

## Neuchâtel : du Projet au Dispositif ACCORD 10 ans après

*Dossier préparé par Paola Attinger, juriste au service de l'action sociale et membre de l'équipe de projet "bureau ACCORD"*

Novembre 2015

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

**20  
ans**

*Pour fêter ses 20 ans, l'Artias publie cette année une série de dossiers du mois « regard devant-regard derrière ». Nous avons sélectionné quelques thèmes qui avaient fait l'objet d'un dossier du mois entre 2004 et 2006 et avons demandé à leurs auteurs de reprendre le sujet, dix ans plus tard, de manière à mettre en lumière l'évolution, du discours, des faits concrets, du contexte.*

*Le dossier de janvier 2005 « [Neuchâtel: ACCORD pour harmoniser et coordonner les prestations sociales](#) » poursuit cette série « spécial 20 ans ».*

## RESUME

Dix ans ont passé depuis que l'ARTIAS nous ouvrait les lignes de son dossier du mois. En janvier 2005 paraissait "*Neuchâtel: ACCORD pour harmoniser et coordonner les prestations sociales*". De ce qui était alors le projet ACCORD, une proposition de loi-cadre<sup>1</sup> du Conseil d'Etat sur le point d'être soumise au Grand Conseil, nous sommes passés dix ans après au Dispositif ACCORD, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ce dossier revisite dix ans de travaux et livre un premier bilan intermédiaire de la réforme, en reprenant de larges extraits du rapport "*Bilan intermédiaire de la mise en place du Dispositif ACCORD*", du 26 Juin 2015, rédigé par le service cantonal de l'action sociale. Ces extraits figurent en bleu dans le texte, précédés d'un \*.

---

<sup>1</sup> [LHaCoPS, loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, du 23 février 2005](#)

\* Réforme majeure de la délivrance des prestations sociales sous conditions de ressources dans le canton de Neuchâtel le Dispositif ACCORD concerne plusieurs dizaines de milliers d'usagers ou bénéficiaires potentiels, couvre cinq domaines d'activités de la politique sociale répartis entre le canton et les communes, engage quelque deux cents collaborateurs de l'Etat et des communes ou régions et "pèse" plus de 210 millions de francs au titre des prestations individuelles versées annuellement.

Le Dispositif ACCORD ne remet pas en question les prestations sociales, mais réforme et unifie l'accès à celles-ci, ainsi que leur calcul, leur interdépendance et l'échange d'informations entre les services concernés.

Il concerne cinq prestations sociales, à savoir les avances sur les contributions d'entretien, les mesures d'intégration professionnelle, les réductions individuelles de primes de l'assurance obligatoire de soins, les bourses d'études et l'aide sociale.

Il définit cinq instruments communs aux cinq prestations concernées :

- l'unité économique de référence (UER); désigne l'ensemble des personnes du ménage prises en compte dans le calcul.
- le revenu déterminant unifié (RDU); base de calcul du droit à la prestation.
- le processus d'examen du droit aux prestations sociales; définit l'ordre dans lequel les prestations peuvent être sollicitées, à la fois pour éviter aux usagers de circuler d'un service à l'autre et pour éviter les « effets d'aubaine », puisque l'octroi d'une prestation est pris en compte dans le calcul du revenu déterminant le droit à la prestation suivante.
- l'échange d'informations; base centralisée de données.
- l'organisation des structures d'accès aux prestations; guichets sociaux régionaux, une seule porte d'entrée par région.

Nous nous proposons dans ce dossier-ci de revisiter tout d'abord l'une des options présentées dans le dossier de janvier 2005 et qui n'a pas été confirmée, puis de détailler quelques thèmes qui n'étaient pas identifiés en 2005 et qui se sont révélés importants voire décisifs pour cette réforme, et enfin de livrer quelques premiers enseignements, notamment en nous appuyant sur le bilan intermédiaire qui a été dressé ce printemps à la demande du chef du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) et de la Conférence des directeurs communaux en charge du social (CdC Social).

## **1. Dossier 2005 – une application progressive aux prestations sociales – option non confirmée**

Contrairement à ce qui était affirmé en 2005, la réforme a été appliquée en une fois aux cinq prestations retenues et non pas progressivement. Comme la réforme créait un accès centralisé et unique dans chaque région, avec dépôt d'une seule demande de prestations sociales (DPS) au guichet social régional (GSR), une application de suite aux cinq prestations retenues s'imposait.

