par le SSR de Neuchâtel est de 2'042.

Le Service de l'aide sociale compte 21 collaborateurs pour 16.6 EPT à fin 2017.

Le Service social de Neuchâtel est engagé sur plusieurs projets. Voici un bref descriptif de trois d'entre eux.

3.3.1. Le projet PIJAD

PIJAD (projet d'insertion des jeunes à l'aide sociale) a démarré en 2014 et a pris fin au 31 décembre 2017. Ce projet « pilote », mené en collaboration avec la haute école en travail social de Lausanne, consistait à soutenir des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale de façon plus intensive de manière à accélérer un retour sur le marché du travail ou à stimuler la reprise d'une formation. Sur le nombre de jeunes suivis (n=42), des effets positifs ont été enregistrés pour la moitié d'entre eux. Une majorité ne dépend plus de l'aide sociale (n=11), commencé une formation (n=5), ou ont été placés en stage d'insertion (n=7). Outre les aspects d'intégration professionnels évidents, des économies financières non négligeables sont réalisées malgré le coût engendré par le projet (0.7 EPT). Les économies réalisées ont été estimées à 200'000 francs.

Le développement du projet au niveau cantonal n'étant pas possible, faute de ressources, la Commission financière de votre Conseil a recommandé, lors de l'examen des comptes 2017, que la Ville développe ce projet en le finançant elle-même.

3.3.2. Insertion socio-professionnelle

Le SSR de Neuchâtel dispose depuis 2007 d'un secteur Insertion qui, en collaboration avec les assistants sociaux, s'emploie à évaluer les compétences des bénéficiaires et à les placer dans des mesures d'insertion socio-professionnelle (ISP). Ces stages, en général d'une durée de trois mois, sont reconductibles selon évaluation et participent à un projet d'intégration sociale ou professionnelle. Le secteur Insertion prospecte constamment pour trouver de nouvelles places de stages dans le secteur public, parapublic ou privé. On dénombre pour 2017 : 350 entretiens individuels avec des bénéficiaires de l'aide sociale et 776 placements stages ISP ; 81 bénéficiaires ont trouvé un emploi rémunéré.

Le secteur Insertion du Service de l'action sociale est un modèle dans le canton, en effet les communes de Val de Travers et Le Locle s'en sont inspiré. Il s'occupera également du suivi des dossiers des communes de CC, Valangin et Peseux à partir de 2019, ce qui représente environ 100 dossiers supplémentaires. Des bénéficiaires du Centre régional de l'Entre-deux-Lacs ont également été accompagnés jusqu'à fin 2017, ce centre a souhaité résilier la convention pour mettre en place son propre dispositif.

Ce soutien à l'insertion a été renforcé encore en 2016 par la création d'une base de données dédiée, développée en collaboration avec le Centre électronique de gestion.

Enfin, ce secteur participe, en compagnie du GSR des Montagnes neuchâteloises, à la mise en place du nouveau dispositif d'intégration professionnelle. Ce projet pilote cantonal se déroule d'août à décembre 2018 en étroite collaboration avec les services de l'emploi et de l'action sociale.

En termes de dotation, le secteur Insertion repose actuellement sur l'efficacité de deux conseillers-ères en insertion (1.5 EPT). Un soutien administratif, évalué à 0.5 EPT, fait encore défaut pour soutenir cette importante activité qui contribue à la diminution de la facture sociale.

3.3.3. Le secteur du contentieux et du contrôle

Suite au départ à la retraite du collaborateur responsable du suivi des contentieux, un nouveau poste a été créé en avril 2017 (0.8 EPT). Les tâches de ce poste concernent le suivi du remboursement de l'aide matérielle indument délivrée, ainsi que le déploiement de mesures de prévention des abus (contrôle).

Le suivi régulier des remboursements et les démarches judiciaires (décisions de service et plaintes au Ministère public) sont ainsi administrées et suivies de façon systématique; une collaboration avec le Service juridique de la Ville est en place. Les efforts liés au remboursement de l'aide indue ont permis d'encaisser 47'599.10 francs au cours des 6 premiers mois d'activité du contentieux.

Le domaine du contrôle assuré par le Canton auprès des services cantonaux sera organisé sous une nouvelle approche dans un délai encore à préciser.

