

**Document: 00015\_ep**

**Disquette: SGC**

POLITIQUE DE L'EMPLOI

00.015

---

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

concernant

**l'évolution des structures des services de l'emploi et le marché du travail**

à l'appui

**d'un projet de loi portant modification de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise**

(Du 9 février 2000)

---

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

**1. INTRODUCTION**

**1.1. Contexte**

Le 30 septembre 1996, vous avez adopté une nouvelle législation concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise (loi sur l'emploi; LEmpl), ainsi que le projet de réforme des services publics de l'emploi proposé par le Conseil d'Etat suite à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage de 1995.

Depuis lors, votre Conseil a été appelé à se prononcer à au moins trois reprises sur des objets en lien avec la politique de l'emploi, à savoir:

- en septembre 1997, lors du renouvellement pour deux ans de la contribution de solidarité,
- en mars 1998, pour approuver la modification de la loi sur l'emploi dans le sens du projet de loi Serge Mamie 93.128, du 30 juin 1993 (indemnisation des travailleurs victimes de l'insolvabilité ou de la faillite de leur employeur), et
- en juin 1999, en adoptant, dans le cadre des mesures prévues par le projet de planification financière 1999-2002, un décret prorogeant une dernière fois pour l'exercice 2000 la contribution de solidarité.

Lors du débat de septembre 1997, vous avez également adopté le postulat du groupe radical 97.134, intitulé "Politique des mesures de crise" et le postulat Claude Borel 97.135, intitulé "Comment sort-on du chômage?". Ces deux postulats ont donné lieu à un mandat d'étude confiée à l'Université de Neuchâtel, dont les conclusions ont été présentées publiquement le 30 septembre 1999 et le rapport y relatif vous a été adressé à la même période.

Le rapport que nous vous soumettons aujourd'hui vous informe de l'état de la réforme menée ces trois dernières années dans les services publics de l'emploi. Il vous renseigne également sur l'évolution du marché du travail et de la législation dans ce domaine – en particulier au niveau fédéral – au cours de cette même période et sur les modifications prévisibles pour les années à venir. Il vise encore à vous présenter les conclusions du Conseil d'Etat suite à l'étude conduite par l'Université en réponse aux deux postulats rappelés ci-devant, ainsi que les grandes lignes de la politique que le Conseil d'Etat entend mener en matière d'emploi au cours des prochaines années. Enfin, il vous motive des modifications mineures de la loi cantonale sur l'emploi du 30 septembre 1996, pour l'adapter à l'organisation actuelle du service des étrangers.

## **1.2. Evolution de l'emploi**

Au cours des deux dernières années, le marché du travail a connu, en Suisse comme dans notre canton, une évolution favorable et une baisse continue du nombre de chômeurs, à l'exception des mouvements de nature saisonnière. Ainsi, à fin décembre 1999, on recensait moins de 5000 demandeurs d'emploi (4989 personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement comme étant à la recherche d'un emploi), dont moins de 3000 chômeurs (2948 personnes qui, en plus de répondre à la définition des demandeurs d'emploi, étaient sans emploi – même temporaire – et disponibles immédiatement pour la prise d'un emploi), soit un taux de 3,5%.

Par rapport à la situation de juin 1996, présentée dans notre rapport à l'appui du projet de nouvelle loi sur l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi s'est ainsi réduit de 1334 personnes et celui des chômeurs de 1501 personnes. Auparavant, le chômage avait

atteint un niveau élevé pendant toute l'année 1997, avec un sommet de 7481 demandeurs d'emploi et 5559 chômeurs (6,5%) au mois de mars. La réforme des services de l'emploi a donc été réalisée pendant la période la plus tendue sur le marché du travail.

Par région, l'évolution de ces dernières années a profité à tous les districts, dans lesquels les chômeurs se répartissaient de la façon suivante à fin décembre 1999:

Neuchâtel	1069	(1452 en juin 1996, soit une baisse de 26,4%)
Boudry	516	(939 / -45,0%)
Val-de-Travers	205	(287 / -28,6%)
Val-de-Ruz	155	(221 / -29,9%)
Le Locle	213	(320 / -33,4%)
La Chaux-de-Fonds	790	(1029 / -23,2%)

L'évolution du marché du travail constatée au cours des derniers mois continue néanmoins de préoccuper le Conseil d'Etat à plusieurs égards. Malgré l'évolution de ces deux dernières années, le chômage n'a pas encore pu être ramené au niveau du début des années nonante (0,5% en Suisse et 1,1% dans le canton en 1990). En outre, à la suite des modifications intervenues dans la législation fédérale et du fort taux de chômage constaté dans les années précédentes, la charge relative aux mesures de crise a atteint en 1998 et 1999 des niveaux encore jamais connus, nécessitant une adaptation de la législation au début de l'exercice 1999 (voir chapitre 6). Par ailleurs, le développement de formes précaires de travail, les difficultés rencontrées par certaines catégories de demandeurs d'emploi à se réinsérer malgré une situation économique meilleure et le développement de différentes formes de travail au noir attestent de l'attention qu'il convient de conserver à l'égard du marché du travail et cela

indépendamment de celle portée aux questions de formation, qui lui sont également liées. Les questions relatives au recrutement de la main-d'œuvre étrangère, en particulier dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, que le Conseil d'Etat souhaite voir ratifiés, confirmeront également cette importance.

## **2. BILAN DE LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ET PRESTATIONS**

Dans notre rapport du 21 août 1996, nous vous avons fait part de notre intention de réformer l'organisation des services de l'emploi dans le canton.

Malgré les atouts dont le système mis en place pouvait se prévaloir, il était devenu indispensable de procéder à des adaptations permettant de trouver des parades à la forte dégradation du marché de l'emploi et de mieux coller à la nouvelle philosophie voulue par la version réformée de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

A travers les nouvelles structures, il s'agissait de renforcer la politique du marché du travail en développant de nouveaux centres de compétences en la matière (ORP) et d'offrir aux demandeurs d'emploi de nouvelles prestations (conseil individualisé, mesures de perfectionnement et de formation, etc.), indépendamment des prestations financières existantes.

En guise de rappel, nous reprenons rapidement ci-après les buts poursuivis par cette réforme et décrits dans notre rapport d'août 1996:

- améliorer et professionnaliser l'accès aux services publics de l'emploi;
- clarifier les tâches des entités en charge de la gestion du chômage;
- renforcer l'information et la formation;
- augmenter le nombre de conseillers en personnel;
- diminuer les mouvements du personnel;
- renforcer l'encadrement administratif;
- alléger la tâche des communes;
- stimuler les recherches d'emploi des personnes au chômage.

## **2.1. Comparaison avec les structures projetées en 1996**

Les nouvelles structures devaient ainsi stimuler la recherche d'emploi et rendre les organismes publics plus accessibles aux usagers, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou entreprises.

Pour cela, nous vous avons annoncé la disparition du service de l'industrie, des arts et métiers et du travail (SIAMT) et le regroupement de toutes les activités liées à l'emploi au sein du service de l'emploi, exception faite du versement des indemnités qui devait rester le fait des caisses de chômage. Dans ce projet, le service de l'emploi incluait deux offices régionaux de placement (ORP).

L'un des ORP était annoncé à Neuchâtel pour les districts de Boudry, de Neuchâtel et du sud du Val-de-Ruz, l'autre à La Chaux-de-Fonds pour les districts de La Chaux-de-

Fonds, du Locle et du nord du Val-de-Ruz. Une antenne mobile rattachée à l'office de La Chaux-de-Fonds devait couvrir les besoins du Val-de-Travers.

Le service de l'emploi devait pour sa part assumer les tâches de formation en étroite collaboration avec les services cantonaux existants ayant déjà des activités en relation avec l'emploi (office AI, service de la formation professionnelle, offices d'orientation) et avec les écoles professionnelles.

L'office du chômage, quant à lui, déchargé de ses tâches liées à la formation et au placement, devait représenter, comme par le passé, l'autorité cantonale en matière d'assurance-chômage. Il était prévu de le rattacher au secrétariat général du Département de l'économie publique (DEP) pour qu'il puisse prendre ses décisions sans influence de l'activité quotidienne du placement.

Les offices communaux du travail, finalement, se voyaient déchargés des tâches exécutives de l'assurance-chômage, hormis les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds qui conservaient, au moins de façon temporaire et pour certaines tâches particulières, des compétences déléguées.

A ce jour, chaque entité a trouvé sa place dans l'organigramme tel que prévu dans le projet de réforme et, ce qui paraît le plus important, a trouvé sa raison d'être au sein de l'organisation retenue.

### ***2.1.1. Service de l'emploi***

Depuis trois ans, le rôle du service de l'emploi a essentiellement consisté à conduire la mise en place des nouvelles structures.

En parallèle, le service de l'emploi s'est attelé à développer les mesures actives du marché du travail (cours, programmes d'occupation, allocations de formation, entreprises d'entraînement, etc.) selon les objectifs de la LACI et des mesures de crise cantonales, afin de favoriser l'insertion et la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

Dans le domaine des emplois temporaires, le service de l'emploi a prioritairement développé le programme cantonal qui offre de nombreuses possibilités de placement dans les administrations publiques, les homes et les hôpitaux, les écoles et les crèches, etc. En complément à cette offre, il a également maintenu et développé plusieurs programmes d'occupation spécifiques (environ 25) en collaboration avec diverses associations privées.

L'offre des secteurs couverts par des emplois temporaires gérés par ces programmes spécifiques s'est ainsi étendue à des domaines très variés tels que:

- la mécanique,
- le bâtiment,
- le recyclage de matériel informatique,
- le recyclage de vieux vélos,
- la récupération et la valorisation du cuir provenant de chaussures usagées,
- la bureautique et le multimédia,
- la restauration,
- l'accueil d'enfants en âge scolaire ou préscolaire,

- la conservation de la nature.

Dans le même temps, le service de l'emploi s'est attaché à développer les mesures de formation selon deux axes principaux:

- cours techniques dans le secteur secondaire dont notamment:
  - a) l'horlogerie grâce à des collaborations établies dans le cadre de la CTJ avec le CIFOM, la Convention patronale et le Greta de Morteau;
  - b) la mécanique et le polissage en collaboration avec le CNIP à Couvet;
  - c) la soudure;
  - d) CAO/DAO (conception et dessin assistés par ordinateurs).
- cours de langues:
  - a) cours de français. L'apprentissage de notre langue constitue bien souvent un des premiers éléments d'intégration sociale et professionnelle. De plus, la connaissance du français constitue, dans la plupart des cas, une condition nécessaire lorsqu'il s'agit de trouver un emploi;
  - b) cours de langues étrangères à travers l'offre existante par l'intermédiaire des instituts privés et au travers de stages linguistiques de 12 semaines en Angleterre, Allemagne ou encore Italie, dans le cadre des projets nationaux du Seco (secrétariat d'Etat à l'économie).

D'autres mesures de formation ont continué d'être organisées ou ont vu le jour sous l'impulsion du service de l'emploi parmi lesquelles on peut citer:

- les ateliers Jeunes-Emploi: cette mesure est destinée à accueillir les jeunes arrivés au terme de leur scolarité et n'ayant pas trouvé d'emploi ni d'apprentissage ou les jeunes en rupture de formation;
- les entreprises d'entraînement: sociétés qui développent une activité fictive et qui permettent aux demandeurs d'emploi de se refamiliariser avec les techniques commerciales et administratives;
- formation accélérée de service dans la branche de la restauration;
- les ateliers de formation continue: gérés par le CIFOM à la Chaux-de-Fonds et le CPLN à Neuchâtel, ils offrent des cours d'initiation à l'informatique, de bureautique et de remise à niveau en français et mathématiques;
- les cours d'information et de techniques de recherche d'emploi qui sont rendus obligatoires pour toutes les personnes nouvellement inscrites au chômage dans le canton; à noter que ces cours ont fait l'objet d'une soumission publique, ce qui a permis de mandater des instances privées et publiques (office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) en collaboration avec la FTMH, Pro Senectute, CDO Consulting (VD) et Cabinet Porot (GE)) pour ces prestations.
- cours de préparation à l'activité indépendante qui permet aux futurs indépendants d'obtenir une aide pour préparer un plan d'affaires avant d'obtenir les indemnités

- spécifiques de l'assurance-chômage pour indépendants ou de bénéficiaire de l'aide cantonale à la création d'emplois indépendants;
- allocation de formation: mesure qui permet le financement par l'assurance-chômage d'apprentissages en formation duale pour des demandeurs d'emploi de plus de trente ans;
  - mesures collectives de formation: dans le cas de menaces concrètes de chômage, la LACI permet de soutenir, à titre préventif, la restructuration d'entreprises en participant à la formation dispensée aux collaborateurs dans ce cadre.

Outre son activité de coordination des ORP et d'organisation de mesures d'emploi et de formation, le service de l'emploi est demeuré l'organe officiel pour l'annonce de licenciements collectifs et l'autorité en matière de surveillance des sociétés de placement et de location de services.

La mise en place des nouvelles structures étant achevée, le service de l'emploi s'est d'ores et déjà attelé à leur consolidation, au développement des collaborations initiées avec d'autres secteurs (orientation, action sociale, assurance-invalidité, promotion économique, formation professionnelle, main-d'œuvre étrangère, etc.), ainsi qu'à de nouvelles tâches. On pense ici en particulier aux axes suivants:

- la consolidation de la gestion financière et le développement d'outils statistiques;
- la formation continue des collaborateurs;
- le développement du contrôle de la qualité des mesures organisées en faveur des demandeurs d'emploi;

- l'observation du marché du travail afin de retrouver une capacité d'anticipation et proposer des réponses aux enjeux qui s'annoncent sur le marché de l'emploi;
- la lutte contre le travail au noir;
- l'étude des réponses à apporter au développement des formes précaires de travail;
- la préparation du canton de Neuchâtel à l'introduction des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE dans le domaine du marché du travail.

### ***2.1.2. Offices régionaux de placement (ORP)***

Conformément aux propositions contenues dans notre rapport d'août 1996, deux ORP et une antenne ont été créés dans le canton.

L'ORP des Montagnes neuchâteloises a ouvert ses portes le 1<sup>er</sup> novembre 1996 et a été chargé des relations avec les demandeurs d'emploi et les entreprises des districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle, du Val-de-Travers et d'une partie des communes du Val-de-Ruz.

L'ORP du Littoral neuchâtelois a, quant à lui, vu le jour le 1<sup>er</sup> janvier 1997, avec pour mission de développer des prestations en faveur des demandeurs d'emploi et des employeurs des districts de Neuchâtel, de Boudry et des communes restantes du Val-de-Ruz.

Comme annoncé dans notre précédent rapport, une antenne dépendant directement de l'ORPMN a été créée le 1<sup>er</sup> juillet 1998 pour couvrir les besoins spécifiques du Val-de-Travers.

Bien que légèrement allongée par rapport aux plans initiaux, en raison de l'importance du personnel à engager, de la durée nécessaire à sa formation, de la multitude des compétences à reprendre ou à développer ainsi qu'à l'évolution défavorable du marché du travail entre 1996 et 1998, la phase de mise en œuvre est désormais achevée sur les plans suivants:

- mise en place et installation des structures projetées;
- transfert ou développement de compétences dans les ORP;
- recrutement et formation initiale des collaborateurs;
- spécialisation de l'activité par secteurs économiques;
- mise en œuvre de collaborations interinstitutionnelles.

En terme de compétences, la presque totalité de celles dévolues aux ORP selon la législation a été transférée dans ces offices. Dans ce domaine, le début de l'exercice 2000 verra formalisées les sanctions à prononcer par les ORP pour non présentation à un entretien de contrôle, et organisée de façon définitive la remise du formulaire "Indications de la personne assurée" (IPA) qui a remplacé le timbrage depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Le Conseil d'Etat souhaite également étendre la compétence des ORP de prononcer des sanctions légères (jusqu'à cinq jours) aux situations des assurés qui ne se conforment pas aux instructions reçues, sur le modèle de ce que prévoit la législation en cas de recherches d'emploi insuffisantes ou pour non présentation à un entretien. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 6 du présent rapport.

Même si leur introduction auprès des milieux économiques devra être encore accrue, les ORP ont, depuis trois ans, développé des prestations généralement appréciées des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Dans le domaine social, les collaborations formalisées avec l'OCOSP, le CSP, Caritas et le service de l'action sociale ont également permis de les intégrer dans un réseau de partenaires dont les prestations sont complémentaires. Des contacts ont également été noués avec l'assurance-invalidité.

La systématisation des procédures mises en œuvre et le développement de la compétence par l'expérience et la formation continue doivent permettre de consolider à l'avenir la place prise par les ORP dans le tissu économique et social de notre canton.

### ***2.1.3. Bureau des emplois temporaires des offices régionaux de placement (BET)***

Bien que le rapport d'août 1996 ne prévoyait pas de maintenir une structure spécifique pour le placement dans les programmes d'emploi temporaire fédéraux ou cantonaux, le Conseil d'Etat a finalement renoncé à supprimer ce que l'on appelait alors la section des mesures de crise, intégrée à l'office de l'emploi jusqu'à fin 1996.

Rebaptisée "bureau des emplois temporaires des ORP" (BET), cette structure constitue un secteur propre des ORP au même titre que les différentes branches économiques. Elle a toutefois conservé une certaine autonomie par rapport à ceux-ci et a été regroupée en un seul lieu pour l'ensemble du canton, principalement pour les raisons suivantes:

### *Importance des tâches administratives*

La gestion des emplois temporaires est extrêmement lourde sur le plan administratif, dans la mesure où elle comporte, outre les contacts avec les employeurs (service des administrations, associations, programmes spécifiques, etc.) et avec les chômeurs, l'établissement des contrats, la gestion des salaires, la collaboration avec la caisse de pensions, le suivi des absences, la gestion des conflits entre employeurs et chômeurs, etc.

La centralisation de toutes ces procédures dans une seule entité permet une meilleure maîtrise des processus administratifs et évite de voir les autres conseillers en personnel se perdre dans de nombreuses démarches, au détriment de leur mission principale: le conseil, le placement et le contrôle.

Pour le service de l'emploi, les démarches administratives en vue de la gestion financière et statistique de ces mesures sont également facilitées par le regroupement dans une seule section.

### *Coordination avec les institutions partenaires*

La centralisation des démarches liées au placement en emploi temporaire auprès d'un seul bureau permet également de simplifier et de coordonner les contacts avec les institutions partenaires, qu'il s'agisse des services ou associations employeurs, ou des services tels que la caisse de pensions.

A l'inverse, confier cette compétence à chaque conseiller en personnel des ORP aurait comporté le risque de voir se multiplier des démarches mal coordonnées auprès des services avec lesquels la collaboration est la plus aisée, et, partant, de restreindre leur disponibilité. La connaissance des institutions partenaires par les conseillers aurait également été amoindrie par des contacts moins fréquents et la possibilité de négocier les placements les plus difficiles en aurait été réduite.

#### *Supprimer les risques d'arbitraire par un double regard*

La réforme des services de placement visait à une meilleure prise en compte des situations individuelles pour personnaliser l'aide octroyée. Elle confiait aux seuls conseillers en personnel la tâche d'évaluer la situation des chômeurs qu'ils rencontrent et de décider de mesures appropriées.

Partant, elle comportait également d'importants risques d'arbitraire, évitables en octroyant au conseiller en personnel un rôle de référant, tout en ménageant la possibilité d'un deuxième regard sur les situations, chaque fois qu'une décision importante est en jeu. Ainsi en est-il, par exemple, des décisions de sanctions importantes, qui sont prises par l'office du chômage sur présentation des faits par l'ORP conformément à ce que nous avons annoncé en 1996. Le fait de confier le placement en emploi temporaire à un bureau indépendant de l'ORP répond au même principe. Dans tous les cas, les conseillers en personnel doivent discuter des objectifs du placement et ne pas considérer celui-ci comme une solution à un problème administratif ou relationnel qui se pose à eux.

Cette organisation encourage plus qu'elle n'empêche d'orienter le placement en emploi temporaire au profit des objectifs définis entre le conseiller et le chômeur. Toutefois, en

l'absence de projet clairement défini avec l'ORP, le BET a également la responsabilité d'offrir une activité au plus grand nombre et le plus rapidement possible, pour éviter les effets négatifs de l'inactivité. Ce faisant, il exerce aussi une certaine pression sur les ORP et sur les assurés pour qu'ils effectuent cette démarche de développement de projet.

### *Supervision des organisateurs*

Le fait de centraliser auprès de quelques collaborateurs uniquement la gestion des programmes d'occupation permet d'en obtenir une meilleure vision d'ensemble et, par là, d'exercer dans de meilleures conditions le contrôle que le service de l'emploi doit conserver sur les organisateurs de programmes spécifiques. Il faut rappeler ici que les intérêts de ceux-ci entrent parfois en contradiction avec les objectifs du service de l'emploi ou avec l'intérêt des demandeurs d'emploi.

De surcroît, le canton de Neuchâtel a fait le choix d'une large collaboration avec des associations, souvent très riches sur le plan relationnel et humain, mais parfois peu structurées. Le contrôle du service de l'emploi prend dès lors davantage d'importance encore.

Au passage, on relèvera que ce choix du Conseil d'Etat de séparer dans une entité propre l'assignation en emploi temporaire des autres missions principales des ORP s'est révélé particulièrement adapté, les postes créés ici étant soustraits des effectifs octroyés aux ORP.

Cette solution a notamment permis de répondre aux nouvelles exigences posées par la Confédération dès 1999 en matière de contrôle et de supervision de l'activité déployée dans les programmes d'emplois temporaires. Plusieurs cantons ont d'ailleurs repris le modèle neuchâtelois pour répondre à ces exigences.

#### **2.1.4. Office du chômage**

Conformément à notre rapport du 21 août 1996, l'office du chômage est dorénavant rattaché directement au secrétariat général du DEP et partage les pouvoirs dévolus à l'autorité cantonale par la LACI avec le service de l'emploi.

Ses compétences se sont toutefois quelque peu réduites et spécialisées dans le cadre de la réforme entreprise avec le transfert de plusieurs tâches vers les ORP.

L'office du chômage reste compétent pour:

- rendre les décisions relatives aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries;
- se prononcer sur les cas de demandeurs d'emploi soumis à examen par les caisses de chômage et les ORP et, au besoin, prononcer les sanctions appropriées;
- appréhender la définition du travail convenable au sens de la LACI;
- décider des éventuelles remises accordées aux personnes ayant touché des prestations indûment et appelées à rembourser.