La loi-cadre adoptée le 23 février 2005 a prévu qu'il revenait au Conseil d'Etat de définir les prestations sociales concernées par cette réforme. Cinq prestations ont été retenues, pour lesquelles le champ de compétence cantonal était suffisant pour permettre de réformer à la fois l'accès et le calcul. Ces

prestations sont les suivantes - dans un ordre qui a été nommé "*processus d'examen du droit aux prestations*" - : les avances sur les contributions d'entretien, les mesures d'intégration professionnelle, les réductions individuelles de primes de l'assurance obligatoire de soins, les bourses d'études et l'aide sociale. Ont été écartées les prestations qui prenaient pour base des dispositions fédérales (p.ex. les aides individuelles au logement aux locataires des immeubles subventionnés selon la loi fédérale LCAP) et celles pour lesquelles un accès centralisé et unique faisait peu sens (p.ex. l'assistance judiciaire, qui est calculée et octroyée par l'autorité saisie dans une procédure).

## **2. Les thèmes non identifiés en 2005**

### **a) Quatre aspects des développements informatiques :**

1. Le gain ajouté de la proximité entre informaticiens et métiers: c'est le service informatique cantonal (SIEN) qui a développé la Base centralisée de données sociales (BACEDOS), épine dorsale d'un système coordonné de prestations. Ce service assume de longue date le développement et la maintenance des logiciels métier propres à chaque prestation. Si la construction de BACEDOS n'a pas été une mince affaire, elle a pu bénéficier de l'excellente compréhension de chacun des cinq métiers qu'avaient les chefs de projets informatiques du SIEN.
2. La réalité avec laquelle il faut composer lorsqu'il y a plusieurs outils informatiques d'âge différent : très vite il a été décidé de ne pas élaborer de nouveaux logiciels métier mais de créer des interfaces entre BACEDOS et les logiciels existants. Des impératifs liés à la LAMal ont toutefois contraint l'office cantonal en charge de ce dernier domaine (OCAM) de renouveler totalement son outil informatique. Ce renouvellement complet a permis de créer des interfaces très dynamiques avec BACEDOS mais a imposé aussi de coordonner les dates de mise en production des deux outils informatiques, au 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'outil métier de l'aide sociale aurait lui aussi grandement besoin d'être remplacé et des travaux préparatoires ont été initiés, sans qu'il y ait toutefois le même degré d'urgence que dans le domaine de l'OCAM. L'interface avec BACEDOS n'a dès lors pas pu être développée autant que cela aurait été souhaité par les utilisateurs de l'outil de gestion de l'aide sociale.
3. La pertinence d'un développement par étapes avec des phases de traitement manuel : l'un des points de tension lors de la mise en production le 1<sup>er</sup> janvier 2014 portait sur le fait que plusieurs mécanismes internes à BACEDOS n'étaient pas encore disponibles et ne le sont toujours pas pour certains d'entre eux. Il a de ce fait été nécessaire de traiter manuellement une série d'opérations et de coordonner celles-ci entre les divers acteurs (GSR, service prestataire et informaticiens) générant des communications par mails en masse et nécessitant de la part du SIEN, des GSR, des services prestataires et du service cantonal de l'action sociale (SASO) – plus spécialement du bureau ACCORD de celui-ci affecté à cette réforme – un engagement très intense 18 mois durant. Cette phase a eu néanmoins pour vertu d'asseoir des règles plus claires et adéquates que ne l'auraient été celles développées "hors sol" avant que la réforme ne soit appliquée. Les

questions soulevées par une telle coordination sont en effet souvent très complexes et il n'est pas toujours aisé de bien les appréhender ni surtout de bien les prioriser si l'on n'est pas en "production".

4. La GED, un outil à apprivoiser : enfin, une gestion électronique des documents (GED) a été introduite dans les GSR. Les demandes de prestations sociales (DPS) et toutes les pièces justificatives sont numérisées au plus tard au moment de la transmission des demandes aux services prestataires. Elles sont dès lors disponibles pour tous dans un outil de GED dédié au Dispositif ACCORD. Cette option technique forte n'existe pas encore dans tous les services prestataires. Ainsi un seul des quatre offices prestataires de l'Etat a une GED ainsi que cinq des huit services sociaux. Si l'accès aux justificatifs et leur transmission sont facilitées, la nécessité de passer par un support numérique pour les consulter n'est pas partout encore entrée dans les mœurs.