Au niveau du contrôle, un projet pilote a été confié par le canton et les communes au service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel pour la mise en place depuis la fin de l'année 2017 d'un système cantonal de demande de baisse de loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale. En profitant de la conjoncture des taux hypothécaires historiquement bas, l'objectif est de réduire la facture sociale sans toutefois toucher aux prestations des bénéficiaires de l'aide. Les frais de logement (hors placement en institution spécialisée ou hôtel) représentent près de 50% des dépenses d'aide matérielle dans le canton de Neuchâtel. Suite aux résultats encourageants du projet pilote, le Conseil de la facture sociale a décidé d'étendre cette démarche à l'ensemble du canton. Le projet, entièrement financé par la facture sociale, est géré par le Service de l'action sociale de la Ville (1.0 EPT). A noter qu'il pourrait être adapté au niveau cantonal pour les personnes à l'AVS bénéficiant des prestations complémentaires.

3.4. Les services transversaux

Le fonctionnement du Service de l'action sociale repose également sur le travail essentiel de ses services transversaux, à savoir : la comptabilité, le secrétariat (qui est dédié au suivi des dossiers d'aide sociale) et la réception.

On a comptabilisé en 2017, environ 20'000 passages et 40'000 appels téléphoniques gérés par la réception, ce qui est considérable et dénote d'une activité quotidienne intense pour le service. L'équipe de réception est en première ligne face aux personnes en demande d'information ou de prestations, on y observe des comportements agressifs fréquents. Des conditions de travail sécurisées dans ce secteur sont essentielles, une attention particulière doit être portée à cet aspect, en cohérence avec la politique de santé et sécurité au travail.

Le secrétariat est dédié à l'accompagnement des dossiers d'aide sociale. Une partie importante concerne le suivi « caisse maladie » dont les activités sont en constante évolution, relatant par là une augmentation constante des coûts de santé pour la population concernée.

Enfin, la comptabilité assure les dépenses et les recettes de l'aide sociale pour un total, en 2017, de 40 millions francs, correspondant à 37'166 factures et 14'916 ordres permanents, ce qui est considérable.

3.5. Finances

En tenant compte du système de l'harmonisation des taux de financement des prestations sociales dans le canton, la participation de la part communale de Neuchâtel au pot commun en 2017, s'est élevée à 16.5 millions de francs, sur un total de participation des communes à 86.9 millions de francs⁶ (hors charge de personnel)⁷. Le montant annuel de la facture sociale globale en 2017 est de 217.4 millions de francs, cette charge est répartie à 60% pour le canton et 40% pour les communes.

3.6. Défis

Le Service de l'action sociale de la Ville se caractérise par un grand professionnalisme reconnu par le réseau des partenaires. Néanmoins, les mesures d'économies et le train de réformes instauré par le canton, créent un climat tendu pour ce service qui, positionné « au front », doit également faire face à une population en souffrance. La sécurité des professionnels est un thème important et nécessite d'être affiné pour garantir en permanence des conditions de travail adéquate.

En termes de ressources, on relèvera que globalement le service de l'aide sociale est légèrement sous doté. En effet, avec un nombre élevé de dossiers par assistant social, actuellement 106 pour un 100% (la norme est à 100), des situations considérées comme complexes et une charge administrative en augmentation, les absences non prévues, heureusement peu fréquente, génèrent un flux tendu qui fragilise le service.

Au niveau des locaux, le service se trouve à la rue Saint-Maurice 4, au cœur de la ville, facilement accessible en transports publics, ce qui est pratique pour les bénéficiaires. Bien que réparti inégalement sur quatre étages, il manque à ce jour de place (deux collaborateurs doivent travailler de façon itinérante) et il n'est pas possible d'attribuer un poste fixe à certains de nos stagiaires bien qu'en capacité d'assurer des activités déléguées. Dès lors, un agrandissement des locaux est en cours de réalisation (cf. chapitre 4).

⁶ Ce montant de 86.9 millions de la participation des communes à la facture sociale (40%) recouvre les dépenses suivantes : subsides LAMal, bourses, avances contribution d'entretien, aide sociale, lutte contre les abus, intégration professionnelle, aide sociale privée (Caritas, CSP), allocation familiales pour personne sans activité lucrative.

⁷ Les frais de personnels pour la délivrance des prestations font également l'objet d'une répartition entre le canton (40%) et les communes (60%). Ils font l'objet d'un décompte séparé.