Le transfert des compétences s'est accompagné du transfert des collaborateurs responsables dans les nouvelles entités permettant ainsi une réduction des effectifs de l'office.

La réforme a aussi permis de stabiliser le personnel de l'office en diminuant le nombre de contrats temporaires au profit d'engagements fixes, de durée indéterminée et financés par la Confédération.

Composé dorénavant d'une équipe de quatre juristes (trois postes et demi) et d'un support administratif, l'office du chômage constitue également une ressource importante pour aborder la dimension juridique de certaines questions en lien avec le marché du travail.

#### ***2.1.5. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)***

Comme prévu, la CCNAC n'a subi que peu de changement dans le large processus de réforme entrepris au sein des services publics de l'emploi, dans la mesure où elle avait déjà fait l'objet d'une réorganisation fructueuse il y a quelques années.

Le projet de réforme prévoyait toutefois trois changements, soit:

- l'octroi à la CCNAC d'un statut plus léger d'établissement de droit public autonome dépendant directement du chef du DEP;

- l'ouverture d'une antenne dans le Val-de-Travers pour renforcer sa présence dans cette région;
- le transfert du contrôle des recherches d'emploi dans les ORP.

Les mutations prévues ont été menées à bien, pour les deux dernières pendant l'été 1998.

La CCNAC a d'autre part entrepris, depuis peu, de modifier la compétence géographique de ses antennes afin de la rapprocher de l'organisation retenue pour les ORP. Cette démarche s'inscrit dans la volonté de simplifier l'accès aux structures administratives de l'emploi pour les usagers.

#### ***2.1.6. Offices communaux du travail***

Le projet de réforme visait à alléger les tâches dévolues aux communes en matière de chômage. Outre qu'ils étaient imposés par la législation, ces changements poursuivaient un triple but:

- dépersonnaliser les cas lors de l'application de la législation dans les petites communes;
- simplifier l'accès aux services pour les assurés en réduisant le nombre d'organes à contacter;

- décharger les communes de tâches de plus en plus complexes, nécessitant des spécialistes du marché du travail et de l'assurance-chômage, qu'elles ne peuvent que rarement offrir pour des raisons de taille.

Dès cette année et hormis Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds qui conservent des compétences particulières, toutes les communes sont totalement déchargées de la gestion du chômage en dehors de l'inscription initiale des assurés, imposée par la législation. La remise mensuelle du formulaire "Indication de la personne assurée", introduite de façon provisoire en 1999 en remplacement du contrôle par timbrage, est progressivement transférée dans les ORP au cours du premier trimestre de cette année.

L'organisation retenue correspond ainsi en tout point à la volonté du législateur fédéral et à celle que vous avez exprimée en septembre 1996 en adoptant le rapport sur la réforme des services de l'emploi. Elle permet en outre un regroupement profitable des prestations de conseil dans les ORP plutôt qu'une multiplication des instances compétentes.

#### ***2.1.7. Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds***

Le rapport d'août 1996 relevait l'expérience des deux principales villes du canton en matière de placement de personnel ainsi que les liens entre cette tâche et celles liées au contrôle des apprentissages et à l'octroi des autorisations de travail à la main-d'œuvre étrangère.

Pour ces motifs, et pour éviter de faire cohabiter des structures voisines indépendantes, le Conseil d'Etat proposait d'intégrer dans chacun des ORP, qui devaient rester dirigés

par l'Etat selon une seule conception, une cellule communale employant du personnel de la ville-siège.

La pratique a rapidement démontré qu'une répartition de la prise en charge des assurés et des entreprises selon des critères géographiques au sein d'un même ORP (les employés de la ville se réservant les assurés et les entreprises domiciliés en ville) n'était pas satisfaisante et qu'une répartition par branches économiques répondait à l'impératif d'un plus grand professionnalisme et à une efficacité plus importante.

Aujourd'hui, des collaborateurs issus de deux administrations cohabitent dans chaque ORP et on peut affirmer que la structure est homogène et que tous les collaborateurs suivent une politique commune. Le statut des collaborateurs des villes a été adapté (horaires, vacances, etc.) pour correspondre à celui des collaborateurs de l'Etat, de façon à éviter les plus grands problèmes de gestion.

De surcroît, certaines des compétences assignées au BET pour les soixante autres communes ont été maintenues dans les offices du travail des villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds conformément au souhait de ces dernières. Il s'agit principalement de l'examen des demandes d'intervention dans le cadre des mesures de crise cantonales et du placement en emploi temporaire dans le cadre de ces mêmes mesures cantonales ou de l'assurance-chômage.

En outre, la collaboration entre les villes et le canton trouve sa concrétisation dans les rencontres régulières qui réunissent les cadres des services cantonaux de l'emploi et les chefs des offices du travail des villes. Des rencontres réunissent également les chefs de dicastère (villes) et du Département (Etat) en charge du dossier du chômage pour l'Etat et les trois villes du canton.

### **2.1.8. Commissions**

Avec la naissance des ORP, trois nouvelles commissions ont vu le jour:

- le conseil de l'emploi: organe consultatif présidé par le chef du DEP, il réunit semestriellement des représentants des principaux acteurs du canton en matière d'emploi et a remplacé la commission des mesures de crise;
- la commission tripartite des ORP: réunie sous la présidence du chef du service de l'emploi, cet organisme a pour vocation de jeter un œil critique sur l'action menée par les ORP et de renseigner leurs responsables sur les préoccupations des milieux représentés. Cette commission, qui réunit des représentants des autorités du marché du travail, des travailleurs et des employeurs, est également chargée d'émettre des préavis relatifs à l'organisation de mesures actives, et en particulier de programmes d'emploi temporaire, et de fixer le "salaire convenable" dans certains cas particuliers fixés par la LACI;
- la commission technique d'octroi des mesures de crise: réunie sous la présidence d'une collaboratrice du secrétariat général du Département de l'économie publique, cette commission est chargée d'émettre des préavis concernant les demandes de mesures de crise dans les situations les plus délicates. Elle assure également la coordination des mesures développées conjointement entre les services de l'emploi et de l'action sociale.

La commission de la formation prévue par le projet de réforme de 1996 n'a en revanche finalement pas été instituée. Le mandat de la commission cantonale pour le perfectionnement professionnel, dépendant alors du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, a toutefois été élargi pour prendre en considération les préoccupations relatives au perfectionnement des chômeurs. Cette commission rend compte conjointement au DIPAC et au DEP. On peut citer, parmi ses propositions, celle de la création d'un Centre de bilan de compétences et de préparation à la validation des acquis, de manière à répondre aux citoyens toujours plus nombreux se trouvant en situation de reconversion ou de perfectionnement professionnels.

#### ***2.1.9. Organismes privés***

En tant que partenaires privés, les syndicats, les associations patronales et les caisses de chômage privées demeurent des interlocuteurs réguliers du Conseil d'Etat et des services de l'emploi.

Les associations de défense des chômeurs (ADC) qui apportent aide et soutien aux demandeurs d'emploi, ont été, par l'intermédiaire de la coordination cantonale des ADC, reconnues comme institutions d'intérêt public par le Conseil d'Etat. Elles jouissent, de par ce statut, de subventions de l'Etat pour leur fonctionnement et entretiennent également des contacts réguliers avec les autorités, en particulier le chef du DEP.

Les sociétés privées de placement et de location de services, depuis peu constituées en association cantonale, entretiennent également des contacts réguliers avec le service de l'emploi et les ORP. Vus d'abord comme une menace, les ORP sont désormais perçus comme des partenaires complémentaires. Le regard des ORP sur les activités de ces

sociétés s'est également complété et une convention de collaboration est en cours d'élaboration.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil reste attentif à l'évolution du marché du travail dans ce domaine, et en particulier au développement des formes atypiques du travail – dont le travail temporaire ne constitue qu'une des nombreuses expressions – souvent synonymes de plus grande précarité pour les employés ainsi engagés.

Quant à Job Service, le rapport d'août 1996 prévoyait son intégration dans le nouveau dispositif, avec une double mission et un financement assuré par le budget des ORP, sous la forme des collaborations interinstitutionnelles.

A l'expérience, il est apparu que l'image d'une institution dont les prestations sont destinées à la jeunesse devait subsister et le Conseil d'Etat a renoncé à confier à cette association le mandat d'organiser sur une large échelle des emplois de proximité pour des personnes de tous âges. La réflexion quant à une simplification des procédures administratives pour ce type d'emplois a toutefois été reprise dans le cadre des mesures incitatives prévues pour lutter contre le travail au noir (voir chapitre 5.3.1).

La Confédération a, de surcroît, renoncé dès 1999 au mode de financement accepté pour les exercices 1997 et 1998. De nouvelles modalités ont été définies à partir du second semestre 1999, prévoyant une participation du canton à 20% des frais reconnus comme subventionnables par la Confédération.

Avec l'ouverture d'un bureau à La Chaux-de-Fonds, les activités de Job Service ont connu un développement réjouissant, attestant de l'utilité de cette collaboration dans le

dispositif mis en place, en particulier dans des périodes où les jeunes connaissent d'importantes difficultés pour entrer sur le marché du travail.

## **2.2. Dotation en personnel**

Le rapport d'août 1996 annonçait une augmentation globale de 17 postes de travail pour les structures en charge du chômage dans le canton de Neuchâtel.

Cette progression du personnel, induite par la réforme proposée, correspondait à la nécessité d'adapter les structures à la situation économique, aux impératifs de la législation et à l'importance prise par le phénomène du chômage dans notre canton.

Le projet de réforme prévoyait d'autre part, comme nous l'avons déjà rappelé, un transfert de compétences entre plusieurs entités communales et cantonales.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat s'était engagé à ne provoquer aucun licenciement. Cette promesse a été respectée.

Au niveau des effectifs, le tableau annexé (annexe 1) renseigne sur l'état des engagements au 31 décembre 1999 au sein des structures dépendant du Conseil d'Etat. A l'exception de deux postes (un pour la gestion des mesures de crise cantonales et le poste de chef de service, dont la situation est la même dans tous les cantons), l'ensemble des fonctions est financé par la Confédération.

Le total des effectifs annoncés (105) a été globalement respecté pour l'ensemble de la structure. Des différences apparaissent toutefois dans les détails indiqués par entité,

rendues nécessaires au vu des constatations faites au gré de la mise en pratique de la réforme et des adaptations apportées. Elles s'expliquent, pour l'essentiel, de la manière suivante:

### **2.2.1. Service de l'emploi**

Les tâches de coordination financière et administrative des ORP ainsi que la gestion des mesures organisées à l'attention des demandeurs d'emploi ont été sous-estimées. L'accomplissement de ces missions a nécessité la création d'un poste de comptable et d'un poste administratif (partiellement compensé par 0,5 poste non repourvu au vu de l'évolution du marché du travail). Un poste d'assistant du chargé de formation a d'autre part été créé. Cette fonction permet notamment, par un appui régulier aux conseillers en personnel des ORP, d'assurer une meilleure unité dans la politique de prise en charge des mesures de formation.

Le conseiller en personnel supplémentaire résulte de la volonté de conserver une mesure particulière (octroi des indemnités spécifiques pour indépendants) au service de l'emploi en raison de la difficulté de répartir cette compétence entre tous les conseillers en personnel des ORP (nombre de cas insuffisants pour assurer un bon niveau de compétence auprès de plusieurs collaborateurs) Ce poste a toutefois été soustrait de l'effectif à disposition des ORP.

Le poste de spécialiste informatique a été limité, pour l'instant, à 0,5 poste pour l'ensemble des entités dépendant du service de l'emploi et l'office du chômage. Il a été rattaché au service de l'emploi plutôt qu'à un ORP pour des raisons de coordination.

### **2.2.2. Offices régionaux de placement (ORP) et bureau des emplois temporaires (BET)**

Des différences notables apparaissent en raison de la création du BET pour lequel de larges explications ont été fournies au point 2.1.3 ci-devant. Comme cela a été rappelé plus haut, le maintien de cette structure n'a pas provoqué d'augmentation d'effectifs par rapport aux objectifs annoncés.

D'autres écarts peuvent être constatés au niveau des cadres, avec la création de 2 postes (1 par ORP) d'adjoint au chef d'office, rendus nécessaire en raison de la taille importante de ces entités. Le poste d'adjoint au chef de l'ORP des Montagnes neuchâteloises n'a toutefois pas encore été repourvu en raison du changement intervenu en 1999 à la tête de cet office.

Au niveau des conseillers en personnel, le décompte affiche un dépassement de 2,6 postes explicables par la transformation d'une partie des postes prévus initialement pour les conseillers en information (6). Ces fonctions ne correspondaient en effet pas à un besoin dans les proportions envisagées pour le fonctionnement des ORP, alors que ceux-ci manquaient cruellement de conseillers en personnel pour faire face à leur important cahier des charges et au volume du chômage.

Les postes administratifs présentent un surplus de 0,8 poste explicable par le transfert au BET d'un poste, occupé jusque là au service du personnel, pour permettre la reprise de la compétence du paiement des salaires des personnes placées en emploi temporaire. La reprise de cette compétence n'avait pas été prévue dans le rapport d'août 1996, mais a permis de gagner en efficacité et d'éviter d'autres augmentations d'effectifs.

De surcroît, le Conseil d'Etat avait admis le principe d'un renforcement d'un poste de secrétariat dans chaque ORP, auquel il a, pour l'instant, pu surseoir en raison de la baisse du chômage constatée en 1999.

### ***2.2.3. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)***

La caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage a connu pour sa part une importante diminution des effectifs, passant de 33 postes en juin 1996 à 16,6 à fin 1999.

Les causes principales en sont la forte baisse du taux de chômage intervenue dès le début de l'année 1998 et le transfert de la compétence du contrôle des recherches d'emploi dans les ORP.

Ces facteurs s'ajoutent à un recul, constaté principalement en 1998, de la proportion d'assurés recourant à la CCNAC.

### ***2.2.4. Office du chômage***

Le projet de réforme annonçait une réduction des effectifs de l'office de 14 à 8 postes liée au transfert de compétences dans d'autres entités (service de l'emploi et ORP). Les diminutions prévues ont pu être tenues à l'exception du personnel administratif qui a dû être maintenu à 4,5 postes pour permettre l'accomplissement des tâches confiées à l'office de manière satisfaisante sans recourir à une trop forte proportion de contrats temporaires.

En outre, parmi les 3,5 postes de cadres figure un demi-poste, non prévu en 1996 et créé pour renforcer l'autorité de surveillance des sociétés de placement et de location de services, dont l'activité a connu un important développement au cours des dernières années. De façon à regrouper dans un même budget les charges de l'autorité cantonale, ce demi-poste a été inscrit au budget de l'office du chômage.

### 2.3. Bilan financier

Le bilan financier de la structure "chômage" avant sa réforme, tel qu'il avait été présenté dans le rapport d'août 1996, prévoyait le résultat suivant:

	Fr.
Charges de l'office du chômage .....	283.569,40
Charges de l'office de l'emploi .....	1.410.764,60
Charges de la filière sociale .....	783.190,75
JOB Service, collaboration avec les OROSP et conseillère sociale du Val-de-Travers .....	304.292.—
./. Contributions fédérales .....	./. <u>2.280.654,10</u>
Solde à la charge du canton .....	<u>501.162,65</u>

Les frais de fonctionnement de la CCNAC étaient entièrement couverts par la Confédération.

#### 2.3.1. Charges de fonctionnement

L'année 1999 marque le premier exercice comptable pendant lequel l'ensemble des entités cantonales en charge de la gestion du chômage ont été subventionnées par la Confédération en fonction de leurs frais de fonctionnement et d'investissement plutôt qu'en fonction du nombre de dossiers traités.

Les subventions fédérales sont versées sous forme d'acomptes (80% maximum du budget accepté) dans le courant de l'exercice et le solde éventuel réglé de façon définitive, après acceptation des comptes, pendant l'exercice suivant.

Le résultat, pour le canton de Neuchâtel, de l'exercice 1999 pour le canton de Neuchâtel présentera le visage suivant, **après versement du solde des subventions dues par la**

**Confédération:**

	Fr.
Coût de l'office du chômage .....	0.—
Coût de la CCNAC .....	0.—
Coût des ORP .....	0.—
Coût du BET <sup>1)</sup> .....	75.000.—
Coût du service de l'emploi <sup>2)</sup> .....	144.229,95
Coût de JOB Service <sup>3)</sup> .....	<u>108'250.—</u>
Total à charge du canton .....	<u>327.479,95</u>

<sup>1)</sup> *Charges salariales et frais de fonctionnement liés au poste du responsable de l'étude des demandes de mesures de crise cantonales.*

*2) Il s'agit des charges salariales et des frais de fonctionnement liés à la fonction du chef de service et des activités du service purement cantonales. Ces coûts ne sont pas couverts par les subventions fédérales en vertu d'une nouvelle version de l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons.*

*3) Les frais de l'activité de JOB Service ont été subventionnés à 100% par la Confédération jusqu'au 31 mars 1999. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1999, le financement de cette association est assuré à 80% par la Confédération et à 20% par le canton sur un maximum annuel de 345.000 francs. La participation cantonale ne devrait ainsi pas dépasser 70.000 francs dès 2000. L'année 1999 constitue donc un exercice de transition qui explique le coût supplémentaire pour l'Etat.*

Dès 2001, quelques changements pourraient intervenir dans la mesure où la Confédération envisage d'introduire des bonus et des malus pouvant aller jusqu'à 5% des frais remboursés aux cantons sur le financement des ORP, en fonction des résultats obtenus par ceux-ci (voir chapitre 3).

Sur un budget annuel d'environ 7 millions de francs, le canton pourrait ainsi, à terme, se voir gratifier ou pénaliser d'un montant pouvant aller jusqu'à 350.000 francs par année.

### **2.3.2. Investissements**

En terme d'investissement, le coût de la mise en place des nouvelles structures peut être présenté de la manière suivante:

- La CCNAC et l'office du chômage ont poursuivi leurs activités avec le matériel existant et quelques investissements de renouvellement qui ont été financés par la Confédération.
- La mise en place du service de l'emploi, du BET et des ORP a nécessité des investissements pour un montant avoisinant 1 million de francs (voir annexe 2). Cette somme a permis d'équiper l'ensemble de la structure en mobilier, matériel informatique et machines de bureau, soit environ 70 places de travail.

Ce coût a été financé de la manière suivante:

	Fr.
Confédération .....	964.000.–
Canton <sup>1)</sup> .....	<u>36.000.–</u>
Total .....	<u>1.000.000.–</u>

<sup>1)</sup> <i>50% du coût de l'étude ayant servi de base à la mise en place de la nouvelle structure .....</i>	<i>17.000.–</i>
<i>Aménagement de locaux occupés provisoirement en 1997 et 1998 par le service de l'emploi et l'ORP du Littoral à Neuchâtel .....</i>	<i><u>19.000.–</u></i>
<i>Total .....</i>	<i><u>36.000.–</u></i>

D'autre part, la structure a repris 8 postes informatiques de l'ancien office de l'emploi et le service de l'intendance des bâtiments a financé le mobilier de 3 postes de travail en échange de tous le mobilier de l'office de l'emploi, qui a permis d'équiper le service des forêts dans ses nouveaux locaux.

Les investissements immobiliers ont été consentis par les propriétaires des immeubles occupés par les différentes entités de la structure, soit la caisse de pensions de l'Etat pour le service de l'emploi, les ORP et le BET, et la commune de Couvet pour l'Antenne du Val-de-Travers, et compris dans les loyers.

Pour les années à venir, outre les indispensables investissements de renouvellement, quelques compléments sont encore prévus notamment en relation avec des modifications ponctuelles qui seront apportées dans l'organisation de certaines prestations. Ces frais seront supportés en intégralité par les subventions fédérales.

#### **2.4. Bilan de la réforme**

La réforme des structures chargées de la gestion du chômage dans le canton de Neuchâtel a ainsi été menée à bien dans un intervalle de 2,5 ans, selon les termes énoncés dans notre rapport du mois d'août 1996.

Un certain nombre de difficultés ont naturellement jalonné ce processus. A l'heure du bilan, nous les évoquons brièvement ci-après, sans qu'il soit nécessaire de s'y attarder trop longuement dans la mesure où elles ont en général été surmontées.

##### *Surcharge:*

Elle a marqué l'ensemble des collaborateurs engagés au début de la réforme, en raison notamment des effectifs encore insuffisants, du cumul des tâches (mise en place des processus, service des prestations au public, auto-formation, accueil des nouveaux

collaborateurs, etc.) et du fort niveau de chômage à cette époque. De ce fait, les prestations des ORP sont restées incomplètes pendant deux ans environ, les employeurs comme les assurés ne bénéficiant pas toujours du suivi qu'ils auraient été en droit d'attendre.

Avec la complexité croissante des situations sur lesquelles il est appelé à se prononcer, c'est actuellement l'office du chômage qui connaît d'importantes surcharges, provoquant un allongement des délais de traitement des dossiers. La poursuite de l'amélioration constatée sur le marché du travail depuis deux ans ainsi que les adaptations mineures de la législation qui sont envisagées permettront sans doute de résoudre ce problème. A défaut, d'autres réponses, telles que des augmentations d'effectifs, devront être envisagées, du moins de façon temporaire.

*Difficultés de coordination:*

Le projet de réforme prévoyait à la fois la création de nouvelles institutions (ORP notamment), le développement de mesures actives (formation, stages, emplois temporaires), de nouvelles prestations (conseil, placement, etc.) et le changement de mission de plusieurs services existants. Chacun de ces projets réservant, pour lui seul déjà, son lot de difficultés, un manque de coordination a naturellement dû être constaté au début du processus de réforme. Certaines mesures faisaient encore défaut, d'autres avaient été développées mais n'étaient pas utilisées dans la mesure attendue.

Par ailleurs, le choix opéré en matière de recrutement, à savoir l'engagement comme conseillers en personnel de professionnels des branches avec lesquelles les ORP sont appelés à travailler a conduit à une certaine faiblesse au moment de la mise en œuvre

de procédures purement administratives imposées par la législation et les directives fédérales. En outre, les nouvelles institutions, avant d'avoir repris complètement les compétences prévues, ont contribué à rendre momentanément plus complexe le parcours des demandeurs d'emploi entre les services.