#### **b) L'harmonisation du financement des prestations**

Lors des travaux préparatoires qui ont suivi l'adoption de la loi-cadre, un sujet est revenu régulièrement sur le tapis dès qu'une règle de coordination était débattue, celui du financement des prestations, du "qui paye quoi". En effet, dans un système coordonné avec un ordre défini d'examen et d'octroi des prestations, toute règle qui implique que l'on réexamine ou non une prestation en aval ou en amont d'une autre a son impact en francs. Le canton de Neuchâtel prévoyait jusqu'en 2014 une participation plus élevée des communes au financement de la prestation octroyée après toutes les autres, l'aide sociale. Les prestations en amont étaient quant à elles essentiellement financées par l'Etat.

A l'occasion des travaux – plus larges – sur le désenchevêtrement des tâches entre Etat et communes, les clés de répartition des prestations sociales et singulièrement de celles concernées par la réforme ACCORD, ont été revues et harmonisées. Suivant le principe d'une "facture sociale" harmonisée, les cinq prestations du Dispositif ACCORD sont désormais également harmonisées dans leur financement et portées – pour la part non prise en charge par la Confédération (qui n'intervient que pour la réduction des primes et pour les bourses d'études) – à 60% par le canton et 40% par les communes. Cette solution qui a été adoptée par le Grand Conseil alors que les travaux sur la réforme ACCORD étaient dans leur dernière ligne droite, a permis d'apaiser les tensions sur toute une série d'options encore ouvertes sur la coordination.

#### **c) Une structure intercommunale fédérant le discours des communes**

En 2005, la réorganisation des services sociaux communaux et intercommunaux était à l'ordre du jour. Il s'agissait d'une part de créer des structures plus solides en termes de personnel, en définissant un bassin de population minimal et une dotation en assistants sociaux et personnel administratif qui soit fonction du nombre de dossiers traités. Il s'agissait d'autre part de préciser les rapports entre autorités politiques et services sociaux. C'est ainsi qu'en 2007 les communes se sont regroupées en huit régions qui sont aujourd'hui autant de guichets sociaux régionaux (GSR). Les trois regroupements ne comprenant pas une ville se sont dotés d'une commission

sociale régionale, qui est l'autorité d'aide sociale réunissant les membres des exécutifs en charge du social dans les communes de la région.

Cette réorganisation des régions d'aide sociale a permis de réduire le nombre d'interlocuteurs de l'Etat. Mais elle ne fédérait pas encore leur discours. Ce fut chose faite en 2012. C'est en effet cette année-là que l'Association des communes neuchâteloises (acn) a créé des conférences de directeurs communaux (CdC) par thème et en particulier la CdC Social. L'Etat a ainsi pu thématiser la réforme ACCORD auprès d'un seul organe plutôt qu'avec 37 communes. Tout naturellement, cette conférence a compté dès le début huit représentant-es des communes, issu-es chacun-e d'une région d'aide sociale.

La création de cet organe a dynamisé les échanges entre communes et Etat sur toute une série de questions liées à la mise en œuvre pratique de cette réforme, notamment locaux, équipement informatique et visuel.

#### **d) La formation des personnels des GSR et des services prestataires**

Avec le Dispositif ACCORD, l'instruction d'une DPS (demande de prestation) se fait en deux temps: 1) le GSR enregistre la demande, l'instruit en définissant unité économique de référence (UER, c'est-à-dire l'ensemble des personnes du ménage prises en compte) et revenu déterminant unifié (RDU) et l'oriente vers un ou plusieurs services prestataires; 2) le service prestataire reçoit cette demande et examine le droit des membres de l'UER à la prestation. Ce séquençage du traitement de la demande implique que le travail soit fait de façon correcte dès son début.

Les équipes chargées de la délivrance des prestations pour le canton se composent d'un nombre très réduit de personnes. Un transfert partiel de ces forces dans les GSR afin d'y traiter les DPS s'est révélé irréaliste. Canton et communes ont dès lors convenu de la création en tout de 15.5 postes dans les GSR, postes occupés par les gestionnaires ACCORD. Les charges correspondantes sont supportées selon les mêmes règles que celles applicables aux postes de personnel administratif des services sociaux.

Un cahier des charges a été établi et les communes-siège des GSR ont pu engager le personnel de leur guichet trois mois avant la mise en production, soit dès le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Ce personnel a reçu une formation intense, mise en place par le service cantonal, sur les trois derniers mois de 2013 (21 jours de formation). Un module de base de trois à quatre jours ensuite réduit à deux jours a également été dispensé aux personnels des services prestataires. Cela a permis de démarrer au 1<sup>er</sup> janvier 2014 avec un personnel déjà formé. Le bémol était bien entendu que la formation ne pouvait être que théorique. Mais deux avantages considérables ont été identifiés : avoir un personnel à 100% disponible sur le terrain dès la mise en production et créer de suite un réseau fort entre gestionnaires ACCORD et entre ceux-ci, le service cantonal de l'action sociale par le bureau ACCORD, et les services prestataires.