Reste à signaler un des défis majeurs du service pour ces prochaines années : le passage à la gestion informatisée des dossiers. L'intégration de Corcelles Cormondrèche a accéléré l'évolution de nos pratiques dans ce sens. Tout en préservant le savoir-faire existant, il s'agira de simplifier et dynamiser les processus de gestion des dossiers en informatisant les procédures. Cela devrait permettre d'améliorer le suivi des dossiers et de renforcer les synergies entre les secteurs. Ce chantier, qui doit aussi être coordonné avec la mise en place d'un nouvel outil informatique cantonal se poursuivra jusqu'en 2020.

4. Collaborations intercommunales en matière de prestations sociales

Selon l'article 15 de la Loi cantonale sur l'Action Sociale⁸ « *Les communes peuvent se regrouper, par le biais de syndicats intercommunaux ou de conventions, pour créer des services sociaux régionaux* ».

Dans ce sens, la Ville de Neuchâtel a conclu trois conventions avec les Communes de Valangin, de CC et de Peseux.

4.1. Collaboration avec la Commune de Valangin

Depuis 1999, les demandes de prestations sociales qui concernent les habitants de commune de Valangin sont confiées au Service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel. Une convention a été établie dans ce sens. Le nombre de dossiers est modeste (n=11 dont 2 nouvelles situations en 2017). Une facturation forfaitaire en fonction du nombre de dossiers est adressée à la commune de Valangin chaque année (6'315 francs pour 2017).

4.2. Collaboration avec la Commune de CC

La commune de CC a dénoncé la convention relative au Guichet Social Régional de La Côte qui la liait à la commune de Peseux. Elle s'est approchée de la Ville de Neuchâtel pour lui confier la gestion des demandes de prestations sociales de ses habitants.

⁸ Loi sur l'Action sociale (LASoc), Art.15 al.1.

Le 19 octobre 2016, les deux communes ont signé une convention de collaboration qui stipule que la Commune de CC adhère au Service de l'action sociale de Neuchâtel. En d'autres termes, CC délègue à la Ville de Neuchâtel sa compétence en matière de dépôt de demandes de prestations sociales, d'aide sociale et de démarches en lien avec l'agence AVS/AI. La convention précise les modalités de cet accord intercommunal qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

4.2.1. Implications au niveau des ressources humaines

CC est une des communes du canton qui a un bas taux d'aide sociale (3,4% vs 9,5% en Ville).

L'établissement des besoins en personnel a été fait sur la base du nombre de dossiers transmis par la Commune de CC au moment de la signature, et ce pour trois domaines spécifiques que sont l'aide sociale (SSR), le Guichet social régional (GSR) et l'Agence AVS/AI (AAR). Le nombre d'EPT est établi pour le SSR de la Ville en fonction des normes cantonales (1 EPT d'assistant social + 0.7 EPT administratif pour 100 dossiers). La répartition des besoins administratifs concerne la comptabilité, le secrétariat du SSR et la réception. Pour le GSR et l'Agence le nombre d'EPT est établi en fonction du volume de travail réalisé à Neuchâtel pour respectivement 100 dossiers.

Sur la base des chiffres transmis par CC, les besoins en personnel supplémentaire nécessaires pour gérer les dossiers de CC ont été évalués à **1.5 EPT**, selon la répartition ci-dessous :

Tableau 1

Secteurs	Nbre de dossiers	EPT
SSR (Aide sociale)	60	0.6 (AS) + 0.4 (admin)
GSR (Guichet régional)	208	0.3
AAR (Agence AVS /AI)	109	0.2

L'engagement de personnel supplémentaire a donc été nécessaire pour être opérationnel dès le 1^{er} janvier 2018. Pour ce faire, des mutations à l'interne ont été effectuées pour les postes d'administration et d'assistant-e social-e. En collaboration avec CC, nous avons engagé une personne du GSR de la Côte, pour renforcer les équipes de l'Agence AVS/AI et du GSR. Pour cette personne, une formation complémentaire assurée par CC a été nécessaire.