A ce titre, la répartition actuelle des compétences entre les services cantonaux et communaux doit continuer d'être observée avec attention. La plus grande intégration des prestations au sein des ORP, réalisée au début de l'exercice 2000, pourrait en effet mettre en lumière la difficulté à maintenir dans des services communaux certaines compétences d'intervention, en particulier pendant la période d'indemnisation relevant du droit fédéral. S'agissant des mesures cantonales, les questions viendront davantage de l'examen de l'opportunité de maintenir dans trois instances différentes des compétences similaires si le nombre de requérants continue de se réduire comme prévu.

*Fréquence insuffisante des entretiens accordés aux demandeurs d'emploi:*

A plusieurs reprises, l'insuffisance du nombre d'entretiens accordés par les ORP à chaque demandeur d'emploi a été reprochée au cours des dernières années. Liée à la surcharge évoquée plus haut, cette insuffisance était manifeste au début de la réforme. On ne saurait toutefois en rester à cette explication. En effet, il faut rappeler que, dès 1997, le canton de Neuchâtel a choisi de privilégier l'organisation d'entretiens en fonction des besoins et des situations individuelles plutôt que selon une systématique rigide, telle que celle préconisée alors par la Confédération. Les nouvelles directives fédérales s'inspirent désormais de la philosophie que nous avons adoptée.

Ce choix a notamment permis de limiter le nombre de collaborateurs à engager dans les nouvelles structures, comme l'attestent les comparaisons intercantionales qui placent Neuchâtel au deuxième rang des cantons au plus faible effectif de conseillers rapporté au nombre de demandeurs d'emploi (135 demandeurs d'emploi par conseiller contre 94 en moyenne nationale à fin octobre 1999). Avec la réduction du chômage, la complexité des situations s'accroît toutefois, de sorte qu'une réduction proportionnelle de la structure des services mis en place ne pourra pas être envisagée.

L'introduction dès l'exercice 2000 d'expériences de flexibilisation du temps de travail au sein des ORP, développées avec l'appui du service du personnel de l'Etat, permettra en outre à ces offices de répondre avec encore plus de souplesse aux fluctuations futures du marché du travail.

A ce sujet, il faut relever également que, lors de la présentation du projet de réforme, en 1996, seuls les chômeurs avaient été pris en considération pour l'estimation de l'effectif de personnel nécessaire. Par la suite, l'appui des ORP a dû être généralisé à l'ensemble des demandeurs d'emploi, conformément aux directives fédérales, de sorte que, malgré l'embellie constatée sur le marché du travail, le nombre de personnes suivies aujourd'hui par les ORP est encore supérieur à celui prévu en 1996 (4449 chômeurs inscrits en juillet 96; 4989 demandeurs d'emploi en décembre 1999).

#### *Méconnaissance entre partenaires:*

Les jeunes institutions que sont les ORP ont dû apprendre à connaître les institutions avec lesquelles des collaborations devaient être envisagées, notamment dans les domaines du placement privé, de l'action sociale, de la formation professionnelle et de

l'orientation. A l'inverse, il leur a fallu apprendre également à présenter leurs propres prestations, leurs limites d'intervention et leurs objectifs. Avant que le rôle de chacun n'ait été précisé, certaines collaborations ont débuté de façon plus lente que prévu, parfois avec quelque méfiance réciproque. Ces problèmes semblent toutefois s'être naturellement estompés aujourd'hui.

Le bilan de ces trois ans de réforme, malgré les points soulevés ci-devant, peut être jugé positivement. Avec les réserves mentionnées, les personnes à soutenir et conseiller l'ont été. Les budgets et le nombre de postes de travail annoncés ont été respectés et la réforme n'a conduit à aucun licenciement.

Avant tout, la nouvelle organisation apporte une réelle amélioration dans l'accès aux prestations et aux institutions pour les demandeurs d'emploi et a permis de professionnaliser l'activité de conseil, généralement appréciée des employeurs comme des demandeurs d'emploi. La structure régionale retenue est adaptée et permet de répondre avec souplesse aux variations du chômage.

Cette organisation permet d'offrir des services et des prestations utiles également lorsque le marché du travail connaît une situation moins tendue, comme en attestent par exemple les collaborations développées par les ORP avec le service de la santé pour accompagner le processus de restructuration de ce secteur, ou avec les partenaires sociaux des métiers du bâtiment pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi dans cette branche (voir chapitre 5.6.2).

Il n'en demeure pas moins que ces structures restent relativement récentes. Elles doivent encore être consolidées pour jouer pleinement leur rôle de centres de

compétences en matière de marché du travail et pour s'adapter aux évolutions qualitatives constatées sur le marché du travail.

La formation continue et l'expérience doivent permettre aux collaborateurs de professionnaliser encore le service offert aux usagers et plusieurs projets sont en cours dans cette perspective

Ainsi, les contours de la formation menant au brevet fédéral de conseiller en personnel ont-ils été définitivement adoptés et permettront, dès cette année, l'organisation d'une formation modulaire et validée sur la base d'examens permettant d'évaluer non seulement les acquis théoriques, mais également les compétences comportementales.

Les cantons romands se sont en outre concertés pour assurer une formation dans le domaine de la gestion et la direction de personnel pour les cadres des ORP et des services de logistique des mesures actives (responsable de la formation dans le canton de Neuchâtel). Cette formation devrait débuter au printemps 2000 et s'étendre sur deux à trois ans.

Les informations contenues dans le présent rapport illustrent à de nombreux égards la rapide évolution qu'a connue le marché du travail au cours des dernières années. Le Conseil d'Etat est convaincu que, pour y répondre, la formation continue et le perfectionnement constituent une des réponses essentielles, non seulement pour les demandeurs d'emploi, mais également pour les collaborateurs des services en charge de ces questions. Il mettra dès lors un accent important sur le développement de leurs compétences, conformément à la politique menée depuis plusieurs années pour l'ensemble des collaborateurs de l'Etat.

Par ailleurs, la complexité et la diversité des situations rencontrées dans les services de l'emploi se sont paradoxalement accrues depuis quelques mois avec l'amélioration de la situation conjoncturelle. Il faut y voir les effets de la prolongation du chômage de ces dernières années.

Les questions posées aux ORP dépassent souvent le traitement de problèmes d'ordre strictement professionnel et méritent dès lors une intensification de la collaboration entre différents services et institutions. Si les services de l'emploi doivent aujourd'hui continuer d'offrir une compétence orientée principalement sur les questions relatives au marché du travail, ils doivent également inscrire leurs prestations dans un réseau de collaboration, seul apte à répondre à la complexité des problèmes rencontrés et à offrir des réponses adéquates aux personnes concernées.

Dans ce sens, les collaborations instaurées entre les ORP et les offices d'orientation professionnelle, d'action sociale ou de formation devront être encore intensifiées. De nouveaux contacts, tant au plan fédéral que cantonal, se développent entre l'AI et l'assurance-chômage et la collaboration des ORP avec des médecins-conseils est envisagée dans notre canton. Des relations avec des institutions spécialisées (Drop In, centres psychosociaux, office médico-social, ...) sont également entretenues progressivement, quoique de façon plus ponctuelle.

La consolidation de ces contacts, comme la coordination entre les différents systèmes administratifs continuent donc de figurer parmi les objectifs des années à venir en ce qui concerne la politique de réinsertion et d'aide aux chômeurs.

En outre, les processus de travail instaurés doivent continuer de faire l'objet d'un examen critique. L'ensemble des collaborateurs du service de l'emploi et des entités qui le

composent sont, dans cette perspective, associés depuis le début 1999 à un projet visant à apporter les améliorations nécessaires dans tous les secteurs de l'institution.

Enfin, les effectifs sont aujourd'hui encore nettement inférieurs à ceux engagés dans d'autres cantons ou aux normes recommandées par la Confédération. Aux yeux du Conseil d'Etat cependant, ils sont adaptés à la situation actuelle du marché du travail, qui s'est relativement détendue depuis quelques mois. Toutefois, les personnes suivies actuellement vivent souvent des situations personnelles et professionnelles plus complexes qu'en 1996 et, en termes quantitatifs, le nombre de demandeurs d'emploi est encore de près de 5000, de sorte que l'effort ne doit pas être relâché pour faire reculer le chômage.

### **3. MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE**

Au cours des dernières années, la législation fédérale relative au marché du travail et à l'assurance-chômage a connu plusieurs modifications et d'autres sont encore prévues dans un proche avenir. Certaines de ces révisions s'inscrivent dans le cadre de réformes fondamentales de la législation (loi sur le travail notamment), tandis que d'autres tiennent davantage à la nécessité d'assainir les finances fédérales (assurance-chômage) ou d'apporter des correctifs techniques dans des textes encore relativement récents (LSE). Dans la mesure où ils influenceront la politique menée dans notre canton en la matière, nous vous présentons brièvement les principaux éléments de ces révisions ci-après.

### **3.1. Assurance-chômage (LACI/OACI)**

Le Conseil d'Etat vous a présenté de façon complète les modifications apportées en 1995 à la législation fédérale concernant l'assurance-chômage dans les rapports qu'il vous a adressés en 1995 et 1996 sur ce sujet. Depuis lors, la Confédération a adopté de nouvelles modifications de moindre importance, s'inscrivant d'une part dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales et, d'autre part, dans la volonté de réformer l'organisation et la gestion des organes de l'assurance-chômage (réponse à la motion "Bonny").

#### ***3.1.1. Programme de stabilisation des finances fédérales***

Le programme de stabilisation des finances adopté le 19 mars 1999 par le Parlement fédéral prévoyait plusieurs modifications relatives à l'assurance-chômage, introduites progressivement entre juillet 1999 et janvier 2000.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1999, seules les limites maximales pour le financement des mesures de perfectionnement en faveur des chômeurs ont été abaissées de 10%. Le Conseil fédéral en escomptait une économie annuelle d'environ 40 millions de francs.

En septembre dernier, le droit à des indemnités en cas d'insolvabilité de l'employeur a été réduit et ne porte plus désormais que sur les quatre derniers mois de salaire impayé, contre six auparavant. Les indemnités en faveur des demandeurs d'emploi bénéficiant de prestations de préretraite ont également été limitées de façon à ce que, cumulées avec les prestations de préretraite, ces indemnités ne représentent plus que 70 ou 80%

(auparavant 90%) de l'ancien salaire, soit le même taux d'indemnisation que pour les personnes ne bénéficiant pas de prestations de retraite.

La principale modification introduite en septembre 1999 est toutefois celle réduisant de 520 à 260 jours ouvrables la durée d'indemnisation à laquelle peuvent prétendre toutes les personnes qui, sans avoir cotisé avant d'être au chômage, ont néanmoins droit à des prestations de l'assurance. Il s'agit en particulier des personnes terminant des études, de celles revenant de l'étranger ou sortant de prison, de celles ayant subi une longue période d'incapacité de travail en raison de maladie ou d'accident ou cherchant à reprendre une activité après une période consacrée à l'éducation d'enfants ou suite à un divorce ou une séparation.

L'ensemble du volet introduit en septembre 1999 devait permettre une économie de l'ordre de 65 millions de francs pour l'exercice 2000.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, un troisième volet de ce programme financier a également pris effet. Outre les modalités de financement de l'assurance (maintien du 3<sup>e</sup> pourcent prélevé sur les salaires et élévation du salaire soumis à cotisation de 8100 à 8900 francs), il porte principalement sur l'organisation des programmes d'emploi temporaires, dont les participants ne seront plus rémunérés par un salaire, mais par le versement de leurs indemnités de chômage (avec un minimum de 102 francs par jour, soit environ 2200 francs par mois). Cette modification s'accompagne notamment d'un abaissement des seuils de rémunération ainsi que d'une suppression des cotisations prévues par la LPP et l'assurance-chômage pendant la participation à un programme d'emploi temporaire. Elle introduit toutefois la possibilité de contribuer aux frais de déplacement et de repas pendant la mesure et simplifie le rapport juridique entre le demandeur d'emploi et l'organisateur de la mesure.

Les économies réalisées par ce troisième volet ont été estimées à 110 millions par an, sans compter les suppléments de recettes liés aux dispositions concernant le financement.

Dans le canton de Neuchâtel, les conséquences des mesures prises en 1999 (et, sur la base de conclusions provisoires, de celles introduites en 2000) n'ont pas nécessité de modifications du droit cantonal. Le Conseil d'Etat a en effet estimé que le canton ne pouvait compenser systématiquement chaque restriction apportée dans les prestations fédérales et que la législation concernant les mesures de crise cantonales permettait de répondre aux situations les plus difficiles. Il convient en outre de relever que seule une minorité des demandeurs d'emploi de notre canton a été directement touchée par les mesures de ce programme financier.

Indépendamment du programme de stabilisation des finances fédérales, les taux de cotisation des demandeurs d'emploi à la LPP et à l'assurance-accident pendant leur indemnisation par l'assurance-chômage ont en outre pu être réduits dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

### ***3.1.2. Gestion des organes de l'assurance-chômage***

A la suite de l'importante réforme introduite dès 1996 dans tous les cantons, la Confédération a confié plusieurs mandats d'évaluation de la nouvelle organisation de l'assurance-chômage mise en place. Le conseiller national Bonny a également déposé une motion demandant que soit étudiée la faisabilité d'une organisation nationale, sur le modèle retenu pour la SUVA (anciennement CNA).

Sur la base des conclusions de ces études, la Confédération a estimé que les structures actuelles étaient adaptées à la situation économique et politique de notre pays, mais que leurs prestations devaient être réorientées vers la recherche d'une plus grande efficacité. Des modèles de gestion incitatifs ont dès lors été développés pour les caisses de chômage et les ORP, dont l'entrée en vigueur étaient prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Pour les caisses de chômage, les nouvelles orientations n'ont finalement pas pu être introduites dans le délai prévu, faute de temps pour préparer un projet achevé et en raison de la faible adhésion rencontrée lors des procédures de consultation. Pour les ORP, en revanche, un nouveau mandat de prestations a été défini par la Confédération dès l'exercice 2000. Un certain nombre de questions restant à l'heure actuelle sans réponse, l'exercice actuel constituera une phase de test de ce modèle, qui devra encore être adapté.

En résumé, il convient de relever que, d'un mandat prévoyant l'exécution d'un certain nombre d'actes par les cantons (nombre minimum d'entretiens à mener, nombre minimum de mesures actives à organiser, nombre de sanctions prononcées, etc.), on passera désormais à l'évaluation des prestations des ORP et de l'autorité cantonale sur la base des résultats obtenus. Ces résultats seront quant à eux mesurés, après que l'influence du contexte régional aura été prise en compte, sur la base de la durée moyenne de chômage, du taux de personnes passant en chômage de longue durée, du taux de demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit aux prestations fédérales et du nombre de réinscriptions dans les quatre mois suivant la sortie du chômage.

L'introduction d'incitations financières pour les cantons est également prévue sous la forme d'une indemnisation variable pour le financement des organes d'exécution en fonction des résultats obtenus (classement des cantons). Les taux de financement seront

en effet compris en principe entre 100% et 103% des frais effectifs en 2000, entre 97% et 103% en 2001 et entre 95% et 105% en 2002.

De nombreuses réserves ont toutefois été soulevées concernant la mise en œuvre de ce nouveau mode de gestion, de sorte que des adaptations devront encore être apportées dans le courant de l'an 2000. Parmi les problèmes soulevés figurent notamment le manque de fiabilité du modèle économétrique développé pour isoler l'influence du climat économique régional dans l'appréciation des prestations des ORP et la pondération entre les facteurs d'évaluation retenus, qui donne une importance démesurée à la rapidité de la réinsertion (90%) par rapport à sa durabilité. Des impacts négatifs sur la politique régionale et sur le budget social des cantons ont également été relevés.

Sur le principe, le Conseil d'Etat porte une appréciation positive sur la volonté d'évaluer davantage les résultats obtenus que les prestations. Il a cependant émis d'importantes réserves quant aux modalités de mise en œuvre et n'a accepté le mandat de la Confédération que dans un but d'évaluation et d'amélioration. En particulier, le Conseil d'Etat souhaite que l'objectif d'une réinsertion durable soit davantage reconnu au moment où le chômage a connu une importante diminution et où les situations rencontrées par les ORP sont souvent plus complexes et plus fragiles.

### **3.1.3 Réforme 2003**

Outre l'introduction des nouvelles dispositions présentées ci-devant, le Conseil fédéral a déjà annoncé qu'il entendait, au cours des prochaines années, préparer une réforme complète de la loi sur l'assurance-chômage, dont il prévoit l'introduction en 2003.

Même si des travaux préparatoires ont été entamés en 1999 déjà, une description des orientations évoquées jusqu'ici serait toutefois inutile près de trois ans avant l'échéance prévue.

### **3.2. Ordonnance sur le service de l'emploi et la location de service (OSE)**

La dernière modification importante des dispositions d'exécution de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) avait été introduite en 1991. Au 1<sup>er</sup> décembre 1999 toutefois, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle révision de l'ordonnance et du tarif des émoluments pour tenir compte de l'évolution constatée depuis lors et des expériences réalisées dans la pratique.

Il a notamment introduit une plus grande protection des travailleurs en prévoyant des critères plus restrictifs concernant la formation et l'expérience exigée des responsables de sociétés de placement et de location de services, en soumettant à autorisation les formes de placement développées à partir des nouvelles technologies de communication, en précisant la portée des conventions collectives de travail en lien avec les activités de location de services et en précisant l'interdiction de tout lien entre certaines activités et les activités de placement.

De l'appréciation du Conseil d'Etat, cette révision fournit une base utile au renforcement, décidé en 1999, du contrôle et de la surveillance des activités de placement et de location de services dans notre canton, de façon à répondre à leur développement.

Le projet de dispositions d'exécution de la loi cantonale dans ce domaine, restées jusqu'ici en attente, pourra également être révisé et adopté prochainement par le Conseil d'Etat.

### **3.3. Loi sur le travail (LT)**

Après un premier rejet le 1<sup>er</sup> décembre 1996, le peuple suisse a adopté en novembre 1998 un deuxième projet de révision de la loi fédérale sur le travail.

Sans revenir sur le détail de cette révision qui a été largement commentée dans la période précédant le scrutin populaire, il convient de rappeler que la loi actuelle date du milieu des années soixante et n'est plus adaptée à la vie économique actuelle de notre pays. La révision adoptée par le peuple en 1998 prévoit notamment une plus grande flexibilité dans l'organisation du temps de travail tout en tenant compte des impératifs de protection des travailleurs, exprimés en particulier lors de la votation de décembre 1996.

Parmi les innovations apportées, on retiendra notamment l'introduction de la notion de travail du soir entre 20 et 23 heures ainsi qu'un assouplissement des règles concernant le travail de nuit et du dimanche (pour les femmes notamment) et les heures supplémentaires. La protection des travailleurs est notamment réalisée par une plus grande consultation de leurs représentants au sein de l'entreprise et par l'introduction de compensations à la plus grande flexibilité autorisée.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle législation, d'abord envisagée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2000, a dû être reportée à plusieurs reprises en raison d'importantes divergences exprimées dans la procédure de consultation concernant la révision des dispositions

d'exécution (ordonnances 1 et 2 de la loi). Actuellement, les travaux relatifs à l'élaboration des ordonnances 1 et 2 se poursuivent et l'entrée en vigueur est prévue pour le début de l'été 2000.

#### **4. ÉTUDE DE L'UNIVERSITÉ**

##### **4.1. Rappel des mandats**

Lors du débat de septembre 1997 consacré au renouvellement pour deux ans de la contribution de solidarité, le Grand Conseil a adopté deux postulats concernant la politique de l'emploi.

Dans son développement à l'appui du premier postulat, le groupe radical exprimait ses craintes que, pour des motifs essentiellement financiers, l'on ne remplace des postes de travail ordinaires par des emplois temporaires. Pour lui, une telle politique se traduisait par une surcharge dans les services, avec un risque de démotivation et de démoralisation, et par l'absence de formation et d'encadrement pour les personnes placées qui ne tiraient finalement aucun bénéfice de ces mesures. Ce postulat était exposé dans les termes suivants:

**97.134**

29 septembre 1997

**Postulat du groupe radical**

**Politique des mesures de crise**

*Le produit de la contribution de solidarité est destiné à couvrir une partie de l'augmentation des dépenses sociales découlant de la situation économique à la charge du canton.*

*Il n'est pas par contre pas destiné à financer toutes les mesures actives découlant de la loi sur l'assurance-chômage puisque cette dépense est entièrement remboursée par l'assurance-chômage.*

*Les mesures de crise ont été une réponse sociale intelligente à un moment donné. Ce modèle a été repris dans la nouvelle loi sur l'assurance-chômage sous forme de mesures actives.*

*Une mesure sociale prise à un moment donné, destinée à un nombre restreint de personnes et en principe limitée dans le temps, peut apporter une aide efficace aux personnes ainsi qu'à la société dans son ensemble*

*Cette mesure sociale, prolongée à long terme et destinée à un nombre croissant de personnes, peut introduire des effets pervers et devenir contraire aux intérêts à long terme aussi bien pour les personnes que pour la société.*

*Afin d'éviter au maximum un dysfonctionnement des institutions, cette politique doit être accompagnée d'une évaluation constante des effets positifs et négatifs qu'elle introduit à tous les niveaux des responsabilités de l'Etat.*

*Le groupe radical demande au Conseil d'Etat de faire une évaluation globale des conséquences de cette politique.*

*Signataires: E. Berthet, P. Sandoz, F. Löffel, M. Berger-Wildhaber, P. Guenot, P. Meystre, D. Cottier, G. Pavillon, R. Debély, J. Tschanz, W. Haag, F. Droz, Y. Morel, W. Geiser, M. Schafroth, J.-B. Wälti et A. Gerber.*

Quant au second postulat, déposé par M. Claude Borel, il se référait à l'absence d'informations statistiques sur la manière dont le chômage se termine en jugeant important de disposer de telles indications pour envisager les réponses adéquates.