#### **e) Un vocabulaire à acquérir**

Le dialogue entre GSR et services prestataires a été confronté rapidement à la nécessité de donner une définition claire à quelques éléments-clés. Ainsi, la

DPS transmises par le GSR ne se confond pas avec un dossier. Une telle demande est en effet une communication, qui précise quelles sont les personnes qui composent l'unité économique de référence (UER), quel est le revenu déterminant unifié (RDU) et vers quel secteur prestataire il y a orientation. Si l'un ou l'autre élément change (naissance, perte d'un emploi, début de formation, etc.), une nouvelle communication est nécessaire et donc une nouvelle DPS doit être constituée et transmise. On dit alors de la précédente communication qu'elle est obsolète. Si l'acquisition de ce vocabulaire a été confronté ci et là à une certaine résistance, ces termes sont désormais entrés dans le langage courant.

### **3. Bilan intermédiaire 2015 et premiers enseignements**

#### **a) \* Axes et consignes**

La mise en place de cette réforme dans les premiers mois de fonctionnement a été éprouvante et tant les GSR que les secteurs prestataires ont vécu une période d'adaptation particulièrement difficile et chargée en 2014.

Attentifs dès le début à l'évolution du système, la CdC Social et le chef du DEAS ont très tôt souhaité pouvoir poser un diagnostic sous l'angle opérationnel et organisationnel permettant d'identifier ce qui fonctionne bien dans ACCORD et ses points d'amélioration.

Après une année de fonctionnement, le moment a été jugé opportun. Ainsi, en février 2015, le SASO a reçu le mandat d'établir un premier bilan intermédiaire de la réforme, avec pour principal but de répondre à cette question : le Dispositif ACCORD est-il stabilisé? Ou, en d'autres termes, qu'est ce qui "marche" ou ne "marche" pas dans ACCORD ?

Ce bilan, livré fin juin 2015, a été réalisé autour de trois axes :

- une enquête en ligne, menée de fin avril à début mai 2015 auprès des autorités politiques et des professionnels du social du canton de Neuchâtel, soit 79 questionnaires, certains d'entre eux présentant l'avis de tout un service;
- des entretiens semi-directifs réalisés par le SASO de mi-février à mi-mai 2015 auprès des huit GSR du canton;
- des relevés statistiques élaborés par le SASO et le SIEN grâce à BACEDOS.

A noter que ce premier bilan n'a pas intégré directement l'avis des usagers.

Dans le cadre de l'enquête, les consignes ont été données :

- Les réponses doivent être en lien avec la situation d'aujourd'hui (et donc pas en janvier 2014, à l'ouverture des GSR);
- Les personnes interrogées doivent se positionner comme professionnel et non pas comme usager.

#### **b) \* Atteinte des objectifs**

En regard des objectifs à court terme, liés à l'opérationnalisation de la réforme, il a été constaté qu'ils étaient tous atteints :

- 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 si des éléments spécifiques liés au métier de chaque prestation doivent ensuite être réunis par les secteurs pour statuer, par ex. pour les bourses, l'analyse du critère de la formation reconnue, ou pour l'OCAM, dans certains cas de figure, réclamer la police d'assurance si la personne vient d'être affiliée);
- Les situations complexes (droit à de multiples prestations) sont mieux anticipées;
- La base de données commune (BACEDOS) est opérationnelle.

De plus, de nombreuses pistes sont identifiées pour renforcer l'efficacité du dispositif et améliorer les outils, qui seront priorisées et déployées progressivement, ce qui permettra d'optimiser encore le fonctionnement. On notera en particulier que les services prestataires ont soutenu et accompagné les GSR dans leur apprentissage, souvent dans un état d'esprit positif mais parfois à leur corps défendant. Ce transfert de compétences et de savoirs n'est pas encore abouti. Ainsi, davantage de directives seront émises au fil des prochains mois dans le but de clarifier les pratiques, d'offrir un cadre de référence et ainsi d'assurer l'équité de traitement pour tous les usagers du canton.