4.2.2. Implications concernant les infrastructures et l'organisation

Bien que confrontées à un manque de place au niveau du secteur de l'aide sociale, les trois nouvelles personnes ont intégré en 2018 les locaux existants. Un projet d'extension des locaux est prévu pour 2019 (cf. point 4.2). Pour les habitants de CC bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI, une permanence est organisée une journée par semaine dans les locaux de l'administration de CC. Bien que favorable à l'idée de réunir toutes les activités du Service sous un même toit, cette concession a été faite en pensant aux personnes à mobilité réduite. Une évaluation périodique sera effectuée pour décider, à terme, du bien-fondé de cette solution, considérant qu'au niveau cantonal cette option n'est pas souhaitée mais tolérée dans ce cas précis.

Au niveau organisationnel, la reprise des prestations sociales de CC implique une nouveauté importante dans la gestion des dossiers d'aide sociale. En effet, le GSR de la Côte pratique un suivi uniquement informatique des dossiers. Cela signifie qu'il n'y a eu quasi aucun document papier transféré, contrairement aux pratiques en place à Neuchâtel. L'arrivée de dossiers informatisés représentent une opportunité pour notre service qui peut ainsi initier cette mutation et passer progressivement à la gestion informatique des dossiers d'aide sociale.

4.2.3. Implications financières

Dans le cadre de cette collaboration intercommunale, il s'agit de réaliser « financièrement parlant » une opération « blanche » pour la Ville. Si l'on fait une projection pour 2018, au niveau des charges supplémentaires en personnel, on arrive à une charge totale de 150'000 francs (1.5 EPT).⁹

⁹ Sur une base admise par le service des Ressources humaine de la Ville considérant 100'000 francs pour un 100%.

Les prestations de la Ville de Neuchâtel sont facturées semestriellement à CC. Le montant facturé est établi au prorata du nombre de dossiers concernés en fonction d'un prix par dossier préétabli pour chaque année civile.

Un prix est calculé pour chaque secteur concerné étant donné que les prestations fournies sont différentes. Trois prix différents ont ainsi été projetés correspondant donc au secteur de l'aide sociale (SSR), au Guichet social régional (GSR) et à l'agence AVS /AI régionale (AAR). Lors de la préparation de la Convention, nous avons pris les comptes 2015 comme base pour calculer le prix du dossier multiplier par le nombre estimé de dossiers pour 2016, on arrive à un produit de 148'878 francs. (Voir tableau 2 ci-après).

Le prix du dossier est calculé en se basant sur les comptes de l'année précédente, il est donc amené à fluctuer.

Tableau 2

	Charges (CHF)	Produits (CHF)
<u>Personnel</u>		
Service social (60%)	60'000.00	
Administration (40%)	40'000.00	
Agence AVS/AI (20%)	20'000.00	
Guichet social régional (30%)	30'000.00	
<u>Prix par dossiers</u>		
SSR (1'665.19 x 60)		99'911.40
AAR (213.74 x 109)		23'297.65
GSR (123.41 x 208)		25'669.30
Totaux	150'000.00	148'878.35
Différence (perte)	1'121.65	

Commentaires :

- Les recettes totales sont fonction du nombre de dossiers pris en compte au moment du calcul, donc les estimations sont à considérer avec précaution.
- Le coût en personnel annoncé de 150'000 francs sera en réalité en 2018 moins cher dans la mesure où les personnes engagées au 1^{er} janvier 2018 sont entrées dans des classes et échelons inférieurs.
- La convention stipule que le prix du dossier doit se baser sur les comptes de l'année précédente à celle de la facturation. Par conséquent, les recettes peuvent fluctuer. Par exemple, si on prend les comptes 2016 comme base pour calculer le prix du dossier, on arrive, avec le même nombre de dossiers à une recette de 160'036 francs (variation de 11'157.65 francs)
- Le nombre de dossier d'aide sociale (SSR) impactera de manière plus importante les résultats, étant donné que le prix du dossier est près de dix fois plus élevé que pour le prix des dossiers GSR et l'Agence AVS-AI.
- Le nombre de dossier aide sociale annoncé était de 60, il est aujourd'hui stabilisé à 75. Cette augmentation du nombre de dossiers CC ne trouve pas d'explication évidente.
- Certains frais ne sont pas pris en compte ici, car ils seront facturés directement à CC au prix coûtant établi par le canton, on pense notamment aux frais forfaitaires liés à l'utilisation des logiciels cantonaux (SACSO).