Son auteur mentionnait plusieurs phénomènes présentés généralement comme conséquences du chômage en se demandant s'il s'agissait de cas théoriques ou de constatations faites dans la pratique quotidienne et concluait par une demande d'étude, associant au besoin l'Université. De façon précise, ce postulat a été déposé sous la forme suivante:

**97.135**

**Postulat Claude Borel**

29 septembre 1997

**Comment sort-on du chômage?**

*Le chômage figure aujourd'hui parmi les préoccupations de notre population. Or, si l'on sait généralement comment il commence et qui il frappe (âge, sexe, secteur d'activités, formation, etc.), on ne dispose que de peu d'informations précises sur la manière dont on en sort.*

*Dans le cadre de l'appréciation de la situation économique, sociale et financière de notre canton, il n'est pas indifférent que le chômage se termine*

*par la prise d'un nouvel emploi correspondant aux qualifications antérieures ou au contraire par un travail nettement moins qualifié, par un programme d'occupation ou par la renonciation à tout emploi après épuisement des droits aux allocations (notamment pour les femmes), par une retraite anticipée ou par un recours à l'assistance publique ou à l'assurance-invalidité (AI), par un départ à l'étranger ou dans un autre canton.*

*Le Conseil d'Etat est dès lors prié d'examiner cette question, si nécessaire en collaboration avec l'Université, et d'informer le Grand Conseil des résultats de cette recherche.*

*Cosignataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, J. Studer, M. Perroset, D. Barraud, Frédéric Cuche, Ch.-H. Pochon, J.-S. Dubois, S. Mamie, R. Jeanneret, M. Voelin, M. Donati, P. Erard, V. Garbani, F. Gertsch, H. U. Weber, G. Santschi, M. Blum, O. Duvoisin, M. Boss, B. Bois, M. Giovannini.*

Ces deux postulats ont donné lieu à un mandat d'étude confié à l'Université de Neuchâtel. Ce mandat, approuvé par le Conseil de l'emploi, a été divisé en deux parties correspondant aux deux postulats rappelés ci-devant, à savoir l'évaluation de la politique menée par le Conseil d'Etat dans le domaine des **programmes d'emplois temporaires**, d'une part, et l'analyse des différents parcours et **voies empruntées à la sortie du chômage**, d'autre part.

Le rapport établi par l'Institut de sociologie et de sciences politique à la suite de ces deux études a été rendu public en septembre 1999 et a été transmis à tous les députés.

## 4.2. Modalités de l'étude

La première partie du mandat confié à l'Université de Neuchâtel portait sur la mise en regard des risques exprimés par le parti radical avec les objectifs du Conseil d'Etat pour les bénéficiaires des mesures de crise: maintien ou retour dans un environnement professionnel et dans un réseau de relations sociales, possibilités de conserver un rythme professionnel et de faire valoir au travail ses aptitudes, notamment.

Les modalités de l'étude, définies en collaboration avec le mandataire, ont conduit à envisager une enquête auprès des services employeurs et des bénéficiaires des emplois temporaires (pour des raisons pratiques, seules les personnes ayant bénéficié de tels emplois dans le cadre de l'assurance-chômage ont été prises en considération pour l'enquête), pour évaluer:

- le profil des personnes placées,
- la nature des emplois offerts,
- l'appréciation portée sur ces mesures par leurs bénéficiaires et par les services employeurs.

La deuxième partie du mandat portait d'une part sur l'analyse du profil des personnes sortant du chômage et, d'autre part, sur les trajectoires empruntées pendant la période précédant le chômage ou pendant celle suivant le chômage.

De façon à disposer d'un recul suffisant pour envisager les trajectoires empruntées à la sortie du chômage ou les effets concrets d'un emploi temporaire, la période choisie comme objet de l'enquête a été fixée aux 12 mois compris entre mars 1997 et février

1998, alors que l'enquête elle-même s'est déroulée un an plus tard, soit entre les printemps 1998 et 1999.

Ce calendrier, impératif pour permettre de fournir au Grand Conseil les informations souhaitées et les analyses du Conseil d'Etat dans un délai raisonnable, apparaît néanmoins comme peu favorable au terme de l'étude. La période étudiée a en effet été caractérisée par d'importants changements, propres à une période de transition, dont les principaux ont été développés dans le deuxième chapitre de ce rapport:

- mise en place des ORP,
- répartition des tâches entre services en évolution,
- procédures changeantes et encore peu systématisées,
- relevés administratifs et statistiques en révision.

De surcroît, des modifications sont intervenues dans la législation et dans les prestations fédérales au cours de cette période.

Les résultats de l'étude souffrent naturellement de cette situation, tant en termes de fiabilité que d'actualité. Ils conservent néanmoins un intérêt pour porter une appréciation générale de la situation et mettre en évidence certaines tendances.

Au vu, d'une part de l'imprécision des relevés administratifs dans la période étudiée et, d'autre part, de la nature qualitative des informations sollicitées par le Grand Conseil, l'enquête a été menée sous la forme d'entretiens individuels avec un échantillon représentatif des personnes ayant bénéficié d'un emploi temporaire ou étant sorties du chômage.

Pour la partie consacrée aux emplois temporaires, 389 personnes sur 650 sollicitées par les enquêteurs (soit 37% des 1039 personnes ayant effectué un emploi temporaire pendant la période étudiée) ont pu être interrogées. Pour celle portant sur les voies de sortie du chômage, 531 des 1000 sollicitées (soit 9,5% des personnes sorties du chômage pendant la période étudiée) ont été rencontrées. Des questionnaires écrits ont en revanche été adressés à l'ensemble des responsables de services et d'institutions accueillant des personnes en emploi temporaire. Près de 60% ont répondu.

La partie de l'enquête consacrée à la collecte des données a été réalisée sous la forme d'un programme d'emploi temporaire employant, à la demande du Conseil de l'emploi, en priorité des personnes relativement âgées ou au chômage depuis plusieurs mois. L'intérêt (confrontation avec la population faisant l'objet de l'étude, nécessité d'ouverture de la part de l'équipe de recherche) comme les problèmes (temps de formation, d'encadrement et de suivi, problèmes de motivation, confrontation des enquêteurs avec des situations proches de la leur) nés de ce choix ont été relevés de façon détaillée dans l'introduction du rapport de l'Université. Il n'est dès lors pas apparu utile de les développer à nouveau dans le présent rapport.

#### **4.3. Première partie – programmes d'emploi temporaire**

Les conclusions de l'Université étant présentées de façon détaillée dans le cahier de l'Institut de sociologie et de sciences politiques consacré à cette étude, nous renonçons à faire ici un résumé du chapitre consacré aux programmes d'emploi temporaire. Cependant, de façon à simplifier la lecture, les plus importantes de ces conclusions sont reprises ci-après, accompagnées directement des commentaires du Conseil d'Etat sur les principales questions soulevées.

#### ***4.3.1. Constat dans l'ensemble positif***

D'emblée, il convient de relever que l'appréciation portée par l'Université sur la politique menée en la matière par le Conseil d'Etat est dans l'ensemble positive. Certes, quelques adaptations sont suggérées et ne manqueront pas d'être prises en compte si elles n'ont pas déjà été apportées depuis la fin de la période examinée par l'Université.

Ainsi, l'objectif principal assigné aux emplois temporaires, à savoir le maintien des personnes à la recherche d'un emploi dans une activité professionnelle, avec un rythme de travail et un réseau de relations sociales, est-il atteint, reconnu et confirmé.

On relèvera par exemple que 90% des demandeurs d'emplois interrogés se disent bien encadrés dans ces activités et que 86% portent un regard généralement positif sur la période passée dans un programme d'emploi temporaire. Ce dernier pourcentage doit être lu de façon particulièrement positive lorsque l'on sait que l'étude n'a porté que sur les personnes placées au cours de leur indemnisation par l'assurance-chômage. En effet, l'expérience démontre que c'est, en moyenne, cette population qui perçoit le moins facilement l'intérêt des mesures proposées. Elle n'y trouve en effet ni la motivation des "premiers emplois" qui peuvent profiter d'une occasion de mettre en pratique les connaissances acquises au cours de leur formation, ni celle des personnes prises en charge dans le cadre des mesures de crise cantonales, qui trouvent dans ces emplois une réponse à l'absence de revenu.

En outre, l'Université met en évidence l'importance de la participation à des mesures actives ou des gains intermédiaires pendant la période de chômage et relève, dans la

seconde partie de l'étude, le rôle essentiel des mesures de crise pour l'intégration sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires.

#### ***4.3.2. Comparaison entre les services publics ou parapublics et les programmes destinés spécifiquement à des demandeurs d'emploi (programmes d'occupation spécifiques)***

Les résultats du rapport de l'Université attestent d'une réinsertion plus importante des personnes placées dans les services des administrations cantonale et communales (45%) par rapport à celles placées dans les programmes d'occupation spécifiques, n'accueillant que des demandeurs d'emploi (35%).

Des réponses apportées par les demandeurs d'emploi interrogés, on constate également que la plupart des hypothèses du Conseil d'Etat sur ce sujet sont vérifiées. La majorité des personnes placées apprécient particulièrement l'offre d'un milieu professionnel, la possibilité de contacts avec des collègues de travail et perçoivent l'utilité de ce milieu pour la poursuite de leurs recherches de travail. Là également, les services occupant des collaborateurs réguliers sont préférés (88% de réponses positives) aux programmes spécifiques (81%).

Des conclusions plus avancées ne peuvent toutefois en être tirées quant à l'efficacité des différentes catégories de mesures. En effet, conformément à la politique voulue par le Conseil d'Etat, les personnes à la recherche d'un emploi sont, en principe, placées en priorité dans les services publics ou parapublics. Le recours aux programmes spécifiques se justifie quant à lui en fonction de trois facteurs: l'insuffisance du nombre de places offertes dans les services publics, l'inadéquation entre l'activité de ces services et le profil

professionnel d'une partie des demandeurs d'emploi (du secteur secondaire ou très faiblement qualifiés notamment) ainsi que la nécessité d'un encadrement plus important pour une partie d'entre eux. Dans le dernier cas, l'encadrement doit répondre à des situations souvent plus complexes, qui influent également sur les chances de réinsertion.

Compte tenu de ces résultats, de l'insuffisance persistante du nombre de places offertes dans le secteur secondaire par les services publics, de la nécessité croissante d'offrir dans certaines circonstances un encadrement plus important que ne peuvent l'accorder les responsables des institutions publiques, mais eu égard également au coût relativement important de chaque place de travail offerte dans des programmes spécifiques, le Conseil d'Etat entend maintenir le choix opéré jusqu'ici sur cette question. Les demandeurs d'emploi continueront donc à être placés en priorité dans des services de l'administration publique, des hôpitaux, des homes, des écoles et des crèches, et une offre de programmes d'occupation spécifiques sera mise à disposition de façon complémentaire, pour répondre aux besoins particuliers de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Dans la composition de l'offre complémentaire, le Conseil d'Etat tiendra compte des remarques émises par l'Université, en veillant à donner la priorité à des programmes offrant des activités en lien avec le tissu économique de notre canton. L'étude mentionne en particulier sur ce point une faible proportion de programmes offrant des emplois dans les branches de la métallurgie et de la construction.

Même si la situation de santé des travailleurs placés et la nécessité d'éviter de constituer une concurrence à des activités ordinaires posent certaines limites à l'organisation de tels programmes, cette suggestion sera prise en compte à l'avenir, tout en soulignant que la remarque de l'Institut de sociologie est fondée sur une comparaison entre les

emplois temporaires offerts et le profil des demandeurs d'emploi et non avec la demande du tissu économique. Les observations relevées dans la deuxième partie de l'étude doivent donc amener à la nuancer.

#### **4.3.3. Rôle de l'encadrement**

A plusieurs reprises, les conclusions de l'Université font état d'un rôle peu clair pour les responsables de l'encadrement des programmes, qu'il s'agisse des responsables de services publics ou de programmes spécifiques.

Si ces remarques peuvent à l'avenir donner lieu à quelques adaptations, il convient de rappeler à ce sujet que la période étudiée correspond à une phase pendant laquelle l'ensemble du dispositif de gestion de l'assurance-chômage a connu de très importantes mutations. La nature et les objectifs des prestations ont évolué et de nouvelles institutions ont été créées, qui devaient trouver leur place dans le dispositif existant. Dans le même temps, le chômage culminait à son plus haut niveau et de nouvelles mesures ont dû être développées de façon relativement rapide. Dans ces circonstances, on comprend que le rôle de chacun a, parfois, pu paraître peu précis. Dès 1998, le Conseil d'Etat, conscient de ce risque, a néanmoins apporté les réponses suivantes, qui sont poursuivies à l'heure actuelle:

- Séances d'information, début 1998, pour l'ensemble des responsables de services et d'institutions employant du personnel dans le cadre des programmes d'emploi temporaire. Ces séances d'information ont été l'occasion de clarifier le rôle attendu de ces institutions dans la phase de transition de la réforme, soit en 1998 et 1999. Ces éléments ont en outre été consignés dans un manuel d'information à l'attention des

responsables d'emplois temporaires. De telles séances ont été répétées à fin 1999 pour informer des changements intervenus au cours des deux dernières années et pour rappeler les exigences liées à l'accueil des personnes placées en emploi temporaire.

- Exigence d'une structure associative pour soutenir chaque projet de programme d'occupation spécifique. Si, par le passé, des personnes seules ont pu se voir autorisées à organiser de tels programmes, le Conseil d'Etat exige dorénavant que ces projets soient portés par une association. L'importance des problèmes à régler rendent en effet nécessaire de disposer d'un cercle de dialogue et de référence pour les responsables de l'encadrement. Or, le service de l'emploi ne peut offrir cette dimension, en raison notamment de la multiplication du nombre de programmes organisés et de son rôle d'autorité de surveillance.
- Rencontres annuelles entre la direction du service de l'emploi et chaque porteur d'un projet de programme d'occupation spécifique, de façon à tirer un bilan de l'année écoulée et à fixer les objectifs pour l'année à venir. Ces rencontres sont également l'occasion de rappeler le rôle attendu des responsables de tels programmes et d'affiner les modalités d'organisation qui ont pu poser problème.
- Promotion des échanges d'expériences entre responsables de programmes. La création, en 1997 d'une association neuchâteloise des responsables de programmes d'emploi temporaire subventionnés (ANPETS), aurait pu jouer ce rôle. Le service de l'emploi a entretenu des contacts à intervalle d'environ un trimestre pendant la période d'activité de cette association, en soutenant les initiatives allant dans le sens d'un plus grand échange d'expériences. L'offre des cours développés par le secteur de la formation continue de l'Etat a notamment été ouverte aux membres de

l'association. Des divergences de vues entre les membres ont toutefois conduit à la fin de ses activités en 1999. D'autres initiatives dans ce sens pourraient néanmoins revoir le jour, sur lesquelles le service de l'emploi a déjà eu l'occasion de se prononcer favorablement.

Le Conseil d'Etat regrette cependant que l'Université n'a pas reçu davantage de réponses à ses questionnaires de la part des responsables des programmes spécifiques (11 sur 24 ont répondu), dont l'activité principale était pourtant au centre de l'enquête menée. Cette situation ne peut qu'amener à nuancer certaines des réponses reçues faisant état d'une information insuffisante à leur attention.

#### ***4.3.4. Risque de substitution par rapport au marché du travail principal***

Dans ses conclusions sur ce point, l'Université relève qu'avec moins de 1% des emplois existants dans le canton de Neuchâtel, l'organisation des emplois temporaires subventionnés ne peut constituer un risque significatif de substitution de places du marché du travail primaire. Elle nuance néanmoins cette conclusion par le fait que le nombre des emplois temporaires organisés dans le cadre de l'assurance-chômage ou des mesures de crise n'a cessé de croître au cours des dernières années (voir annexe 4) et par la mise en rapport des emplois ainsi créés avec les postes fixes offerts par les services accueillant des demandeurs d'emploi (10,7%).

A ces éléments, il convient d'ajouter un certain nombre de précisions qui doivent être prises en compte pour une appréciation complète de la situation:

- Le calcul de l'Université est basé sur le nombre de postes fixes offerts par les seuls services et institutions qui accueillent du personnel en emploi temporaire. Même si leur nombre est important, ils ne donnent toutefois qu'une vision partielle de l'ensemble des emplois existants dans les institutions publiques ou parapubliques, comme l'illustre le chiffre de 87 emplois fixes retenu pour l'ensemble des services des communes (hormis Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds). Le taux de 10,7% des emplois publics avancé dans le rapport de l'Université ne peut dès lors être retenu. Il est nettement inférieur et nous l'estimons à la moitié environ.
  
- L'évolution du nombre de places offertes à des demandeurs d'emploi – de même que la répartition entre les différentes catégories de placements – a été liée à la variation du nombre de ceux-ci. Elle s'est stabilisée en 1998 malgré l'augmentation du nombre de personnes arrivées en fin de droit et réduite en 1999, attestant d'une évolution en phase avec celle du marché du travail et non avec les besoins des services (voir annexe 4). La période étudiée par l'Université était trop courte pour mettre cette évolution en évidence.
  
- Le Grand Conseil et sa commission de gestion et des finances ont adopté, dès le début des années 90, une politique restrictive concernant l'augmentation des effectifs au sein des services de l'administration et des institutions subventionnées et la situation financière de l'Etat exclut la création de nombreux nouveaux postes de travail. Les postes occupés temporairement par des demandeurs d'emploi n'auraient dès lors vraisemblablement pas été remplacés par des emplois durables s'ils n'avaient pas été mis à disposition des chômeurs. On tire de surcroît de l'étude de l'Université que l'augmentation du nombre d'emplois temporaires n'a pas provoqué de baisse des emplois réguliers dans les services.

- La commission tripartite des ORP examine chaque année les places mises à disposition des demandeurs d'emploi dans les services publics et parapublics. Elle exerce de ce fait un certain contrôle – du reste imposé par les règles adoptées par la Confédération – sur ces emplois. Saisie en 1998 de quelques cas dans lesquels la proportion d'employés temporaires paraissait trop importante en regard du personnel fixe des institutions concernées, elle a chargé le service de l'emploi de veiller à éviter les abus, mais a renoncé à imposer des quotas applicables de façon générale à tous les services accueillant du personnel de façon temporaire dans le cadre des mesures pour chômeurs.
  
- De la même manière, il a été renoncé à exiger qu'une description de poste écrite doivent être validée avant de pouvoir proposer l'activité envisagée au demandeur d'emploi. Une telle systématique, adoptée par ailleurs par la Confédération pour la gestion du service civil, s'est révélée beaucoup trop lourde sur le plan administratif et n'aurait pas permis de gérer dans de bonnes conditions l'important nombre de placements à mettre en œuvre pour offrir une activité aux demandeurs d'emploi inscrits ces dernières années.
  
- Le maintien, au sein du service de l'emploi, d'une structure spécifique (bureau des emplois temporaires) chargée de l'organisation des emplois temporaires constitue également un bon outil de coordination et de contrôle à la fois sur la qualité des programmes offerts et sur le respect de certaines limites quantitatives. La Confédération a d'ailleurs exigé ce contrôle de la part des cantons dès l'exercice 1999 et reconnu la structure retenue par le canton de Neuchâtel comme appropriée dans cette perspective (voir également à ce sujet le point 2.1.3 ci-devant).

Toutefois, il faut admettre que, dans certains cas, les prestations des services ont pu être notablement améliorées grâce à la présence des employés temporaires engagées dans le cadre de la législation fédérale ou cantonale sur le chômage. Dans d'autres cas, de nouvelles prestations, auxquelles il aurait sinon fallu renoncer, ont pu être développées. Cet état de faits, plus que de faire craindre un important effet de substitution entre les postes fixes et les emplois temporaires, devrait inciter à entrevoir sereinement les adaptations d'effectifs qui seront envisagées à l'avenir de façon ponctuelle.

En outre, on relèvera que le débat sur le caractère ordinaire des tâches confiées aux personnes accueillies de façon temporaire dans les services et, partant, sur le possible effet de substitution avec des emplois fixes n'a jamais soulevé tant de questions à propos de l'accueil des apprentis qu'à celui des demandeurs d'emploi. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, il relève de la même responsabilité, pour les services publics comme pour les entreprises privées, d'offrir des places de travail temporaires, avec un encadrement adéquat, pour toutes les catégories de personnes cherchant à s'insérer ou à se réinsérer sur le marché du travail, qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi, d'étudiants ou d'apprentis.

#### ***4.3.5. Acquisition de qualifications au sein des programmes d'emploi temporaires***

Parmi les principales adaptations suggérées par l'Université, on relèvera encore l'enrichissement par de la formation des programmes d'emploi temporaires, et en particulier des programmes spécifiques. Les auteurs de l'étude relèvent en effet que l'un des objectifs assignés par les directives fédérales en la matière, à savoir la mise en

place de mesures permettant d'acquérir ou de consolider des qualifications n'est pas totalement atteint par les mesures organisées dans le canton de Neuchâtel.

Là encore, on relèvera que depuis la période passée sous revue par l'Université, le Conseil d'Etat a pris un certain nombre de dispositions conduisant à l'évolution des mesures proposées alors. Ces dispositions seront rappelées plus loin.

Au préalable, il convient toutefois de préciser que, si les directives de la Confédération prévoient en effet que les programmes d'emploi devraient être "qualifiants", la loi, elle, assigne à ces emplois le rôle de mesure "par défaut", c'est à dire organisée à défaut de pouvoir proposer un emploi ordinaire ou une mesure de formation appropriée à l'assuré concerné.

Même si cette vision est réductrice – en particulier parce que l'emploi temporaire peut offrir une opportunité de réorientation et parce que l'acquisition de connaissances sur la place de travail n'est jamais inexistante – elle a naturellement inspiré la politique menée dans notre canton entre 1997 et 1999. Le développement important des structures de gestion et des mesures de formation en tant que telles, rendu nécessaire par la croissance du nombre de chômeurs et par la révision de la législation, n'ont en effet pas permis d'organiser, en plus, des mesures de formation couplées avec les emplois temporaires. Comme cela a été rappelé plus haut, ceux-ci avaient donc comme vocation essentielle de maintenir un environnement et un rythme professionnel ainsi qu'un cercle de relations sociales pour le plus grand nombre des demandeurs d'emploi inscrits. On ne s'étonnera donc pas que l'Université a constaté un déficit en mesures de formation dans ces programmes pendant la période étudiée.

D'autre part, il faut mentionner que, même si elles n'ont pas été organisées de façon coordonnées avec les programmes d'emploi, les mesures de formation à disposition des personnes employées dans ces programmes existent. Ainsi, les personnes fréquentant un programme d'emploi temporaire disposent, depuis de nombreuses années, de la possibilité de suivre des cours adaptés à leur situation à raison de 20% de leur temps de travail. Il est vrai que tous les demandeurs d'emploi n'ont pas profité de cette opportunité, qui existe pourtant.

De surcroît, le programme de formation continue destiné aux collaborateurs réguliers de l'Etat a été ouvert à toutes les personnes placées en emploi temporaire au sein des services des administrations publiques.