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

Certains éléments semblent d'ores et déjà acquis :

- La proximité de l'accès aux prestations dans toutes les régions est assurée;
- Le risque d'erreurs ou de situations inéquitables est diminué (sous réserve de la question du droit aux subsides, qui n'est pas défini sur les mêmes bases selon qu'il est octroyé automatiquement ou non);
- Le dispositif apporte une transparence accrue de la situation de chaque bénéficiaire;
- Les liens entre Etat, communes et secteurs prestataires se sont considérablement renforcés.

A l'inverse, d'autres ne le sont pas, à tout le moins dans les proportions espérées :

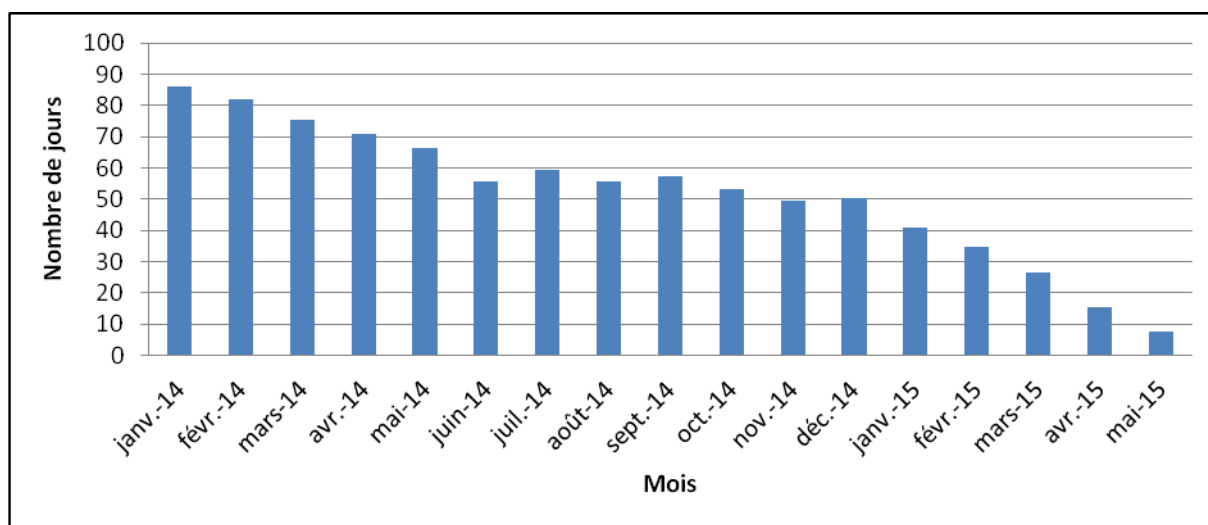
- Le travail administratif et logistique n'est pas rationalisé de manière marquante;
- La réforme ne permet pas d'éviter l'ouverture de dossiers dans des proportions significatives;
- La mise en œuvre de la réforme ne permet pas de désengorger les services sociaux régionaux (aide sociale au sens strict).

À relever encore qu'aucun effet pervers important n'a été identifié, tel que par ex. un "appel d'air" significatif.



### c) Quelques données statistiques

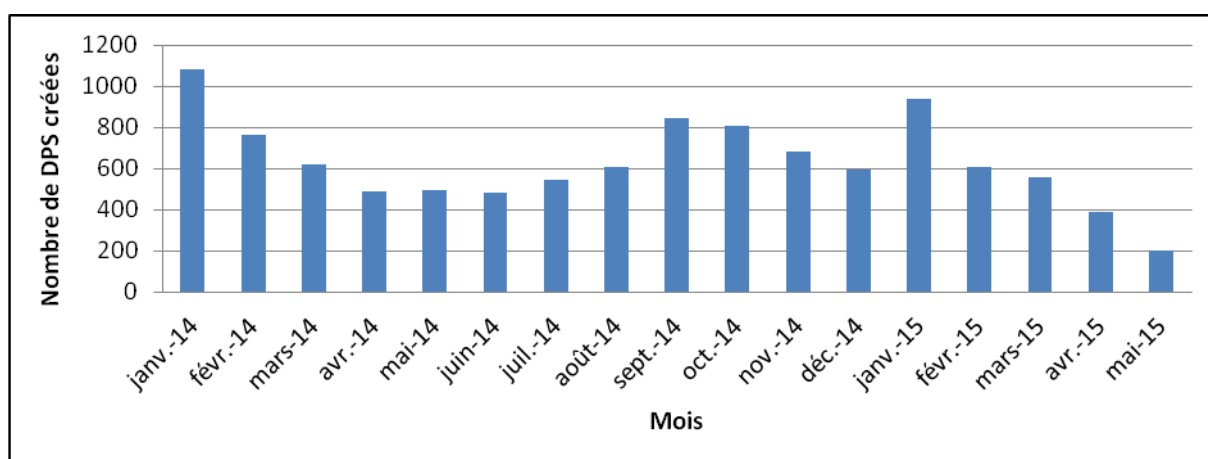
Jours écoulés entre la création de la DPS et sa transmission au 1<sup>er</sup> secteur prestataire