4.3. Projet de collaboration avec la Commune de Peseux

Les communes de Peseux et de CC formaient jusqu'au 31 décembre 2017 le Guichet social régional de la Côte au sens de l'art. 15 LASoc. Avec le retrait de CC pour rejoindre le Service social de Neuchâtel, Peseux est contraint par le canton de se rattacher à un Guichet social régional existant. En effet, selon l'art.14 al.2 LASoc « *Un service social doit englober un bassin de population suffisant* » ; le règlement d'application fixe ce nombre minimum à 8'000 habitants.¹⁰ Peseux compte au

¹⁰ Art.3 al.2 RELASoc.

31.12.2016, 5'919 habitants.¹¹ Le canton, par l'intermédiaire du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS), a accordé un délai d'une année à Peseux, soit jusqu'à fin 2018, pour finaliser un partenariat, avec la condition qu'un accord de principe soit trouvé avant fin 2017. Les communes de Peseux et Neuchâtel ont signé une convention de collaboration le 20 avril 2018 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Comme pour Valangin et CC, les prestations sociales de Peseux concernent les demandes entrantes au Guichet régional, les demandes et suivis d'aide sociale et les démarches relatives à l'agence AVS/AI.

Cette reprise implique des adaptations conséquentes en termes de ressources humaines et d'infrastructure ; au niveau financier, l'opération vise l'équilibre comme pour CC ; les prestations assurées par Neuchâtel pour les bénéficiaires subitieux seront directement facturées à Peseux.

4.3.1. Implications concernant les ressources humaines

Sur la base des chiffres transmis par Peseux, les besoins en personnel supplémentaires pour Neuchâtel ont été définis. Les critères de dotation utilisés pour définir les besoins en personnel sont les mêmes que pour CC, mais appliqués ici au nombre de dossiers gérés à Peseux en 2017, à savoir 1'027 dossiers. La dotation nécessaire est de 5.6 EPT, ce qui correspond à l'engagement de huit collaborateurs-trices supplémentaires.

La répartition de la dotation par secteurs est la suivante :

Tableau 3

Secteurs	Nbre de dossiers	EPT
SSR (Aide sociale)	240	2.4 (AS) + 1.7 (admin)
GSR (Guichet régional)	484	0.9
AAR (Agence AVS /AI)	303	0.6

¹¹ Selon le service de la statistique du canton de Neuchâtel.

La reprise du personnel de Peseux revêt un caractère sensible, qui plus est dans un contexte où les discussions sur le processus de fusion entre les communes ont été réactivées. Il importe ici que le législatif soit précisément informé.

Processus de recrutement

Une analyse a été menée en collaboration avec le Service des ressources humaines pour évaluer les possibilités d'engagement du personnel de Peseux. Il a été décidé de procéder à l'engagement des nouvelles ressources en personnel suivant trois étapes: favoriser la mobilité interne (finalisée au 31 mai 18), reprise du personnel de Peseux (finalisée au 31 juillet 18), engagements externes (en cours).

La mobilité interne est de 0.8 EPT et l'apport en personnel de Peseux souhaité est de 4.8 EPT.

L'article 5 de la convention stipule que : « *la VDN privilégie la reprise du personnel de Peseux. Un entretien d'évaluation des collaborateurs-trices du GSR de Peseux sera réalisé par la VDN. La VDN se réserve la possibilité de renoncer à l'engagement de certaines-es collaborateurs-trices de Peseux qui ne rempliraient pas les conditions requises.* »¹²

Au mois de novembre 2017, la Direction de l'Action sociale a informé son homologue de Peseux du besoin en personnel global nécessaire à la reprise des activités de Peseux (5.6 EPT) et de son intention de d'abord faire prévaloir la mobilité interne au sein du service l'action sociale de la ville avant de procéder à la reprise du personnel de Peseux selon les termes de la convention.

La dotation initiale en personnel de Peseux étant de 5.94 EPT, une reprise complète de l'ensemble du personnel n'était pas envisageable. En effet, outre la mobilité interne effectuée à Neuchâtel (0.8), deux autres éléments ne justifiaient pas une reprise complète : d'une part, un poste de responsable n'est pas nécessaire au SAS de la VDN déjà doté à ce niveau, d'autre part, le volume d'activités étant environ dix fois supérieur à Neuchâtel, les processus de travail sont plus rationalisés.