Enfin, on relèvera, dans les analyses de l'Université, que, parmi les demandeurs d'emploi interrogés, les plus qualifiés sont ceux qui estiment généralement avoir acquis le plus de nouvelles compétences à leur place de travail. Les compétences relevées étant difficilement matérialisables et parfois sans lien direct avec leur profession (compétences sociales), on peut également penser que, même si de nouvelles compétences sont acquises, la perception de cette acquisition n'est pas la même pour l'ensemble des demandeurs d'emploi placés. L'acquisition de compétences sur la place de travail est donc vraisemblablement minimisée dans les réponses adressées aux enquêteurs par rapport à la situation réelle. Cet élément est d'ailleurs relevé par les auteurs de l'étude.

Cela étant, on ne peut contester que le travail temporaire offre une excellente occasion de transférer sur la place de travail des compétences acquises en formation. Cette coordination entre mesure de formation et possibilité de transfert immédiat sur la place de travail est d'ailleurs celle préconisée par la majorité des spécialistes de la formation des adultes. Fort de cette appréciation, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris un certain

nombre de dispositions dans cette direction, qu'il entend intensifier au vu des conclusions de l'étude de l'Université et dont les principales sont rappelées ci-après:

- Les collaborateurs des ORP (à l'inscription et lors des contacts suivants avec les assurés) et du BET (lors de la conclusion d'un placement en emploi temporaire) ont été invités à renseigner de façon plus systématique les assurés sur la possibilité rappelée ci-devant de suivre des cours adaptés à leur situation pendant au moins 20% du temps de travail. Un feuillet d'information est désormais systématiquement joint aux documents que reçoit l'assuré au moment de son engagement.
  
- Les horaires et l'organisation de certaines mesures de formation ont été aménagés de façon à permettre aux personnes employées en emploi temporaire de les fréquenter plus facilement.
  
- L'information des responsables de programmes d'emploi temporaire, rappelée plus haut, participe également des efforts déployés en vue d'une meilleure information des assurés sur les possibilités qui leur sont offertes.
  
- Enfin, dans plusieurs cas, l'organisation de cours destinés directement à des personnes fréquentant un programme spécifique est envisagée. Ainsi, des mesures de formation pour le personnel d'un programme actif dans le secteur de la restauration et d'un autre dans le secteur de la métallurgie ont-elles été introduites. Quelques organisateurs de programmes ont en outre enrichi le programme de leurs activités de cours de français ou d'initiation à l'informatique à des niveaux élémentaires.

Sur ce dernier point, le développement des activités du CNIP, décidé par le Grand Conseil en août dernier, et notamment des formations individualisées et découpées en modules relativement courts, permet d'entrevoir d'intéressantes perspectives pour contribuer à faire des programmes d'emploi temporaire des programmes qualifiants.

Au vu de l'importante proportion de personnes fréquentant ces programmes dans le cadre des mesures cantonales, le Conseil d'Etat envisage, pour permettre à celles-ci de bénéficier des mêmes prestations de formation que celles fréquentant ces programmes dans le cadre de la législation fédérale, une augmentation de la rubrique budgétaire du fonds de crise consacrée aux mesures de formation si le présent rapport reçoit l'aval du Grand Conseil. L'état d'avancement de ces projets ne permet toutefois pas de fournir une estimation réaliste des montants à prévoir à l'heure actuelle. A terme, le Conseil d'Etat est convaincu que de telles mesures permettront de consolider la place des personnes concernées sur le marché du travail et, par là, de lutter contre le chômage ainsi que d'accroître les potentialités de réinsertion professionnelle.

Cette conviction est d'ailleurs confirmée par la deuxième partie de l'étude de l'Université, en particulier lorsqu'elle établit le lien entre une première période de chômage et les risques d'une nouvelle période à venir (voir à ce sujet la partie consacrée à l'étude des trajectoires des demandeurs d'emploi).

#### ***4.3.6. Durée des contrats d'emploi temporaire et possibilités de renouvellement***

Parmi ses observations quant aux conditions d'organisation des programmes d'emploi temporaire, l'Université relève qu'une proportion non négligeable (plus d'un quart) des engagements – conclus initialement pour six mois – ont été prolongés, parfois même

plusieurs fois. Paradoxalement, elle relève que la fin d'un emploi temporaire, lorsqu'elle est synonyme de retour au chômage, est souvent vécue de façon assez pénible et recommande pourtant de limiter davantage la pratique des renouvellements.

Le risque d'entretenir, par des prolongations trop systématiques, l'illusion qu'une solution à la recherche d'un emploi a été trouvée et de conduire à la réduction des efforts déployés pour retrouver une situation plus stable est notamment relevé.

Basés aujourd'hui sur des critères formels (âge notamment), les renouvellements de contrats accordés sont dorénavant modulés en fonction d'une analyse plus individualisée de la situation de chaque demandeur d'emploi.

Si l'observation de l'Université sur ce point doit être prise en considération, il convient néanmoins, aux yeux du Conseil d'Etat, de maintenir la possibilité de prolonger à 12 mois, voire davantage, certains engagements. En effet, dans les situations identifiées comme les plus fragiles, la durée de six mois s'avère insuffisante pour permettre à la personne de reprendre suffisamment confiance, ou de consolider des aptitudes qui pourront ensuite être valorisées sur le marché du travail.

L'absence de renouvellement est donc désormais retenue comme principe général, et les exceptions réservées aux situations les plus fragiles, après un examen complet de la situation par le conseiller en personnel et la fixation d'objectifs précis.

#### ***4.3.7. Participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaire***

L'analyse de l'Université fait également état d'une moindre participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaires organisés dans le canton de Neuchâtel. Sans entrer dans le détail des taux de participation à chaque catégorie de mesures actives, il convient toutefois de signaler à ce sujet que les demandeurs d'emploi étrangers sont, en moyenne, plus faiblement qualifiés que les demandeurs d'emploi de nationalité suisse.

A l'écart de participation dans les programmes d'emploi temporaire (moins de 40% d'étrangers), il faut donc opposer l'écart inverse pour la plupart des mesures de perfectionnement et formation, particulièrement dans les domaines techniques (proportion d'étrangers compris entre 45 et 80%).

Des efforts importants sont en effet déployés pour permettre aux demandeurs d'emploi les plus faiblement qualifiés de mettre à profit la période de chômage pour fréquenter des cours de perfectionnement. On relèvera en outre que les étrangers représentent environ 44% des demandeurs d'emploi recensés dans le canton. Un léger écart entre la proportion de demandeurs d'emploi de nationalité suisse et étrangère dans la composition des effectifs des mesures actives serait dès lors à considérer comme normal.

#### **4.4. Deuxième partie – sorties du chômage**

Dans cette deuxième partie consacrée à l'analyse des "portes de sortie" du chômage, l'Université s'est attachée, dans un premier temps, à décrire quelle population empruntait les différentes portes de sortie recensées et l'importance de chacune de ces voies par rapport à l'ensemble. La description se limite ici à des critères en lien avec le marché du travail.

Dans un deuxième temps, l'étude tente d'expliquer les voies empruntées, en examinant le parcours des demandeurs d'emploi interrogés avant la période de chômage, à la sortie du chômage et enfin au moment de l'étude (4 à 20 mois après la sortie du chômage). L'analyse est étendue à des critères propres à la personne (sexe, âge, nationalité, etc.), aux éléments ayant jalonné sa vie professionnelle (nombre d'employeurs, périodes de chômage précédentes, secteur économique,...) et personnelle (retrait du marché du travail, activités pendant le chômage, structure familiale, etc.). Sur la base de ces analyses, 17 familles de parcours ont été formées, dont les 5 principales, regroupant plus de 86% des personnes interrogées, font l'objet d'une description détaillée. Les autres familles regroupent quant à elles chacune moins de 4% des personnes rencontrées, de sorte qu'elles ne permettent pas de tirer des conclusions significatives. L'ensemble des parcours définis figure de façon détaillée dans le tableau de l'annexe 5.

Comme pour la première partie de l'étude et par souci de concision, nous avons regroupé ci-après le résumé des principaux résultats de l'enquête et les commentaires qu'ils appellent de notre part. Un résumé plus complet du chapitre consacré aux trajectoires empruntées figure à l'annexe 5 du présent rapport.

#### ***4.4.1. Description des "portes de sortie" empruntées***

De ce premier chapitre consacré aux sorties du chômage se dégage une première image relativement réjouissante: près de quatre personnes interrogées sur cinq (77%) sortent du chômage en reprenant un emploi et 2% en reprenant des études. Parmi les premiers, 81% trouvent dans leur nouvel emploi une satisfaction plus grande que dans le précédent, 79% occupaient encore cet emploi au moment de l'enquête et 6,8% étaient

employés à cette même date mais avaient changé d'activité professionnelle depuis leur sortie du chômage. Les contrats conclus sont de durée indéterminée à raison de 80% et même de 83% si l'on y ajoute les contrats de durée déterminée longs ou renouvelables. 80% également des emplois sont des emplois à plein-temps.

A cette description réjouissante, l'Université apporte d'emblée d'importantes nuances qui la conduisent à relativiser cette image et à mettre en évidence quelques lacunes dans la protection apportée aux personnes menacées ou victimes de chômage.

Ainsi, lorsque l'on tente d'éclairer, sur la base des données administratives disponibles, le parcours des personnes n'ayant pas répondu à l'enquête, il faut constater que, parmi elles, la proportion de celles qui auraient retrouvé un emploi est presque divisée par deux (44%). De quatre personnes sur cinq pour les personnes ayant répondu à l'enquête, le rapport passe alors à deux sur trois (64%) pour l'ensemble de la population faisant l'objet de l'enquête.

En outre, la satisfaction exprimée par rapport au nouvel emploi – les personnes interrogées se sont exprimées sur ce point en fonction du niveau de qualification requis, des responsabilités assumées, des conditions de travail, de l'intérêt pour le travail et de l'ambiance – est vraisemblablement influencée par l'image négative laissée par la rupture vécue dans l'emploi précédent, par la satisfaction de voir se terminer la période de chômage et les éventuels problèmes financiers qui y sont associés. A long terme, la comparaison avec l'emploi précédent pourrait donc s'avérer moins favorable.

Par ailleurs, plus d'une personne sur trois (34%) doit parcourir un trajet plus long qu'auparavant pour se rendre sur le lieu de son nouvel emploi alors que ce trajet est raccourci dans 28% des cas.

Enfin, si le pourcentage de personnes sorties du marché du travail paraît relativement favorable, il confirme néanmoins que le chômage conduit à l'exclusion pour de nombreuses personnes. Ainsi, 8% des personnes interrogées sont sorties du chômage en arrivant en fin de droit et cette proportion s'est encore accrue depuis la période étudiée, sous l'effet de l'aggravation de la conjoncture et des restrictions apportées dans la législation fédérale. Cette évolution s'est notamment traduite par la forte croissance du nombre de bénéficiaires des mesures de crise et de l'aide sociale en 1998 et 1999.

Parmi les personnes exclues du marché du travail, 4% l'ont été parce qu'elles ont renoncé aux prestations pour échapper aux contraintes de l'assurance-chômage jugées inconciliables avec les impératifs de l'organisation personnelle ou familiale et 3% ont été prises en charge par l'AVS ou l'AI. Il faut noter sur ce dernier point que les importants délais séparant la demande d'intervention par l'AI de la décision de prise en charge conduit vraisemblablement à une sous-estimation du pourcentage relevé.

Quant aux personnes qui ont retrouvé un emploi, elles sont tout de même une sur cinq à l'avoir abandonné, le plus souvent dans une période comprise entre le deuxième et le douzième mois. La moitié de ces personnes se sont réinscrites au chômage et une sur dix est sortie du marché du travail.

#### *4.4.1.1. La durée du chômage*

Nous nous contenterons ici de donner quelques points de repères sur la durée du chômage dans la mesure où, d'une part, cette question sera reprise plus loin dans l'analyse des différentes trajectoires des demandeurs d'emploi et, d'autre part, les

indications à disposition de l'Université sur ce point se sont avérées peu fiables. En effet, avec la possibilité de suivre plus régulièrement les demandeurs d'emploi, les ORP ont été amenés à apporter d'importantes modifications dans les relevés administratifs et statistiques. Ces modifications relèvent également de la volonté de coordonner les relevés au niveau national. A titre d'exemple, on mentionnera que, jusqu'en 1997, les personnes placées en emploi temporaire étaient considérées comme sorties du chômage, alors que, depuis lors, elles restent inscrites comme demandeurs d'emploi. Les indications sur la durée du chômage sont donc à interpréter avec beaucoup de prudence.

Toutefois, l'Université relève que 50% des demandeurs d'emploi pris en considération sont sortis du chômage dans un délai inférieur à 6 mois et 70 à 80% dans un délai inférieur à 12 mois. Pour les personnes sortant après un délai supérieur à un an (20 à 30%), les "portes de sortie" les plus fréquentes sont le passage à l'AVS, à l'AI ou l'arrivée en fin de droit.

#### *4.4.1.2. Les appuis dans le retour à l'emploi*

Poursuivant la description des "portes de sorties" empruntées, l'étude de l'Université mentionne que, bien que toutes inscrites auprès d'un ORP, 59% des personnes ayant retrouvé un emploi ont indiqué l'avoir retrouvé par elles-mêmes, 15% grâce à la mobilisation du réseau de leurs connaissances proches, 13% par l'intermédiaire d'une société de placement privée et 10% par les services du chômage et de l'emploi.

Ce point mérite une attention particulière puisqu'il semble indiquer une performance relativement faible de la part des services publics. Comme cela a été rappelé plus haut,

la période retenue pour l'enquête correspond à celle de mise en route des nouvelles structures, caractérisée par un faible effectif de personnel, sans le niveau adéquat de formation et, en conséquence, une importante charge de travail, des contacts encore peu fréquents avec les demandeurs d'emploi et les employeurs. Les mesures prises depuis lors ont amélioré cette situation (taux pour le placement direct par les ORP en croissance en 1999, malgré l'accroissement du nombre de places offertes sur le marché du travail), qui le sera probablement encore avec l'intensification des relations entre les ORP et les employeurs, la systématisation de certaines procédures de travail et l'attention apportée à assurer la qualité des mesures – notamment de formation – développées (voir chapitre consacré au bilan de la réforme).

En outre, et cela a également été rappelé souvent, la mission des ORP consiste autant, voire davantage, à dispenser les conseils et les prestations permettant au demandeur de comprendre la situation et le fonctionnement du marché du travail et d'accroître ses chances de retrouver un emploi par lui-même, qu'à le placer directement auprès des employeurs cherchant à engager. Le fort taux de remplacement par ses propres moyens n'est donc pas, en soi, un indicateur négatif. Tout au plus relève-t-il que l'incidence, sur le remplacement, des conseils des ORP n'est pas toujours perçue par ceux qui en bénéficient. En outre, la conjugaison de différents moyens qui a certainement prévalu dans la majorité des cas n'apparaît pas dans les réponses données à l'Université, qui n'a retenu que le moyen principal ayant permis le remplacement.

Enfin, les résultats confirment également ce que les ORP indiquent régulièrement aux demandeurs d'emploi, à savoir l'existence d'un marché du travail "caché", c'est à dire qui n'apparaît ni dans les annonces publiées dans la presse, ni par l'intermédiaire des services officiels ou des sociétés de placement. La mobilisation du réseau de relations personnelles (explicitement indiquée en tant que telle, mais également implicitement

comprise dans les réponses faisant état d'un retour à l'emploi par soi-même) est en effet une expression de ce marché "caché" du travail.

On mentionnera encore sur ce point une constatation de l'Université quant à la forme des contrats proposés par les sociétés de placement privées. 87% des personnes ayant retrouvé du travail par l'intermédiaire d'une société de placement privée se sont vues proposer un contrat de durée indéterminée. Le développement des activités de location de services pour des mandats de longue durée et plus uniquement pour des mandats temporaires, en remplacement des rapports directs entre employeur et employé, semble confirmé, même s'il ne s'agit ici que d'une indication très partielle.

Le Conseil d'Etat porte une attention particulière à cette évolution, dans la mesure où les conditions prévues par la LSE (loi sur le service de l'emploi et la location de services) pour le travail temporaire offrent une souplesse que le législateur n'a pas voulu introduire de façon générale dans le CO (code des obligations) pour l'ensemble des rapports de travail. La surveillance exercée sur les activités de location de services doit donc permettre d'assurer que ces activités ne conduisent pas à détourner les règles usuelles du contrat de travail.

#### *4.4.1.3. Sorties en fin de droit*

Ce chiffre a été relevé plus haut: 8% (41/531) des demandeurs d'emploi interrogés sont sortis du chômage en arrivant en "fin de droit", c'est à dire en ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale.

Parmi les 41 personnes dans cette situation, 27 ont poursuivi des recherches d'emploi ensuite et 14 ont renoncé. Les renoncements sont à mettre en lien avec un retour à l'emploi juste après la fin de l'indemnisation (3), avec la reprise d'activités domestiques (5), avec une maladie de longue durée (4) et, étonnamment dans deux cas, avec l'intervention des mesures de crise.

L'information sur les conditions liées à l'intervention des mesures de crise, relevée comme insuffisante par 22 des 41 personnes arrivées en fin de droit a, depuis lors, fait l'objet d'adaptations. Les personnes concernées sont désormais systématiquement reçues par l'ORP quelques semaines avant la fin de leur droit à l'indemnisation et renseignées sur les mesures existantes et leurs conditions. De surcroît, les séances d'information organisées régulièrement à l'attention des responsables de programmes d'emploi temporaire et la reprise dans les ORP, dès le début de l'année 2000, de la compétence de contrôler les démarches de recherche effectuées pendant l'intervention des mesures de crise (jusqu'ici ce contrôle était confié aux responsables de l'emploi temporaire) doivent contribuer également à une meilleure information.

Les deux personnes qui ont renoncé à rechercher du travail alors qu'elles étaient placées dans le cadre des mesures de crise représentent 10% des 20 personnes qui, arrivées en fin de droit, ont pu bénéficier d'un tel placement. Parmi ces 20 personnes, 17 ont jugé le placement comme positif, relevant notamment l'intérêt de l'activité exercée (11), le fait de reconstituer un droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale (6), et le fait de bénéficier d'une plus grande opportunité de retrouver ensuite un emploi (6). Cinq d'entre elles ont effectivement retrouvé un emploi pendant ou après leur placement.

Six personnes sur vingt ont, malgré leur placement dans le cadre des mesures de crise, sollicité le soutien de l'aide sociale, quatre de façon régulière. L'Université relève que

cette proportion n'est pas supérieure à celle constatée parmi l'ensemble des personnes arrivées en fin de droit. On rappellera également que la conception des mesures de crise tend à exclure le versement de salaires supérieurs à ceux offerts par le marché de l'emploi, de façon à maintenir un effet incitatif à la recherche de travail. Le recours à l'aide sociale pour des compléments de revenu peut alors être nécessaire en fonction de la taille et des autres ressources de la famille, comme cela est – trop souvent – le cas avec des personnes régulièrement employées sur le marché du travail.

Il convient encore de relever ici que le début de l'année 1997 a connu une forte baisse du nombre de personnes en fin de droit, en raison des dispositions transitoires prises par la Confédération au début 1997 (notamment allongement de la durée d'indemnisation de 120 jours). On peut dès lors raisonnablement estimer que le pourcentage de 8% relevé par l'Université est sous-estimé. De son côté, la forte croissance constatée dès 1998, induite en grande partie par les restrictions apportées ensuite dans le régime fédéral d'indemnisation, a certainement été amplifiée par la comparaison avec 1997, qui constituait une année de transition. On trouve là l'explication essentielle, avec la dégradation de la situation conjoncturelle, de la multiplication par plus de 2,5 du nombre de bénéficiaires des mesures de crise entre 1997 et 1998.

Sur ce dernier point, l'Université ne fait état que des conséquences des décisions fédérales sur la durée de la prise en charge nécessaire par les cantons, alors que le nombre de personnes en fin de droit à soutenir a également fortement augmenté du fait de ces décisions. En effet, le fait de ne plus considérer comme période de cotisation les périodes passées en emploi temporaire dans le cadre de l'assurance-chômage a rejeté sur les cantons la responsabilité de prendre en charge des personnes qui, auparavant, pouvaient ouvrir une nouvelle période d'indemnisation sans passer par le régime des mesures de crise.

#### **4.4.2. Description des trajectoires empruntées**

Ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, ce second chapitre consacré aux trajectoires suivies par les demandeurs d'emploi et à leur explication met en évidence 5 familles principales de trajectoires et leurs caractéristiques propres. 12 autres familles dites "mineures" sont également mentionnées. Ces familles sont définies en fonction de la situation avant la période de chômage (avec l'alternative *emploi* ou *non-emploi*), au sortir du chômage (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi* – le *chômage* étant caractérisé par la poursuite de la recherche d'emploi contrairement au *non-emploi*), et au moment de l'étude, soit 4 à 20 mois après la sortie du chômage (alternative entre *emploi*, *chômage* et *non-emploi*).

Des sous-trajectoires, qui n'ont pas systématiquement été retenues dans le résumé offert par le présent rapport (annexe 5), se distinguent encore selon que le non-emploi est caractérisé par la participation à des activités domestiques, militaires, de formation, au recours à d'autres assurances-sociales ou selon que l'emploi au sortir du chômage est le même que celui occupé au moment de l'enquête, etc.

Les cinq principales familles retenues, regroupant ensemble plus de 86% des personnes interrogées, sont les suivantes (le premier terme est celui correspondant à la période avant chômage, le second à la situation au sortir du chômage et le dernier à la situation au moment de l'enquête):

##### **4.4.2.1. Trajectoire *Emploi – Emploi – Emploi***

Elle représente quelque 55% de l'ensemble, et regroupe les personnes qui ont été actives avant la période de chômage étudiée, qui sortent du chômage en reprenant un emploi et qui étaient toujours occupées au moment de l'enquête, (dans 9 cas sur 10 dans le même emploi). Avec la réduction du chômage, cette catégorie est certainement plus réduite aujourd'hui dans la mesure où les personnes qui la composent ont quitté le chômage dans une proportion plus importante que la moyenne. Les autres catégories sont dès lors devenues plus importantes en termes relatifs.

Les principales caractéristiques de cette trajectoire sont la prédominance masculine (59,6% d'hommes dans ce groupe alors qu'ils ne représentent que 55,7% dans l'ensemble de la population étudiée), celle des personnes âgées de 30 à 50 ans (47,8% contre 40,1% dans l'ensemble de la population étudiée), des étrangers, des couples avec enfants et des personnes vivant seules.