\* Cette durée indique le nombre de jours passés entre la création de la DPS, sa remise à l'utilisateur, sa réception, l'analyse et orientation par le GSR jusqu'au moment de sa transmission au 1<sup>er</sup> secteur pour décision. En d'autres termes, cela équivaut à la durée du traitement d'une DPS par un GSR en tenant compte du temps nécessaire à l'utilisateur pour retourner sa demande signée et complétée des pièces justificatives requises.

Le graphique met en lumière une évolution rassurante du temps écoulé entre le passage au GSR par l'utilisateur et la transmission de sa demande au 1<sup>er</sup> secteur prestataire du processus.

Création de DPS mois par mois depuis le 01.01.2014 pour l'ensemble des GSR



\* Ce second schéma met en évidence deux pics, l'un en septembre-octobre 2014 et l'autre en janvier 2015. Ils sont dus pour l'automne 2014 aux demandes de renouvellement de bourses d'études et pour janvier, le pic est essentiellement dû aux demandes de subsides LAMal versés aux 19-25 ans et dans une moindre mesure aux demandes de personnes imposées à la source.

#### **d) A titre personnel**

Ces dix années de projet auront été marquées par d'innombrables rencontres avec les acteurs du dispositif social public des communes et du canton ainsi que du social privé. Se sont également succédé tout au long de cette phase les mutations au sein du personnel politique, de façon décalée dans le temps selon qu'il s'agissait de nouvelles équipes sur le plan communal ou d'un nouveau conseiller d'Etat. Cela nous a contraints à prendre du temps, à échanger, à entendre les critiques, à faire avec les craintes des uns et les impatiences des autres. Ces longs travaux préparatoires nous ont permis aussi, au sein des nombreux groupes de travail, de faire se rencontrer – sur des questions très concrètes – des métiers proches qui découvraient la similitude de leurs questions et la pertinence de s'y attaquer ensemble plutôt que chacun de son côté. Du reste, avant même le 1<sup>er</sup> janvier 2014, certaines options retenues au sein de ces groupes étaient appliquées par l'un ou l'autre secteur. Si d'aucuns se sont plaints de la taille réduite de l'équipe de projet (deux personnes occupées à temps partiel y consacrant au total moins de 100%), le fait que cette équipe puisse rester inchangée tout au long de ces dix années a été un facteur de stabilité important. La confiance qui lui a été accordée – également par les services prestataires – notamment en lui ménageant un large champ d'action a été précieuse.

Quant au passage à la phase de production, il représentait un gros défi pour notre équipe toujours et encore appelée "de projet". A ce jour, il a permis de démontrer si besoin était l'importance que revêt – lors du déploiement d'une réforme de cette envergure – son accompagnement. Celui-ci permet de consolider les bases et d'ajuster ce qui doit l'être, mais aussi de se confronter au terrain et d'apprendre de nos collègues des GSR ainsi que de ceux des services prestataires, qui tous pratiquent ce terrain de façon si professionnelle.

#### **e) Perspectives**

Le rapport sur le bilan intermédiaire s'achève sur ces mots que nous reprenons en guise de conclusion et d'ouverture sur la réforme ACCORD, dix ans après :

\* Le Dispositif ACCORD offre à l'observateur attentif une vue d'ensemble des prestations sous condition de ressources, propice à imaginer une évolution nouvelle et cohérente des aides individuelles et financières accordées par le canton dans le domaine social. Une nouvelle vision du filet social est permise, parce qu'on peut monitorer plusieurs des aspects de celui-ci. Le meilleur pilotage qui en découle peut logiquement aller jusqu'à la remise en question du Dispositif. On le voit, quand le Dispositif ACCORD paraît stabilisé, c'est le contexte environnant qui se met à bouger !

*\* Extrait du rapport "Bilan intermédiaire de la mise en place du Dispositif ACCORD", du 26 Juin 2015, rédigé par le service cantonal de l'action sociale.*