¹² Extrait de la Convention relative au Guichet Social Régional portant sur les demandes de prestations sociales, l'aide sociale et les démarches relatives à l'agence AVS/AI entre d'une part la Ville de Neuchâtel et d'autre part la Commune de Peseux ; signée en avril 2018.

Malgré les informations transmises par la VDN aux Autorités de Peseux fin 2017 déjà et malgré deux séances d'information faites au personnel de Peseux sur le processus de reprise du personnel en début d'année 2018, cinq départs successifs ont été enregistrés au sein du personnel de Peseux entre février et mai 2018. Ces collaborateurs-trices ont démissionné pour la plupart sans connaître les propositions de la VDN. Cette situation a engendré des problèmes d'effectifs importants au sein du GSR de Peseux. Des mesures ont dû être prises pour pallier au manque de personnel ; la VDN s'est mobilisée pour trouver des solutions afin de stabiliser les prestations de Peseux et soutenir ses futurs-es collaborateurs-trices.

Au final, le personnel non démissionnaire restant du GSR de Peseux au 1er mars 2018 s'est vu proposé un emploi à la VDN, à savoir six personnes. Des entretiens ont été réalisés en collaboration avec le Service des Ressources humaines de la VDN ; cinq collaborateurs-trices (3.5 EPT) de Peseux ont décidé de rejoindre notre service pour le 1er janvier 2019.

À noter qu'au cours de ce processus, la VDN n'a refusé aucun collaborateur-trice de Peseux. Les personnes qui ont décidé de démissionner, l'ont fait de leur plein gré. La VDN a été transparente et claire tout au long de ce processus.

Pour compléter l'effectif nécessaire au 1er janvier 2019, des postes ont été mis au concours à l'externe, les entretiens sont en cours.

Dès 2019, le Service comptera huit collaborateurs-trices de plus. Avec cette opération, le Service verra son effectif augmenter de 17%, ce qui induit des efforts importants en termes d'organisation et de dynamique d'équipe.

4.3.2. Implications concernant les infrastructures et l'organisation

Le personnel du Service de l'action sociale est déjà à l'étroit aujourd'hui, l'acquisition de locaux supplémentaires est indispensable pour accueillir les nouveaux-elles collaborateurs-trices. L'objectif est de s'agrandir en évitant un éclatement géographique du service. Une opportunité s'est présentée avec la libération d'un étage complet (ex-Publicitas) de l'immeuble de la rue Saint-Maurice 4. Une reprise du bail est en cours. Des investissements importants en travaux de transformation et

acquisition de postes de travail (bureaux et informatique) sont nécessaire, un crédit complémentaire de 200'000 francs a été arrêté par notre Conseil pour cela.

Conformément au souhait exprimé par le canton, il n'est pas prévu de maintenir une antenne à Peseux, ce qui signifierait que tous les bénéficiaires subiéreux se déplaceraient dorénavant au centre-ville de Neuchâtel.

Au niveau organisationnel, la réforme initiée par l'arrivée des dossiers de CC concernant la gestion informatique, sera poursuivie, tout en tenant compte de l'annonce récente faite par le canton d'une refonte complète du logiciel de gestion des dossiers d'aide sociale. Il s'agira donc de coordonner les réformes internes au service avec l'évolution du dispositif cantonal.

4.3.3. Implications financières

Comme pour les conventions intercommunales existantes précédentes (Valangin et CC), les prestations fournies par le Service social de Neuchâtel seront facturées au prorata du nombre de dossiers venant de Peseux, en différenciant les secteurs concernés.

Les prix par dossier ont été fixés sur la base des comptes 2017 du Service de l'action sociale de Neuchâtel (augmenté de 280'000 francs estimé pour la part loyer et frais de fonctionnement divers). Le nombre de dossiers a été établi par Peseux pour 2017. Comme le montre le tableau ci-dessous, les charges de personnel s'élèvent à 560'000 francs alors que les recettes se situeraient à 578'155.90 francs. Le nombre de dossiers peut varier d'une année à l'autre. Les fluctuations concernant les dossiers d'aide sociale peuvent donc impacter de façon significative le résultat.