Les changements et les interruptions d'emploi avant la période de chômage y sont rares. La durée de la recherche d'emploi est le plus souvent comprise entre 2 et 6 mois et la participation à des mesures actives (cours, emplois temporaires, ...) ou la réalisation de gains intermédiaires pendant le chômage sont supérieures à la moyenne.

#### *4.4.2.2. Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi*

Dans cette population représentant 16% de l'ensemble, deux composantes aux caractéristiques fort distinctes doivent être mises en évidence: celle pour qui le non-emploi précédant le chômage était constitué d'une période de formation (60 personnes sur 84) et celle qui, avant d'être au chômage, s'est consacrée à des activités

domestiques et à l'éducation d'enfants (8), à des obligations militaires (8) ou étaient domiciliées à l'étranger (8 – assimilé au non-emploi parce qu'inactives sur le marché suisse du travail).

Pour l'ensemble de cette catégorie, les femmes sont majoritaires, de même que les jeunes de moins de trente ans (importance des sorties de formation), les suisses, les célibataires et les personnes vivant chez leur parents. La durée de l'expérience professionnelle est souvent inférieure à dix ans.

Le niveau de formation est naturellement supérieur à la moyenne et la durée du chômage est comprise entre deux et six mois dans un cas sur deux, supérieure à un an dans moins d'un cas sur six.

La deuxième composante de cette catégorie (non-emploi différent des études) connaît une forte représentation de personnes ayant déjà interrompu leur parcours professionnel avant la période de chômage.

A l'analyse, on peut conclure que le non-emploi précédant la période de chômage ne constitue pas un handicap lorsqu'il est dû à une période de formation qui doit être suivie par une première insertion sur le marché du travail. En revanche, lorsqu'elle traduit un éloignement du marché du travail pour d'autres motifs, cette situation de non-emploi constitue l'un des critères discriminants pour la (ré)insertion professionnelle.

#### *4.4.2.3. Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi*

Cette trajectoire regroupe des personnes durablement éloignées du marché du travail à la suite d'une période d'activité professionnelle et représente 5,6% de la population étudiée. Elle est constituée principalement de personnes sortant du chômage en bénéficiant de l'AVS ou en renonçant à poursuivre leur recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des tâches domestiques ou éducatives.

Les femmes représentent trois personnes sur cinq de cette catégorie, mais l'intégralité des personnes renonçant à toute recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des activités domestiques ou éducatives.

Une très forte proportion de personnes mariées et vivant en couple, de même qu'un bas niveau de formation caractérisent cette famille de trajectoires. La participation aux mesures actives de l'assurance-chômage est moindre qu'en moyenne, de même que la réalisation de gains intermédiaires.

Les personnes quittant le marché du travail en bénéficiant de l'AVS ont une expérience professionnelle de 40 ans en moyenne, caractérisée par une grande stabilité. La recherche d'un emploi dure plus d'un an dans près d'un cas sur deux.

Celles qui quittent le marché du travail pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives recherchent également du travail pendant plus d'un an dans presque un cas sur trois. Nombre de femmes ont dit renoncer aux contraintes imposées par l'assurance-chômage parce que celles-ci étaient impossible à concilier avec l'organisation personnelle ou familiale (disponibilité, frais de garde).

On ne saurait alors parler uniquement de "choix" de se retirer du marché du travail dans une telle situation, comme le relèvent les auteurs de l'enquête.

#### *4.4.2.4. Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage*

Constituée des personnes sorties du chômage en reprenant un emploi qu'elles n'ont pas conservé et qui, de ce fait, étaient à nouveau au chômage au moment de l'enquête, cette catégorie connaît une surreprésentation des femmes, des étrangers, des couples, mariés ou non, souvent avec enfants, et des personnes de formation dite "de base" (faible). Elle représente 5,5% des trajectoires recensées.

La participation aux mesures du marché du travail y est faible, à l'inverse de la réalisation de gains intermédiaires, effective dans un tiers des cas.

La catégorie d'âges la plus représentée est celle des 30-39 ans et le chômage dure plus d'un an dans un cas sur trois. Les personnes suivant cette trajectoire ont peu changé de profession et n'ont connu que peu d'employeurs différents.

La sortie du chômage s'effectue plus souvent qu'en moyenne par des contrats de durée déterminée, ce qui explique le retour au chômage, qui intervient après moins de six mois dans la moitié des cas.

#### *4.4.2.5. Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi*

Dans cette catégorie de trajectoires représentant 4,3% de l'ensemble, ont été regroupées les personnes qui, actives avant de connaître le chômage, en sont sorties en

arrivant en fin de droit (78% des situations) ou au moment où elles se sont vues refuser le droit aux prestations. Elles ont ensuite renoncé à rester sur le marché du travail, soit pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives, soit en bénéficiant du soutien de l'AVS, de l'AI ou de l'aide sociale.

Les femmes y représentent deux personnes sur trois et même la totalité des personnes arrivées en fin de droit se consacrant ensuite à des tâches domestiques ou éducatives. Deux personnes sur trois ont plus de 40 ans, plus de quatre sur cinq sont de nationalité suisse et trois sur quatre sont mariées et/ou vivent en couple.

Les seuls niveaux de formation représentés dans cette trajectoire sont les formations dites de base et de niveau apprentissage. Très souvent, on n'a exercé dans cette catégorie qu'un seul métier, connu plusieurs employeurs et déjà une fois au moins le chômage avant la période étudiée. Le chômage de longue durée est la règle, par définition compte tenu de la trajectoire en question.

Bien que nombreuses à participer à des emplois temporaires, ces personnes sont moins actives que la moyenne pour réaliser des gains intermédiaires ou suivre des cours. Le placement dans le cadre des mesures de crise au terme de la période de chômage concerne quatre personnes sur dix.

Les autres trajectoires représentent toutes, individuellement, moins de 4% des répondants.

#### ***4.4.3. Conclusions de la deuxième partie de l'étude***

Sur la base des résultats résumés plus haut, relatifs aux différentes "portes de sortie" du chômage et aux trajectoires empruntées, plusieurs éléments peuvent être rappelés en guise de conclusions de cette partie.

Il convient néanmoins de répéter au préalable que l'enquête menée par l'Université a souffert de la période retenue pour l'étude, correspondant à une période d'importantes mutations, sur le plan organisationnel, administratif, légal, voire même quant au contenu de certaines prestations. De même, les difficultés rencontrées pour expliquer aux personnes interrogées les différentes notions de revenus (avant chômage, indemnités de chômage, salaires des emplois temporaires, revenu après chômage, revenu individuel, ressources familiales, etc.) ont empêché d'obtenir des indications fiables quant à l'effet du chômage sur le niveau de revenu. Les résultats obtenus, quoique significatifs pour indiquer des tendances, en ont perdu en fiabilité et en actualité.

#### *4.4.3.1. Sorties du chômage*

- La majorité des personnes connaissant le chômage, soit environ quatre personnes sur cinq, en sont sorties par un retour à l'emploi, le plus souvent dans un délai inférieur à un an.
- Parmi les personnes ayant retrouvé un emploi, une sur cinq l'a abandonné dans un délai de 2 à 12 mois.
- Dans environ 33% des cas, l'éloignement de la nouvelle place de travail est supérieur à ce qu'il était précédemment, contre 28% de trajets plus courts.

- Les emplois offerts par les sociétés de placement et de location de services sont majoritairement des contrats de durée indéterminée. L'activité de ces sociétés ne se développe donc pas uniquement dans le travail intérimaire, mais s'étend également à des formes plus traditionnelles de travail.
- Le chômage a exclu durablement – bien que pas toujours définitivement – du marché du travail entre une et deux personnes sur dix qui sont sorties du chômage pendant la période sous revue.
- La population la plus significative, parmi celles durablement exclues du marché du travail, est celle constituée des personnes sortant aujourd'hui du chômage parce qu'arrivées à la fin de leur droit aux prestations fédérales de chômage. En plus des efforts actuels visant à éviter au plus grand nombre d'arriver dans cette situation, c'est sur elle que peuvent et doivent se concentrer les efforts du canton et des communes pour éviter, par les mesures de crise et l'action sociale notamment, l'exclusion sociale et professionnelle en lien avec les problèmes de chômage.
- Les autres catégories sont en effet soit représentatives de l'intervention d'autres assurances sociales (AVS, AI, ...), soit tellement marginales (en nombre) qu'elles ne peuvent être prises en compte pour guider des interventions systématisées des pouvoirs publics. Individuellement, elles doivent néanmoins continuer de retenir l'attention.
- Un tiers environ des personnes arrivant en fin de droit retrouvent néanmoins par la suite une activité lucrative, attestant par là du fait que, malgré un chômage prolongé, on peut maintenir une certaine "employabilité".

- Les situations de retraits dits "volontaires" du marché du travail doivent également nous interroger. D'une part, il apparaît clairement que ces retraits sont souvent le fait des femmes qui ne parviennent pas à concilier impératifs professionnels et exigences de la vie familiale et qu'ils ne sont dès lors pas volontaires. D'autre part, ils ne sont souvent accompagnés que de faibles assurances au niveau des ressources à disposition du ménage et peuvent conduire à une situation d'exclusion, non seulement du marché du travail, mais également sur le plan social.
- Les emplois temporaires offerts dans le cadre des mesures de crise sont très majoritairement appréciés et reconnus comme de nature à accroître les chances de retrouver un emploi. Les mesures actives proposées sont jugées efficaces et favorables à la réinsertion par les auteurs de l'étude.

#### 4.4.3.2. Trajectoires

- La situation précédant la période de chômage apparaît comme déterminante sur les chances de réinsertion. Après la situation de formation (86% de réinsertion au moment de l'enquête), associée il est vrai à des caractéristiques positives relatives à l'âge et au niveau de qualification notamment, le fait d'avoir été actif avant l'inscription au chômage apparaît comme un avantage. Au moment de l'enquête, le taux de réinsertion des personnes auparavant actives était en effet de 72%, alors qu'il n'était que de 64% pour les personnes absentes du marché du travail.
- Le niveau d'activité pendant la période de chômage, traduit par la réalisation de gains intermédiaires ou la participation à des mesures actives telles que des cours, des

- emplois temporaires, des stages, etc. conditionne également positivement le retour à l'emploi. Il est toutefois intéressant de noter que la réalisation de gains intermédiaires semble favoriser la reprise d'un emploi, sans assurer pour autant que cette reprise soit durable. Il semble également que la reprise d'un emploi dans le premier mois de chômage conduise en moyenne à des activités procurant une satisfaction plus faible que celles exercées auparavant et à de plus fréquentes ruptures par la suite.
- Les trajectoires caractérisées par une situation de chômage ou de non-emploi au moment de l'enquête se distinguent par une surreprésentation des femmes et des personnes à bas niveau de formation, par une plus grande fréquence des périodes antérieures de chômage et par une durée de chômage supérieure à 1 ou 1,5 an. Les contrats de durée déterminée sont également plus fréquents au sortir du chômage dans ces familles de trajectoires.
  - Parmi les personnes actives avant la période de chômage et se retirant du marché du travail après être arrivées en fin de droit pour assumer des tâches éducatives ou ménagères ne figurent que des femmes, attestant du fait que, malgré les contrôles opérés, l'assurance-chômage continue d'être sollicitée pour combler en partie l'insuffisance ou l'absence de prestations dans d'autres secteurs des assurances sociales telles que l'assurance-maternité.
  - La nationalité, la situation familiale, la nature du parcours professionnel, ou celle de la fonction occupée et la façon dont est vécue la période de chômage ne constituent en revanche pas des critères sur la base desquels il est possible de tirer des conclusions fiables.
  - L'âge constitue un handicap, pour les femmes surtout depuis la catégorie des 40-49 ans et, pour les hommes depuis celle des 50-59 ans. On regrettera toutefois que les

catégories d'âge opérées par les auteurs de l'étude, regroupant dix années, rendent impossible une analyse plus précise.

- Le chômage est synonyme de difficultés financières pour 15% des personnes interrogées et conduit à contracter des dettes pour 20% d'entre elles. Ces difficultés sont parfois compensées par une plus grande participation du conjoint aux dépenses du ménage.

#### **4.5. Conclusion**

Les législations adoptées ces dernières années dans le domaine de l'action sociale et des mesures de crise constituent une tentative de répondre à l'évolution de notre société et à l'accroissement de l'exclusion, découlant en partie de l'orientation prise par le marché du travail.

Au terme de l'étude menée par l'Université au sujet des programmes d'emploi temporaires il apparaît que les réponses apportées ont été pertinentes pour faire face à court et moyen termes à cette évolution, caractérisée par une augmentation du chômage. Elles ont notamment permis de maintenir dans un réseau de relations sociales plusieurs centaines de personnes menacées d'exclusion.

La seconde partie de l'étude, portant sur l'analyse des trajectoires et des différentes "portes de sortie" empruntées, a mis en évidence certains facteurs discriminants dans la perspective du retour à l'emploi. L'identification plus rapide et la prise en compte de façon individuelle de ces caractéristiques par les ORP et leur correction, par un suivi plus régulier et une plus grande incitation des personnes concernées à participer à des

mesures actives ou à réaliser des gains intermédiaires, permettra de combler une partie des inégalités face au marché du travail.

Les collaborations initiées entre les ORP et les services d'orientation professionnelle, les services sociaux ou médico-sociaux, et la tentative de mettre progressivement en réseau ces ressources complémentaires, doivent également être poursuivies dans ce but. En plus des conventions conclues entre les ORP et ces organismes, la formation continue des collaborateurs des ORP doit également être développée de façon à leur permettre de connaître progressivement au moins l'existence de l'ensemble des prestations sociales (allocations cantonales de maternité, fonds de désendettement, fondation de secours au chômeurs, par exemple), développées dans notre canton pour répondre aux situations difficiles accompagnant le chômage ou générées par lui.

Ces conclusions orienteront naturellement les mesures prises dans les prochains mois par le Conseil d'Etat pour consolider les fruits des réformes menées depuis plus de trois ans.

Les résultats de l'étude menée par l'Université ont toutefois également montré que les réponses apportées au phénomène d'exclusion sont encore fortement marquées par une vision traditionnelle de l'organisation sociale et par les longues périodes de plein emploi qu'a connu notre pays, comme cela ressort notamment de la partie consacrée à l'analyse des trajectoires empruntées.

Les femmes, par exemple, retournent au foyer lorsqu'elles ne parviennent pas à concilier impératifs familiaux et professionnels. Or, l'égalité dans la participation à la vie professionnelle et le développement de structures familiales non traditionnelles ont chamboulé les rôles et l'organisation sociale. Sur ce point, le développement dans les

communes de structures d'accueil pour les enfants en bas âge permettrait par exemple, sinon de résoudre le problème, du moins d'offrir un choix plus vaste de trajectoires professionnelles aux femmes appelées à concilier vie professionnelle et vie familiale.

Pour l'Université, la mondialisation et la compétitivité ont également introduit de nouvelles formes d'exclusion durable, auxquelles les réponses apportées par les mesures de crise et l'action sociale restent partielles.

Certes, ces mesures constituent à la fois une volonté et une manière, certes limitée, de répondre à l'évolution de notre société et à ces nouvelles formes d'exclusion. Elles restent néanmoins temporaires et relativement stigmatisantes dans la mesure où elles ne sont mises en œuvre qu'en réponse à des situations identifiées comme "anormales". L'AI et l'aide sociale, par exemple, répondent aux situations d'exclusion du marché du travail en raison de handicaps physiques ou sociaux, les mesures de crise à l'absence de travail.

De surcroît, les formes les plus précaires de travail (travail temporaire, contrats de durée déterminée, etc.) sont généralement adoptées à la sortie du chômage par les personnes se trouvant dans les situations les plus fragiles, mettant en évidence l'importance de développer au sein des entreprises la formation permanente, en particulier en faveur des personnes peu qualifiées. Ces formes de travail accroissent en effet les risques de chômage futur et affaiblissent encore la position de ceux qui ont été exclus une première fois du marché du travail.

S'il n'existe pas de réponse immédiate à ces transformations, il convient pourtant de prendre cette évolution en considération pour déterminer les axes de la politique en matière sociale, d'emploi et de formation à moyen et long termes. La diversité des

parcours individuels et des situations familiales, de même que les facteurs accroissant le risque d'exclusion sociale ou professionnelle, doivent inspirer des réponses plus individualisées, prenant en considération l'ensemble d'une situation plutôt que des écarts par rapport à un modèle traditionnel. Malgré l'érosion de ce modèle, il convient néanmoins de reconnaître le rôle encore essentiel du travail en tant que facteur d'insertion et de développer la formation comme outil de réinsertion. Les chapitres suivants de ce rapport tentent de tracer des pistes dans ces directions.

**Note pour l'imprimeur: veuillez faire un saut de page ici.**

## **5. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES À DES DOMAINES SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

Au cours des prochaines années, le Conseil d'Etat s'attachera naturellement, comme nous l'avons relevé dans les chapitres précédents de ce rapport, à consolider les réformes mises en œuvre depuis trois ans et à intégrer dans la pratique les principales conclusions de l'Université ainsi que les conséquences des modifications du droit fédéral.

Il n'en demeure pas moins que les évolutions qu'ont connues notre pays et notre canton au cours des dernières années sur les plans économique, social et institutionnel font émerger de nouveaux enjeux pour la politique de l'emploi, dont certains ont également été rapidement évoqués dans les chapitres précédents.

Qu'il s'agisse des difficultés d'insertion que rencontrent certaines catégories de notre population, des nouvelles formes de travail qui se développent ou des réformes institutionnelles en cours au niveau de notre canton comme à celui du continent, toutes auront des incidences sur l'évolution du marché du travail et appellent des réponses adaptées de la part des autorités.

Les éléments abordés dans les chapitres suivants donnent un aperçu des ces enjeux et vous indiquent les directions prises par la politique du Conseil d'Etat à leur sujet. Pour chacune de ces problématiques, la réflexion devra néanmoins être poursuivie et les réponses apportées aujourd'hui complétées au cours des années à venir

### **5.1. Chômage des jeunes**

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat s'est préoccupé de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et des difficultés rencontrées par certaines catégories d'entre eux dans cette perspective. Il a notamment multiplié les initiatives visant à favoriser l'intégration du plus grand nombre dans des filières de formation à la sortie de l'école obligatoire.

A ce titre, on rappellera en particulier le développement ces dernières années des formules de préapprentissage et de préapprentissage accéléré, des classes d'intégration et les nombreuses initiatives prises au niveau de la scolarité obligatoire pour mieux préparer les jeunes.

Plus directement liée aux préoccupations propres au marché du travail, la reconnaissance accordée par le canton et la Confédération à l'association Job Service et à ses prestations en faveur de la jeunesse illustre également l'importance que le Conseil d'Etat accorde à cette question. L'évolution du soutien accordé à cette association a été brièvement rappelée dans la première partie de ce rapport de sorte que nous ne la reprenons pas ici.

Enfin, depuis six ans, deux ateliers – Jeunes Emploi du littoral neuchâtelois et Jeunes Emploi des montagnes neuchâteloises – destinés à favoriser l'insertion dans le monde du travail des jeunes qui, à la sortie de l'école obligatoire, n'avaient trouvé aucun débouché ni aucune voie de formation, ont été développés dans le cadre des mesures actives de l'assurance-chômage.

Les difficultés d'insertion rencontrées depuis quelques années par certains adolescents se manifestent toutefois progressivement sous des formes différentes et appellent une adaptation des mesures prises pour y répondre.

Ainsi, le nombre d'apprentissages débutés après une ou plusieurs années passées dans une autre voie s'accroît-il, de même que le nombre de contrats d'apprentissage rompus. De leur côté, les ateliers Jeunes Emploi voient les caractéristiques de la population qu'ils accueillent se modifier et les problèmes rencontrés connaissent également une évolution.

Provenant d'un milieu au faible niveau scolaire, dont la famille souvent isolée peinait à activer un réseau social ou institutionnel pour favoriser son insertion professionnelle, la population qui fréquente ces ateliers a évolué. Elle présente aujourd'hui une plus grande hétérogénéité, tant du point de vue du niveau acquis scolairement que du point de vue de l'appartenance socioculturelle. Des parcours comportant de fréquentes ruptures et des problèmes comportementaux, voire l'émergence de certaines formes de délinquance se rencontrent également plus souvent que par le passé.

Parallèlement, cette population semble recourir de façon moins systématique à l'assurance-chômage que par le passé, ce qui peut être expliqué à la fois par la nature des trajectoires empruntées et par les importantes restrictions apportées depuis quelques années dans les prestations accordées à cette catégorie de population. Au premier abord réjouissante, cette dernière tendance conduit toutefois à rendre plus difficile l'identification des personnes en difficulté, dont l'insertion sociale et professionnelle reste néanmoins prioritaire.

Face à cette évolution, dont le Conseil de l'emploi et la commission de l'action sociale ont également débattu, le Conseil d'Etat a chargé les services de l'emploi et de l'action sociale d'émettre des propositions quant aux réponses à donner et aux adaptations à apporter aux mesures existantes, de façon coordonnée avec les efforts déployés notamment dans le domaine de la formation professionnelle. Au-delà de l'analyse qu'il convenait de porter sur cette évolution, les premières mesures devraient pouvoir être prises pendant l'exercice en cours déjà.

## **5.2. Insertion des personnes en difficultés**

### **5.2.1. Problématique**

Ainsi que l'a notamment relevé l'Université dans ses conclusions et comme le constate le Conseil d'Etat au travers de l'activité des services concernés, certaines catégories de personnes connaissent des difficultés croissantes à s'insérer socialement et en particulier dans le marché du travail, alors qu'elles en manifestent la ferme volonté et que la situation conjoncturelle est aujourd'hui notablement meilleure qu'au début des années nonante.

Comme l'a également mis en évidence l'Université, ces difficultés ont trait à la fois à des facteurs propres aux personnes concernées (âge, niveau de qualifications, sexe, nature du parcours personnel et professionnel, situation familiale, etc.) et à l'évolution du marché du travail, dont les exigences (flexibilité, cadences, productivité, etc.) semblent s'accroître sous l'effet de la compétition internationale.

En outre, force est de constater une évolution des caractéristiques conduisant à ces difficultés d'insertion. Si, par le passé, celles-ci pouvaient s'expliquer en grande partie par l'âge et le niveau de qualifications, des éléments comme la situation familiale et la nature du parcours professionnel viennent aujourd'hui s'ajouter aux premiers, comme l'atteste l'évolution de la population ayant recours aux prestations de l'assurance-chômage et des mesures de crise ou à l'aide sociale.

Avec l'amélioration de la situation économique, les mesures mises en œuvre dans l'ensemble de ces secteurs au cours des dernières années permettent certes d'envisager une amélioration de la situation pour une partie de la population concernée par ces difficultés. Pour une autre part, la réinsertion dans le marché du travail ordinaire apparaît néanmoins comme illusoire et des objectifs moins ambitieux doivent être poursuivis.

Pour cette catégorie de notre population, la poursuite du soutien accordé par les mesures existantes (mesures de crise, aide sociale) permettrait certes de lui assurer dans la durée un niveau minimal de ressources matérielles. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où elles ont été développées avec l'objectif de demeurer temporaires, ces aides entretiennent une forme de déconsidération et ne contribuent que de façon limitée à une réelle insertion sociale lorsqu'elles doivent être prolongées.

De l'avis du Conseil d'Etat, une réflexion importante doit dès lors être entamée, portant sur la nature du soutien à apporter aux personnes dont l'insertion professionnelle ne peut être envisagée avant un long délai. Comme l'ont révélé les interventions de ces derniers mois de la part de tous les milieux représentés au sein du Conseil de l'emploi et de la commission tripartite des ORP, des mesures appropriées pourraient être envisagées en reconnaissant à cette catégorie de population une forme de handicap social ou

professionnel et en développant à son attention des emplois dont les exigences sont réduites.

Une telle démarche permettrait notamment d'assurer l'insertion durable des personnes concernées dans un environnement professionnel et, partant, de contribuer aussi à leur insertion sociale. Elle réduirait également le caractère stigmatisant du soutien apporté et assurerait la production d'une contrepartie économique de la part de la personne soutenue, réduisant le coût de l'aide pour la collectivité.

Le dépôt par le groupe socialiste de la motion intitulée "des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle" (motion 99.159 du 25 septembre 1999) rejoint également cette réflexion, de même que la proposition, faite notamment par les représentants des milieux économiques au sein de la commission "Charte pour un premier emploi", de réorienter le soutien envisagé pour les jeunes diplômés, devenu sans objet avec l'amélioration de la situation économique, en faveur de cette catégorie de population connaissant davantage de difficultés.

### ***5.2.2. Expérience-pilote***

Pour le Conseil d'Etat, le développement d'emplois "protégés" sur une plus longue durée que celle prévue actuellement dans le cadre des mesures de crise ou des programmes d'insertion de l'action sociale comporte toutefois des risques qu'il convient de prendre en compte également. Le danger que, pour certains, ce type d'emplois constitue une solution de facilité qui soit progressivement préférée aux contraintes d'un environnement professionnel usuel ne doit, par exemple, pas être négligé. Les conséquences

financières de telles mesures sont également à prendre en considération et clairement limitées.

De façon à permettre une évaluation des propositions émises dans cette direction, le Conseil d'Etat envisage néanmoins d'engager une expérience limitée à quelques années et à quelques dizaines d'emplois, dont la durée pourrait être prolongée dans le cadre de la législation concernant les mesures de crise cantonales. Il chargera une commission composée de tous les milieux concernés de proposer des critères objectifs d'intervention, tels que ceux relevés par l'étude de l'Université, d'apprécier de façon complète la situation des bénéficiaires potentiels, ainsi que d'une évaluation des expériences réalisées et de l'opportunité de poursuivre le projet. Le recours aux aides fédérales en faveur de l'insertion des personnes difficiles à placer devrait en outre permettre de limiter les conséquences financières pour le canton, de même que l'effet positif que l'on peut attendre d'une telle expérience sur les budgets d'aide sociale.

Au terme d'une première expérience, le Conseil d'Etat vous renseignera de façon complète sur le bilan qui peut en être tiré. Il informera en outre régulièrement les commissions consultatives concernées.

### **5.2.3. *Projet Job Eco***

Dans le même état d'esprit, a été entreprise depuis quelques années la transformation progressive du programme d'emploi temporaire pour chômeurs Job Eco, au Locle. Cet atelier, géré par une association réunissant les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle, ainsi que l'Etat et le syndicat FTMH, promoteur du projet, a, depuis

plus de trois ans, développé des activités de démontage d'appareils électriques et électroniques ainsi que le tri et l'élimination des composants de ces appareils.

Organisé sous la forme d'un programme d'emploi temporaire dans le cadre de l'assurance-chômage et des mesures de crise, cet atelier a profité de l'importance croissante de ce type d'activités, alors sans perspective de rentabilité, pour créer au Locle plusieurs dizaines d'emplois temporaires en faveur de personnes faiblement qualifiées et dans un domaine resté limité jusqu'alors à la Suisse alémanique et au canton de Vaud (également sous la forme d'ateliers de réinsertion dans la plupart des cas).

Ces dernières années ont été consacrées au développement de processus de travail respectueux de l'environnement. Ces efforts ont notamment été reconnus par l'octroi à Job Eco de licences de la part d'organisations nationales (SENS et SWICO) et par l'attribution d'un mandat d'élimination de matériel bureautique pour une région comprise entre le Vallon de St-Imier (BE), Bellach (SO), Lyss (BE), Avenches (VD) et l'ensemble du canton de Neuchâtel.

Avec l'introduction, en juillet 1998, des dispositions rendant obligatoire l'élimination écologique des déchets électriques et électroniques et de leurs composants, la perspective d'activités économiques à part entière, permettant notamment de dégager une certaine rentabilité, est apparue.

Dans le but de maintenir dans notre région les activités développées au Locle, et d'offrir par là des perspectives de réinsertion à une population relativement faiblement qualifiée, le Conseil d'Etat et ses partenaires dans ce projet étudient à l'heure actuelle la transformation progressive des structures de l'association en société anonyme.

Avec cette transformation, un certain nombre des emplois temporaires créés par Job Eco devraient pouvoir être consolidés de façon plus durable grâce aux revenus croissants développés par ce type d'activités. Le Conseil d'Etat souhaite pouvoir continuer à l'avenir de les offrir en priorité à des personnes en difficulté sur le marché du travail.

### **5.3. Lutte contre les formes précaires de travail**

#### ***5.3.1. Travail au noir***

Plusieurs études menées au niveau national, basées notamment sur une analyse des flux de monnaie en circulation, ont mis en évidence un développement du travail au noir dans notre pays au cours des dernières années.

Soucieux de combattre cette évolution, le Conseil d'Etat a mené en 1999 une réflexion quant aux mesures appropriées et a identifié différents éléments que l'on regroupe souvent sous l'expression de travail au noir, à savoir:

- l'occupation illégale d'étrangers;
- les abus de prestations sociales (bénéficiaires qui ne déclarent pas leurs revenus);
- l'absence de versement des cotisations sociales de la part d'employeurs;

- le statut d'indépendant injustifié (indépendants qui devraient être considérés comme salariés en fonction de la nature des relations de travail);
- la violation de dispositions légales ou conventionnelles (en particulier concernant la durée du travail);
- la violation du devoir de fidélité à l'employeur (activités parallèles non annoncées).

Si plusieurs cantons ont déjà adopté des mesures limitées à quelques branches de leur économie (en particulier la construction), seuls quelques cantons frontaliers ont, à l'instar de Neuchâtel, entamé une réflexion portant sur l'ensemble des secteurs économiques.

Au cours des prochains mois, différentes démarches seront entreprises pour combattre le développement des principales formes recensées de travail au noir. Parmi les mesures envisagées, des dispositions de nature préventive ou incitative, une amélioration de la coordination entre services concernés, un renforcement des contrôles et une plus grande sévérité dans l'application des sanctions ont été envisagés.

Comme nous l'avons mentionné ci-devant, ces dispositions seront applicables à l'ensemble des branches économiques. Les secteurs les plus sensibles feront toutefois l'objet d'une attention particulière.

### ***5.3.2. Travail sur appel***

Le Conseil d'Etat se préoccupe également du développement du travail sur appel et des contraintes qu'il impose souvent sans contrepartie aux personnes engagées sous cette

forme. Le Grand Conseil s'est d'ailleurs lui aussi déjà préoccupé de cette question. La possibilité de légiférer dans ce domaine relève toutefois de la compétence de la Confédération et les premiers projets de dispositions d'exécution de la loi fédérale sur le travail (voir chapitre 3.3), prévoyant l'introduction de règles concernant les délais de planification des activités et la rémunération du temps d'attente, seront vraisemblablement abandonnés.

Au demeurant, il convient de relever qu'à certaines conditions, et en particulier lorsque le travailleur n'est pas contraint d'accepter toute mission qui lui est proposée, le travail sur appel peut s'avérer favorable pour le travailleur comme pour l'employeur. Dans certaines professions, il permet notamment aux travailleurs de rester en contact avec leur milieu professionnel même s'ils ne souhaitent plus exercer une activité régulière, et aux employeurs de faire face à des pointes d'activités. Cette forme de rapports de travail permet également à des étudiants, par exemple, de profiter de possibilités d'emploi occasionnelles.

Le Conseil d'Etat constate néanmoins que l'information de la plupart des acteurs sur ce sujet reste déficiente et que la confusion entre différentes notions (notamment celle de travail sur appel et celle de gain intermédiaire, développée dans le cadre de l'assurance-chômage pour des activités à caractère provisoire) est souvent à la base d'importants litiges dans ce domaine. Après l'introduction des dispositions d'exécution de la loi sur le travail, il chargera les services compétents de veiller à leur application et de diffuser une information sur ce sujet, si possible de façon coordonnée avec les partenaires sociaux.

#### **5.4. Surveillance des activités de placement et de location de services**

Comme nous l'avons relevé dans les chapitres précédents de ce rapport, les activités des sociétés de placement et de location de services ont connu un important développement au cours de ces dernières années. Des taux de croissance annuelle de 25 à 30% dans les plus grandes sociétés accompagnent ainsi le développement de nouvelles entreprises, en particulier dans le domaine de la location de services (emplois intérimaires).

Cette évolution s'explique en grande partie par les tendances constatées sur le marché du travail, avec notamment un accroissement des exigences de flexibilité et des contraintes de temps. La situation conjoncturelle du milieu des années nonante, avec un plus grand nombre de personnes à disposition du marché du travail, explique également une part de cette évolution.

Pour le Conseil d'Etat, les activités de placement et de location de services constituent des activités économiques à part entière et leur développement est de ce point de vue réjouissant. Il appelle néanmoins une attention particulière dans la mesure où ce type de rapports de travail semble se développer au détriment des rapports usuels régis par le code des obligations et où certains abus sont apparus dans la pratique au cours des dernières années .

Le développement, décidé en 1999, de l'autorité de surveillance en la matière doit permettre d'éviter que la souplesse particulière prévue par la loi sur le service de l'emploi (LSE) pour le travail temporaire, et partant la moindre protection offerte aux travailleurs, permette progressivement de détourner les règles plus contraignantes prévues par le code des obligations pour les rapports de travail ordinaires.

C'est notamment dans cette perspective que le Conseil fédéral a introduit à fin 1999 les modifications de l'ordonnance sur le service de l'emploi et la location de services, présentées brièvement dans le chapitre 3 ci-devant.

### **5.5. Formation et perfectionnement des demandeurs d'emploi**

Indépendamment des intentions présentées ci-avant, les efforts déployés ces dernières années pour développer à l'attention des demandeurs d'emploi peu ou faiblement qualifiés une offre de perfectionnement leur permettant de s'adapter aux évolutions du marché du travail doivent être poursuivis avec l'objectif de la réinsertion professionnelle du plus grand nombre. Comme nous avons eu l'occasion de le développer notamment dans nos rapports d'août 1995 et d'août 1996 à votre attention, la formation continue constitue non seulement une réponse au chômage existant, mais participe également aux mesures préventives en assurant une évolution des compétences en lien avec les exigences du marché du travail.

Les mesures prises jusqu'ici dans ce domaine étant régulièrement développées dans les rapports de gestion présentés à l'appui des comptes de l'Etat, nous nous limiterons à rappeler ici les priorités retenues pour le développement de l'offre de perfectionnement à l'attention des demandeurs d'emploi, à savoir:

- évaluation de ses propres compétences et connaissance du marché du travail;
- mise à niveau des compétences instrumentales de base (français et mathématiques);
- développement des compétences bureautiques;
- cours professionnels destinés à l'industrie, au bâtiment, à la restauration et au commerce;

- développement des compétences linguistiques.

Ces priorités seront maintenues dans les prochaines années dans la mesure où elles sont toujours adaptées à la situation des demandeurs d'emploi et aux principales compétences nécessaires au développement de notre tissu économique. Au besoin, elles seront complétées en fonction de l'évolution du marché du travail.

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut dans ce rapport, le développement du CNIP à Couvet, et avec lui d'une offre de perfectionnement sous une forme modulaire et permettant l'acquisition de compétences reconnues pour des personnes – en emploi ou non – faiblement qualifiées, permettra d'accentuer en particulier les efforts déployés dans le secteur industriel.

L'introduction de mesures de formation au sein des programmes d'emploi temporaire, telle que l'a suggéré l'Université dans les conclusions de son étude, est quant à elle progressivement réalisée, en particulier pour les programmes actifs dans les branches de l'industrie et de la restauration, comme nous l'avons relevé plus haut (voir point 4.3.5.).

Enfin, le canton de Neuchâtel est associé à un programme national de développement de la qualité des mesures de perfectionnement, dirigé conjointement par la direction de la formation professionnelle (OFFT) et celle de l'économie (Seco). A terme, ce programme vise une certification des instituts de perfectionnement.

## **5.6. Projets particuliers**

Après vous avoir présenté brièvement différents aspects spécifiques de la politique de l'emploi que le Conseil d'Etat entend mener au cours des prochaines années, ce rapport d'information est également l'occasion de vous renseigner sur quelques projets en cours concernant le marché du travail de notre canton.

#### **5.6.1. Observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE)**

Soucieux d'adapter les prestations des ORP et des services de l'emploi à la situation du marché du travail et à son évolution, les cantons romands et tessinois, réunis au sein d'une Conférence romande et tessinoise des services de l'emploi, ont débuté en 1999 une collaboration au sein de l'observatoire romand et tessinois de l'emploi.

Cette collaboration vise à mener différentes études sectorielles de façon à mieux appréhender les mécanismes agissant sur chaque marché du travail et à fournir une information plus complète servant de base au développement des mesures actives et au conseil professionnel.

Le canton de Vaud qui disposait d'une certaine expérience en la matière avec la réalisation de deux études préalables dans les branches du bâtiment et de l'hôtellerie a accepté de prendre la direction du projet. La participation du canton de Neuchâtel est réalisée à l'heure actuelle avec les ressources du service de l'emploi. Si la baisse du chômage se poursuit, une telle solution pourra vraisemblablement être prolongée sans moyens supplémentaires.

Parmi les études projetées, les branches de l'informatique et de l'administration/commerce seront les premières à être étudiées par cet observatoire.

### **5.6.2. Bourse du travail dans la branche de la construction (Interneb+)**

A l'initiative des partenaires sociaux de la branche et avec le soutien de la Confédération qui a accepté d'en faire un projet-pilote, le canton de Neuchâtel a organisé, pendant l'hiver 1999-2000, une bourse du travail destinée au personnel de production des entreprises du secteur du bâtiment.

Ce projet fait suite au refus de la Confédération, depuis fin 1998, de prendre en considération dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail (chômage partiel ou technique) les baisses d'activité liées à des facteurs saisonniers.

Pour éviter une répétition des importants licenciements constatés à fin 1998, les partenaires sociaux souhaitaient développer une mesure permettant de maintenir sous contrat de travail les collaborateurs de cette branche pendant l'hiver et de favoriser les prêts de personnel entre les entreprises. Si possible, ce projet devait également permettre de mettre en œuvre un certain nombre d'activités de substitution et des mesures de formation.

Le Département de l'économie publique a apporté son concours à l'élaboration et à la gestion de ce projet, dont l'évaluation complète est prévue pour le printemps 2000. Pour l'heure, on ne peut que constater que le nombre de personnes licenciées dans cette branche à la fin de l'exercice 1999 a été plus faible qu'une année auparavant, sans conclure de façon définitive quant à l'influence du projet sur cette évolution.

La poursuite de cette expérience dépend naturellement de l'évaluation qui en sera tirée au printemps 2000.

## **6. ADAPTATION DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE**

A la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'emploi, en septembre 1996, votre autorité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur un projet de modification en y introduisant, comme nous l'avons relevé dans l'introduction de ce rapport, des dispositions concernant l'indemnisation des travailleurs victimes de l'insolvabilité ou de la faillite de leur employeur.

La nouvelle modification que nous vous proposons aujourd'hui est d'ordre strictement technique et vise à adapter le texte cantonal de référence en matière de marché du travail à la nouvelle organisation du service des étrangers.

Au début de l'année 1999, le Conseil d'Etat a en effet décidé de réunir au sein d'un même service les offices des étrangers (avec sa section asile) et de la main-d'œuvre étrangère, tandis que la nécessité de réformer également l'ensemble du secteur de l'asile est quant à elle apparue au cours de l'année 1999.

A la suite de ces différentes réformes administratives, le service des étrangers (composé de deux sections: séjour et établissement, d'une part et main-d'œuvre, d'autre part) ainsi que le service de l'asile et des réfugiés (composé de l'office d'accueil des requérants

d'asile, de l'office administratif de l'asile et des réfugiés et de l'office de la procédure d'asile) ont été réorganisés au sein du Département de l'économie publique.

Ces réformes ont également permis de revoir, de simplifier et de raccourcir les procédures d'octroi d'autorisations d'employer de la main-d'œuvre étrangère. Une année après leur mise en oeuvre, le bilan de ces réformes est positif et permet notamment au Conseil d'Etat de mieux appréhender la situation du marché du travail. Avec la reprise de la croissance, le contingent de nouvelles autorisations attribué au canton de Neuchâtel est à nouveau sollicité davantage par les entreprises et des priorités dans l'attribution de ces autorisations doivent être fixées, de façon à permettre à l'économie neuchâteloise de disposer des compétences nécessaires à son développement.

Si les réformes effectuées relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, nous souhaitons saisir l'opportunité de ce rapport d'information pour proposer une mise à jour de la loi sur l'emploi, dans laquelle sont encore mentionnés les anciens offices. La modification qui vous est proposée ne porte d'ailleurs que sur ce point.

## **7. CONCLUSION**

Depuis plus de trois ans, période où le chômage a connu son plus haut niveau dans notre canton, le Conseil d'Etat s'est attaché à moderniser les structures de l'Etat chargées de la lutte contre le chômage et du soutien à celles et ceux qui en sont victimes.

Les réformes que vous avez décidées en 1996 sont désormais abouties et, depuis 1998, le climat économique connaît une amélioration permettant au chômage de reculer.

Toutefois, comme nous l'écrivions déjà il y a trois ans, le chômage de longue durée ne précarise pas seulement la situation matérielle des personnes sans emploi, il frappe leur santé et atteint la confiance qu'ils ont en eux-mêmes en les excluant parfois de la vie sociale. Si les moyens mis en œuvre ont permis à certains d'éviter cette dégradation de leur situation, d'autres restent aujourd'hui blessés par la période difficile que notre canton et notre pays ont traversée.

En répondant au postulat radical 97.134 "politique des mesures de crise" et au postulat Claude Borel "Comment sort-on du chômage", l'étude menée par l'Université a mis en évidence ce risque et a suggéré des adaptations que le Conseil d'Etat considérera pour améliorer les mesures prises pour y faire face.

Alliées à l'évolution du marché du travail et de ses contraintes, face auxquelles certains d'entre nous ne parviennent pas à se situer ou à s'adapter, les conséquences négatives du chômage ont toutefois contribué à maintenir encore aujourd'hui hors du marché du travail ou dans des situations fragiles plusieurs milliers de nos concitoyens. Cette situation ne constitue pas une fatalité et il faut continuer à se battre pour permettre leur réinsertion, au besoin avec de nouvelles méthodes. Elle constitue l'un des défis sociaux que notre canton doit relever au cours des prochaines années.

Dans le même temps, l'économie neuchâteloise, dans le cadre de la promotion économique, de la formation professionnelle et du renforcement des conditions cadres, doit consolider son renouveau et préparer son adaptation aux mutations rapides de l'économie mondiale et à l'ouverture de notre pays au marché européen.

Les importantes négociations sectorielles menées entre la Suisse et l'Union européenne après le refus de l'Espace économique européen ont en effet abouti à un paquet de sept accords liés entre eux (libre circulation des personnes, reconnaissance des diplômes, transports terrestres, transports aériens, recherche, obstacles au commerce, marchés publics, agriculture), sur lesquels le peuple suisse devra vraisemblablement se prononcer en mai prochain. En cas d'acceptation, leur entrée en vigueur est prévue pour le début de l'année 2001.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'entrée en vigueur de ces accords qui auraient des répercussions positives sur le développement économique de notre canton, dont l'Union européenne constitue le principal partenaire commercial. L'adoption par les Chambres fédérales de mesures d'accompagnement fournit en outre des garanties quant à la possibilité d'éviter de trop fortes pressions sur le marché du travail et sur le niveau des salaires.

Le Conseil d'Etat a confié à plusieurs groupes de travail de l'administration l'examen des conséquences de ces accords sur le droit cantonal et vous adressera en temps opportun un rapport d'information sur ce sujet. D'importants changements interviendront avec l'adoption de ces accords, de sorte que la préparation de notre canton à cette évolution constitue pour le Conseil d'Etat l'une des priorités de la politique des prochaines années dans le domaine du marché du travail.

C'est dans cette perspective que nous vous prions de bien vouloir pendre acte du présent rapport, adopter le projet de loi qui vous est soumis et classer les postulats du groupe radical 97.134, du 29 septembre 1997, "Politique des mesures de crise", et Claude borel 97.135, du 29 septembre 1997, "Comment sort-on du chômage".