Tableau 4

	Charges (CHF)	Produits (CHF)
<u>Personnel</u>		
Service social (240%)	240'000	
Administration (170%)	170'000	
Agence AVS/AI (60%)	60'000	
Guichet social régional (90%)	90'000	
<u>Prix par dossiers</u>		
SSR (1'811 x 240)		434'640
AAR (222x 300)		66'600
GSR (143x 480)		68'640
Totaux	560'000	569'880
Différence (gain)		9'880

4.3.4. Historique des conventions

8 février 1999	Convention entre Valangin et Neuchâtel
19 octobre 2016	Convention entre CC - Neuchâtel
1 ^{er} janvier 2018	Prestations sociales de CC reprises à Neuchâtel
20 avril 2018	Convention entre Peseux et Neuchâtel
1 ^{er} janvier 2019	Prestations sociales de Peseux reprises à Neuchâtel

5. Conclusion

Avec l'intégration simultanée de la gestion des prestations sociales des communes de CC et de Peseux, le Service de l'action sociale de Neuchâtel s'agrandit considérablement. Ce développement représente en soi un défi au niveau des dynamiques d'équipe et du management. Pour avoir une photographie complète de la situation, il faut aussi considérer les réformes en cours au niveau cantonal dans le champ de l'action sociale. On pense ici à la nouvelle politique d'intégration professionnelle, au projet de réforme de l'aide sociale (RAISONE), au encore au changement de logiciel SACSO, ces importants projets impactent directement les activités du service qui est face au défi de s'adapter à un domaine en mutation constante. Tout changement impliquant son lot de tension et de satisfaction, c'est avec un état d'esprit volontaire et proactif que le Service de l'action sociale souhaite accompagner ces réformes à venir.

Plusieurs défis seront nécessaires à relever pour cela, ils sont énumérés ci-dessous en guise de conclusion.

- Le développement cohérent des activités du service sera possible dans des locaux adaptés. Des frais d'investissement sont consentis pour cela. L'ensemble du service sera abrité dans le même bâtiment (hormis l'antenne CC), les différents secteurs seront mieux répartis, ce qui permettra d'optimiser l'organisation de l'activité.
- Avec l'accueil des bénéficiaires de CC et Peseux, le nombre de passages à la réception du service va augmenter considérablement. Des mesures en termes de sécurité, de convivialité et de renouvellement des équipements seront prises.
- L'intégration des prestations des communes de CC et Peseux induit le passage à la gestion électronique des dossiers d'aide sociale. Cette transition devra être coordonnée au projet cantonal (LIANE) qui prévoit la refonte du logiciel de suivi des dossiers d'aide sociale. Ce nouveau logiciel provoquera de nouvelles façons de travailler.
- Une période d'incertitude se profile pour le service avec les réformes internes et externes importantes. Une attention particulière est apportée à la dynamique inter secteurs. Afin de suivre la mise en œuvre de recommandations de l'audit organisationnel réalisé en 2016, des ressources en termes de team building et de supervision sont déployées pour accompagner ces changements.

Ce rattachement à Neuchâtel des Communes de Valangin, CC et Peseux dans le domaine de l'action sociale, revêt une dimension symbolique importante dans la perspective du développement des synergies intercommunales.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport d'information.

Neuchâtel, le 15 août 2018.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,

Le chancelier,

Christine Gaillard

Rémy Voirol

Table des matières

1. Introduction	1
2. Aperçu de la politique sociale dans le canton de Neuchâtel.....	2
3. Service de l'Action sociale de la Ville de Neuchâtel.....	6
3.1. Le Guichet social régional.....	7
3.2. Agence AVS / AI	9
3.3. Aide sociale (service social régional)	10
3.3.1. Le projet PIJAD	11
3.3.2. Insertion socio-professionnelle	11
3.3.3. Le secteur du contentieux et du contrôle	12
3.4. Les services transversaux	13
3.5. Finances	14
3.6. Défis 14	
4. Collaborations intercommunales en matière de prestations sociales...15	
4.1. Collaboration avec la Commune de Valangin	15
4.2. Collaboration avec la Commune de CC	15
4.2.1. Implications au niveau des ressources humaines	16
4.2.2. Implications concernant les infrastructures et l'organisation	17
4.2.3. Implications financières.....	17
4.3. Projet de collaboration avec la Commune de Peseux.....	19
4.3.1. Implications concernant les ressources humaines.....	20
4.3.2. Implications concernant les infrastructures et l'organisation	22
4.3.3. Implications financières.....	23
4.3.4. Historique des conventions.....	24
5. Conclusion	25