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*

P. HIRSHY

*Le chancelier,*

J.-M. REBER

---

**Loi****portant modification de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,

*décède:*

**Article premier** Les termes *l'office de la main-d'œuvre étrangère* sont remplacés par l'expression *le service des étrangers, section main-d'oeuvre* dans les articles 9, alinéa 1, 10, 14, alinéa 2, 16, alinéa 3, 20, 21, alinéa 3, et 34 de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise (loi sur l'emploi; LEmpl), du 30 septembre 1996.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*La présidente,*

*Les secrétaires,*

**ANNEXES****Annexe du chapitre 1*****Annexe 1: Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi***

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Nombre de chômeurs / nombre de demandeurs d'emploi"**

**Note pour l'imprimeur: insérer graphique "Nombre de chômeurs / nombre de demandeurs d'emploi"**

**Annexes du chapitre 2*****Annexe 2: Détail des effectifs par entité***

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Postes /Service de l'emploi / ORP du Littoral..."**

***Annexe 3: Détail des investissements réalisés au 31 décembre 1999***

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Catégories / Coût total..."**

**Annexes du chapitre 4*****Annexe 4: Placements effectués dans les programmes d'emploi temporaire***

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Année / canton / ville de Neuchâtel..."**

## **Annexe 5: Les trajectoires de base**

### **Résumé des cinq principales familles de trajectoires empruntées par les personnes sorties du chômage (Etude de l'Université, partie 2, chapitre 2)**

Le second chapitre de la partie de l'étude de l'Université consacrée aux sorties du chômage met en évidence cinq familles principales de trajectoires, représentant ensemble plus de 86% des personnes interrogées. Douze familles de trajectoires mineures sont également évoquées. Elles représentent chacune moins de 4% de la population interrogée.

Ces familles de parcours ont été regroupées en fonction de la situation de la personne interrogée à trois moments distincts, à savoir la période précédant celle de chômage (avec l'alternative *emploi* ou *non-emploi*), celle prévalant à la sortie du chômage (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi* – le *chômage* étant caractérisé par la poursuite de la recherche d'un emploi, contrairement au *non-emploi*) et celle constatée au moment de l'enquête (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi*), soit entre 4 et 20 mois après la sortie du chômage.

Les cinq familles principales sont résumées ci-après de façon plus complète que dans le corps du rapport.

#### **1. Trajectoire *Emploi – Emploi – Emploi* (55%)**

Dans la mesure où elle représente quelque 55% de l'ensemble, cette trajectoire influence de façon importante les résultats moyens. Dès lors, des écarts relativement faibles entre

cette trajectoire et la moyenne de tous les résultats peuvent être déjà relativement significatifs.

Regroupant les personnes qui ont été actives avant la période de chômage étudiée, qui sortent du chômage en reprenant un emploi et qui étaient toujours occupées au moment de l'enquête, (dans 9 cas sur 10 dans le même emploi), cette catégorie est donc celle qui regroupe la majorité des situations étudiées. Elle reste vraisemblablement la plus importante aujourd'hui, même si l'on peut penser qu'avec la baisse du chômage, elle s'est probablement réduite, les personnes qui y sont regroupées étant les premières à retrouver un emploi. Les situations plus complexes ont quant à elles certainement vu leur importance relative augmenter après que le chômage s'est réduit.

Les principales caractéristiques de cette trajectoire sont la prédominance masculine (59,6% / 55,7% dans l'ensemble de la population interrogée), celle des personnes âgées de 30 à 50 ans (47,8% / 40,1%), des étrangers, des couples avec enfants et des personnes vivant seules.

Dans 70,2% des cas (moyenne pour l'ensemble des catégories : 67,9), l'emploi exercé avant le chômage a toujours été le même et les périodes d'éloignement volontaire du marché du travail avant le chômage ont été rares (10,7%), liées à la reprise d'une formation pour les hommes et à des tâches éducatives et domestiques pour les femmes. Cette stabilité est toutefois contredite par la fréquence, supérieure à la moyenne (53,1% / 51,3%), des situations de chômage ayant précédé celle étudiée (plus forte encore chez les 20-29 ans et les 50-59 ans).

Illustration d'un parcours professionnel ascendant découlant de la relative stabilité décrite plus haut, cette famille de trajectoires se distingue par un niveau de formation plus faible que la moyenne, mais des positions socioprofessionnelles plus élevées.

Quant à la durée du chômage, elle est le plus souvent comprise entre 2 et 6 mois (45,8% / 40,1%). Le chômage de longue durée concerne néanmoins une personne sur cinq de cette catégorie (20,6% / moyenne 26,6%).

Enfin, la réalisation de gains intermédiaires et la participation à des mesures de l'assurance-chômage (cours, emplois temporaires, ...) est supérieure à la moyenne. Le chômage est néanmoins plus mal vécu que dans d'autres trajectoires, ce qui peut expliquer la plus grande activité déployée pour s'y soustraire.

Une rapide comparaison de la nature des emplois occupés avant et après la période de chômage par les personnes empruntant la trajectoire E – E – E permet de formuler les observations suivantes:

- La proportion des sorties vers le secteur secondaire est plus importante que pour la moyenne (41,9% / 40,1%), mais inférieure à celle des entrées au chômage depuis ce secteur (43,8%). Vu de façon plus détaillée, il apparaît que la période de chômage est l'occasion d'un transfert du secteur secondaire (surtout la branche du bâtiment) vers le secteur tertiaire (sauf l'hôtellerie-restauration), mais que ce transfert est moins marqué pour les personnes de la trajectoire E – E – E.
- Les emplois de durée indéterminée sont les plus nombreux avant (79,2%) comme après (77,3%) la période de chômage, qui en affaiblit toutefois la proportion. La diminution est compensée par une progression des contrats de durée déterminée

renouvelables (+ 2,5 points), alors que les contrats d'une durée de moins d'un an régressent de 3,2 points.

- La proportion des indépendants double après la période de chômage (de 2,1% à 4,8%).
- La proportion des emplois à plein temps passe de 87,6% à 79,7%, compensée presque exclusivement par des activités entre 50 et 90%.

Appelés à comparer l'emploi occupé avant avec celui retrouvé après la période de chômage, les personnes de cette famille de trajectoires ont répondu à raison de 61% que leur vie sociale s'était améliorée (familiale, qualité de vie et moral). 16,5% se sont dits moins satisfaits du nouvel emploi, en raison principalement de son éloignement et de l'ambiance de travail. Ce faible pourcentage de mécontents peut toutefois être influencé par l'image de l'emploi précédent, souvent assimilé au choc d'un licenciement et par la satisfaction de sortir du chômage et des difficultés financières qui y sont souvent associées, qui rend plus séduisant le nouvel emploi.

Concernant les difficultés financières associées à la période de chômage, il faut relever que, dans 20% des cas, le conjoint de la personne ayant connu le chômage et une trajectoire du type E – E – E a augmenté son temps de travail ou repris une activité. Dans 13% des cas, les personnes concernées remboursaient encore au moment de l'enquête des dettes contractées pendant le chômage.

## *2. Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi (16%)*

Dans cette population, deux composantes aux caractéristiques fort distinctes doivent être mises en évidence: celle pour qui le non-emploi précédant le chômage était constitué d'une période de formation (60 personnes sur 84) et celle qui, avant d'être au chômage, s'est consacrée à des activités domestiques et à l'éducation d'enfants (8), à des obligations militaires (8) ou était domiciliée à l'étranger (8 – assimilées au non-emploi parce qu'inactives sur le marché suisse du travail).

Si pour l'ensemble de cette catégorie, les femmes sont majoritaires (51,2% contre 44,3% dans l'ensemble de la population de l'étude), celles qui sont arrivées au chômage au terme d'une formation ne représentent que 63,4% de toutes les femmes de cette catégorie (79,1% chez les hommes) et celles venant de l'étranger 4,7% (14,6% chez les hommes). A l'inverse, celles qui se sont consacrées à des activités domestiques représentent 16,3% (2,4% chez les hommes).

Déoulant de la forte proportion de personnes sortant d'études, on relèvera la très forte part de jeunes de moins de trente ans (87% / 47,7% pour l'ensemble de la population de l'enquête), de nationalité suisse (73,8%), de célibataires (72,6%) et de personnes vivant chez leurs parents (38,1% / 14,6% pour l'ensemble de la population de l'enquête). La durée de l'expérience professionnelle est également en rapport, souvent inférieure à eux ans.

De même, l'importance des personnes disposant d'une formation de niveau apprentissage ou supérieure est élevée (90,4% / 72,7%). Deux fois sur trois, c'est dans la formation apprise que l'emploi sera trouvé. Il sera ensuite conservé dans 83,3% des cas.

Près d'une personne sur deux sort du chômage dans un délai compris entre 2 et 6 mois et moins de 1 sur 6 y reste plus d'un an. Cette faible durée explique certainement la

participation, elle aussi plus faible que la moyenne, à des mesures du marché du travail (cours, programmes d'emploi) ou à la réalisation de gains intermédiaires.

Le travail étant une référence moins présente et moins structurante pour cette population d'étudiants et d'apprentis, la période de chômage apparaît comme mieux vécue (67,5% disent l'avoir bien ou très bien vécue / 49,6% pour l'ensemble de la population).

La deuxième composante de cette catégorie (non-emploi différent des études) explique quant à elle la forte représentation des personnes ayant déjà interrompu leur parcours professionnel avant cette période de chômage (34,8% / 16,5%).

A son sujet, il faut relever que les 24 personnes de cette catégorie qui ne sortaient pas de formation ne représentent que deux cinquièmes de l'ensemble de la population dont la trajectoire débute par le non-emploi. Les autres trajectoires mineures débutant par ce statut rassemblent en effet 32 personnes, et 23 se terminent par le chômage ou le non-emploi.

On doit donc en déduire que le non-emploi précédant la période de chômage ne constitue pas un handicap lorsqu'il est dû à une période de formation qui doit être suivie par une première insertion sur le marché du travail. En revanche, lorsqu'elle traduit un éloignement du marché du travail pour d'autres motifs, cette situation de non-emploi constitue l'un des critères discriminants pour la (ré)insertion professionnelle. L'étude de l'Université ne fournit en revanche pas d'indications suffisantes pour apprécier la situation des plus jeunes, en particulier de ceux qui, sortant de l'école obligatoire sans perspective de formation, connaissent d'importantes difficultés à s'insérer tant socialement que professionnellement.

### *3. Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi (5,6%)*

Cette trajectoire regroupant des personnes durablement éloignées du marché du travail à la suite d'une période d'activité professionnelle est constituée principalement (80%) de personnes sortant du chômage en bénéficiant de l'AVS ou en renonçant à poursuivre leur recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des tâches domestiques ou éducatives.

Les autres issues sont constituées de la prise en charge par l'AI ou d'autres assurances sociales (13%) ou de personnes reprenant une formation (6,7%).

Les femmes représentent trois personnes sur cinq de cette catégorie, mais l'intégralité des personnes renonçant à toute recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des activités domestiques ou éducatives. Elles sont absentes des parcours éloignant du marché du travail pour raison de formation.

Une très forte proportion des personnes de cette catégorie est mariée et vit en couple. Les bas niveaux de formation sont surreprésentés dans cette famille de trajectoires, de même que les personnes ayant occupé des postes à bas niveau de qualification. En moyenne, le chômage est moins bien vécu que dans les autres trajectoires, les motifs évoqués tenant aux problèmes financiers, à l'insécurité et au statut déstabilisant de chômeur. Seules 7,4% des personnes considèrent cette période comme une période de transition vers l'AVS, alors qu'elles sont près de 37% à emprunter cette sortie finalement.

Pour 56%, les ressources financières ont été réduites avec la sortie du marché du travail (40% pour l'ensemble de la population interrogée), 25% se sont endettés et les conjoints

ont souvent augmenté ou repris une activité à la suite du chômage de la personne concernée par l'étude.

La participation aux mesures actives de l'assurance-chômage est moindre qu'en moyenne, de même que la réalisation de gains intermédiaires.

Dans près de trois cas sur quatre, les personnes quittant le marché du travail en bénéficiant de l'AVS ont exercé le même métier tout au long de leur carrière. Elles ont une expérience professionnelle de quarante ans en moyenne et ont connu, dans trois cas sur cinq, au moins une fois le chômage avant la période de chômage étudiée, qui dure plus d'un an dans 45,5% des cas.

Quant à celles qui quittent le marché du travail pour se consacrer finalement à des activités éducatives ou domestiques, moins de deux sur cinq n'ont exercé qu'un seul métier et 20% ont déjà quitté le marché du travail au moins une fois. La période de chômage précédant la sortie dure plus d'un an dans presque un cas sur trois. Nombre de femmes ont dit renoncer aux contraintes imposées par l'assurance-chômage, notamment l'éventuelle participation à des mesures actives, parce que celles-ci étaient impossible à concilier avec l'organisation personnelle ou familiale (disponibilité, frais de garde).

On relèvera à ce sujet que, lorsque la garde des enfants engendre d'importants frais, la perte de revenu liée à l'arrivée au chômage est d'abord compensée par la disparition de ces frais de garde. Ce n'est que lorsqu'est envisagée la participation à une mesure active de l'assurance-chômage que la diminution de revenu devient sensible, conduisant au retrait de l'assurance-chômage et du marché du travail, en particulier lorsque le niveau des indemnités reçues est faible.

On ne saurait alors parler uniquement de "choix" de se retirer du marché du travail dans une telle situation, comme le relèvent les auteurs de l'enquête. La proposition formulée dans la première partie de l'étude, consacrée à l'organisation des programmes d'emploi temporaire, s'appuie également sur ce constat, et suggère la création de structures d'accueil pour les enfants au sein des programmes d'occupation.

Nous nous bornerons ici à relever que, s'il constitue un handicap supplémentaire pour la participation à un programme d'emploi temporaire en raison des ressources réduites offertes par l'assurance-chômage, le problème de la garde des enfants entrave souvent également la reprise d'un emploi, en particulier pour les emplois à horaires irréguliers ou d'équipe ou pour les plus faiblement rémunérés.

La mise en œuvre de structures d'accueil spécifiquement dans le cadre des programmes d'emploi créerait dès lors une situation plus favorable que celle offerte en dehors de ces programmes, qui ne favoriserait pas la recherche d'emploi. Le développement de structures d'accueil, permettant d'offrir un réel choix quant à la trajectoire professionnelle envisagée devrait donc être envisagé de façon générale et non de façon limitée pour les personnes placées dans des programmes d'emploi temporaire.

#### *4. Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage (5,5%)*

Constituée des personnes sorties du chômage en reprenant un emploi qu'elles n'ont pas conservé et, de ce fait, à nouveau au chômage au moment de l'enquête, cette catégorie connaît une surreprésentation des femmes (48,3% / 44,3% dans l'ensemble de la population étudiée), des étrangers (44,8% / 30,5%), des couples, mariés ou non (68,9% /

59%), souvent avec enfants, et des personnes de formation dite "de base" (faible) (55,2% / 35,6%), qui occupent toutefois des postes qualifiés.

La participation aux mesures du marché du travail est faible, à l'inverse de la réalisation de gains intermédiaires, effective dans 33,3% des cas (26,6% dans la moyenne de la population étudiée). Cette dernière proportion explique sans doute la relative faible insécurité ressentie par rapport au chômage.

La catégorie d'âges la plus représentée est celle des 30-39 ans (34,5%) et le chômage dure plus d'un an dans un cas sur trois. Dans 55,2% des cas, les personnes suivant cette trajectoire ont déjà connu le chômage, quand bien même elles ont peu changé de profession et n'ont connu que peu d'employeurs différents. Cette stabilité se retrouve au moment du retour à l'emploi au sortir du chômage: six fois sur dix dans la même branche, et dans le même secteur dans 93% des cas. A ce titre, cette population semble s'éloigner du secteur tertiaire, déjà sous représenté à l'entrée au chômage.

Quant aux emplois pris à la sortie du chômage, ils ne sont plus de durée indéterminée que dans 75% des cas (82,1% des arrivées au chômage dans cette catégorie), à plein temps 75,9 fois sur 100 (82,1% à l'arrivée au chômage). A l'inverse, les contrats de durée déterminée de moins de six mois représentent 7,1% des emplois précédant le chômage et exactement le double (14,2%) des emplois repris pour sortir du chômage. Ils sont naturellement l'une des causes du retour au chômage, qui intervient après moins de six mois dans la moitié des cas.

Le degré de satisfaction dans le nouvel emploi en souffre également: dans 30% des cas il est inférieur à ce qu'il était dans l'emploi précédent, en raison notamment des conditions de travail, de l'ambiance et de l'intérêt porté au travail.

### *5. Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi (4,3%)*

Dans cette catégorie de trajectoires, ont été regroupées les personnes qui, actives avant de connaître le chômage, en sont sorties en arrivant en fin de droit (78% des situations) ou au moment où elles se sont vues refuser le droit aux prestations. Elles ont ensuite renoncé à rester sur le marché du travail, soit pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives, soit en bénéficiant du soutien de l'AVS, de l'AI ou de l'aide sociale.

Les femmes y représentent deux personnes sur trois et même la totalité des personnes arrivées en fin de droit se consacrant ensuite à des tâches domestiques ou éducatives. Deux personnes sur trois ont plus de quarante ans, plus de quatre sur cinq sont de nationalité suisse et trois sur quatre sont mariées et/ou vivent en couple.

Les seuls niveaux de formation représentés dans cette trajectoire sont les formations dites de base, à raison d'environ un tiers et les formations de niveau apprentissage pour les deux autres tiers. L'occupation de postes de travail non-qualifiés avant la période de chômage est 1,5 fois plus fréquente que dans l'ensemble de la population de l'enquête.

Très souvent, on n'a exercé dans cette catégorie qu'un seul métier, connu plusieurs employeurs et déjà une fois au moins le chômage avant la période étudiée. Dans un tiers des cas, on s'est également déjà retiré une fois du marché du travail auparavant.

Le chômage de longue durée est la règle, par définition compte tenu de la trajectoire en question. Il est mal vécu dans 40% des cas, en raison notamment de l'insécurité et du pessimisme qu'il provoque ainsi que du sentiment d'anormalité qu'il engendre.

A l'exception de la participation à des emplois temporaires, ces personnes sont moins actives que la moyenne pour réaliser des gains intermédiaires ou participer à des cours.

Alors que le placement dans le cadre des mesures de crise au terme de la période de chômage concerne 40% des hommes et 40% des femmes, 33% des femmes placées et 60% des hommes poursuivent leurs recherches d'emploi. Les mesures prises pour mieux expliquer les conditions liées à l'octroi de ces mesures (entretien systématique à l'ORP avant l'arrivée en fin de droit, contacts réguliers avec les responsables de programmes d'emploi temporaire, etc.) devraient avoir conduit à une progression de ce pourcentage depuis lors.

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'analyse de ces trajectoires figurent dans le corps du rapport.

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Situation avant chômage...  
professionnellement actif"**

**Note pour l'imprimeur: insérer tableau "Situation avant chômage... durablement éloigné "**

## TABLE DES MATIÈRES

### 1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

1.2. Evolution de l'emploi

### 2. BILAN DE LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ET PRESTATIONS

2.1. Comparaison avec les structures projetées en 1996

2.1.1. *Service de l'emploi*

2.1.2. *Offices régionaux de placement (ORP)*

2.1.3. *Bureau des emplois temporaires des offices régionaux de placement (BET)*

2.1.4. *Office du chômage*

2.1.5. *Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)*

2.1.6. *Offices communaux du travail*

2.1.7. *Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds*

2.1.8. *Commissions*

2.1.9. *Organismes privés*

2.2. Dotation en personnel

2.2.1. *Service de l'emploi*

2.2.2. *Offices régionaux de placement (ORP) et bureau des emplois temporaires (BET)*

2.2.3. *Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)*

2.2.4. *Office du chômage*

2.3. Bilan financier

2.3.1. *Charges de fonctionnement*

2.3.2. *Investissements*

2.4. Bilan de la réforme

### **3. MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE**

#### 3.1. Assurance-chômage (LACI/OACI)

*3.1.1. Programme de stabilisation des finances fédérales*

*3.1.2. Gestion des organes de l'assurance-chômage*

*3.1.3 Réforme 2003*

#### 3.2. Ordonnance sur le service de l'emploi et la location de service (OSE)

#### 3.3. Loi sur le travail (LT)

### **4. ÉTUDE DE L'UNIVERSITÉ**

#### 4.1. Rappel des mandats

#### 4.2. Modalités de l'étude

#### 4.3. Première partie – programmes d'emploi temporaire

*4.3.1. Constat dans l'ensemble positif*

*4.3.2. Comparaison entre les services publics ou parapublics et les programmes destinés spécifiquement à des demandeurs d'emploi (programmes d'occupation spécifiques)*

*4.3.3. Rôle de l'encadrement*

*4.3.4. Risque de substitution par rapport au marché du travail principal*

*4.3.5. Acquisition de qualifications au sein des programmes d'emploi temporaires*

*4.3.6. Durée des contrats d'emploi temporaire et possibilités de renouvellement*

*4.3.7. Participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaire*

#### 4.4. Deuxième partie – sorties du chômage

*4.4.1. Description des "portes de sortie" empruntées*

*4.4.1.1. La durée du chômage*

*4.4.1.2. Les appuis dans le retour à l'emploi*

*4.4.1.3. Sorties en fin de droit*

*4.4.2. Description des trajectoires empruntées*

*4.4.2.1. Trajectoire Emploi – Emploi – Emploi*

4.4.2.2. *Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi*

4.4.2.3. *Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi*

4.4.2.4. *Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage*

4.4.2.5. *Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi*

4.4.3. *Conclusions de la deuxième partie de l'étude*

4.4.3.1. *Sorties du chômage*

4.4.3.2. *Trajectoires*

4.5. Conclusion

## **5. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES À DES DOMAINES SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

5.1. Chômage des jeunes

5.2. Insertion des personnes en difficultés

5.2.1. *Problématique*

5.2.2. *Expérience-pilote*

5.2.3. *Projet Job Eco*

5.3. Lutte contre les formes précaires de travail

5.3.1. *Travail au noir*

5.3.2. *Travail sur appel*

5.4. Surveillance des activités de placement et de location de services

5.5. Formation et perfectionnement des demandeurs d'emploi

5.6. Projets particuliers

5.6.1. *Observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE)*

5.6.2. *Bourse du travail dans la branche de la construction (Interneb+)*

## **6. ADAPTATION DE LA LÉGISLATION CANTONALE**

## **7. CONCLUSION**

**PROJET DE LOI**

**ANNEXES**

***Annexe du chapitre 1***

Annexe 1: Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi

***Annexes du chapitre 2***

Annexe 2: Détail des effectifs par entité

Annexe 3: Détail des investissements réalisés au 31 décembre 1999

***Annexes du chapitre 4***

Annexe 4: Placements effectués dans les programmes d'emploi temporaire

Annexe 5: Les trajectoires de base