



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur l'emploi et l'assurance-chômage
(LEmpl)**

(Du 17 septembre 2003)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

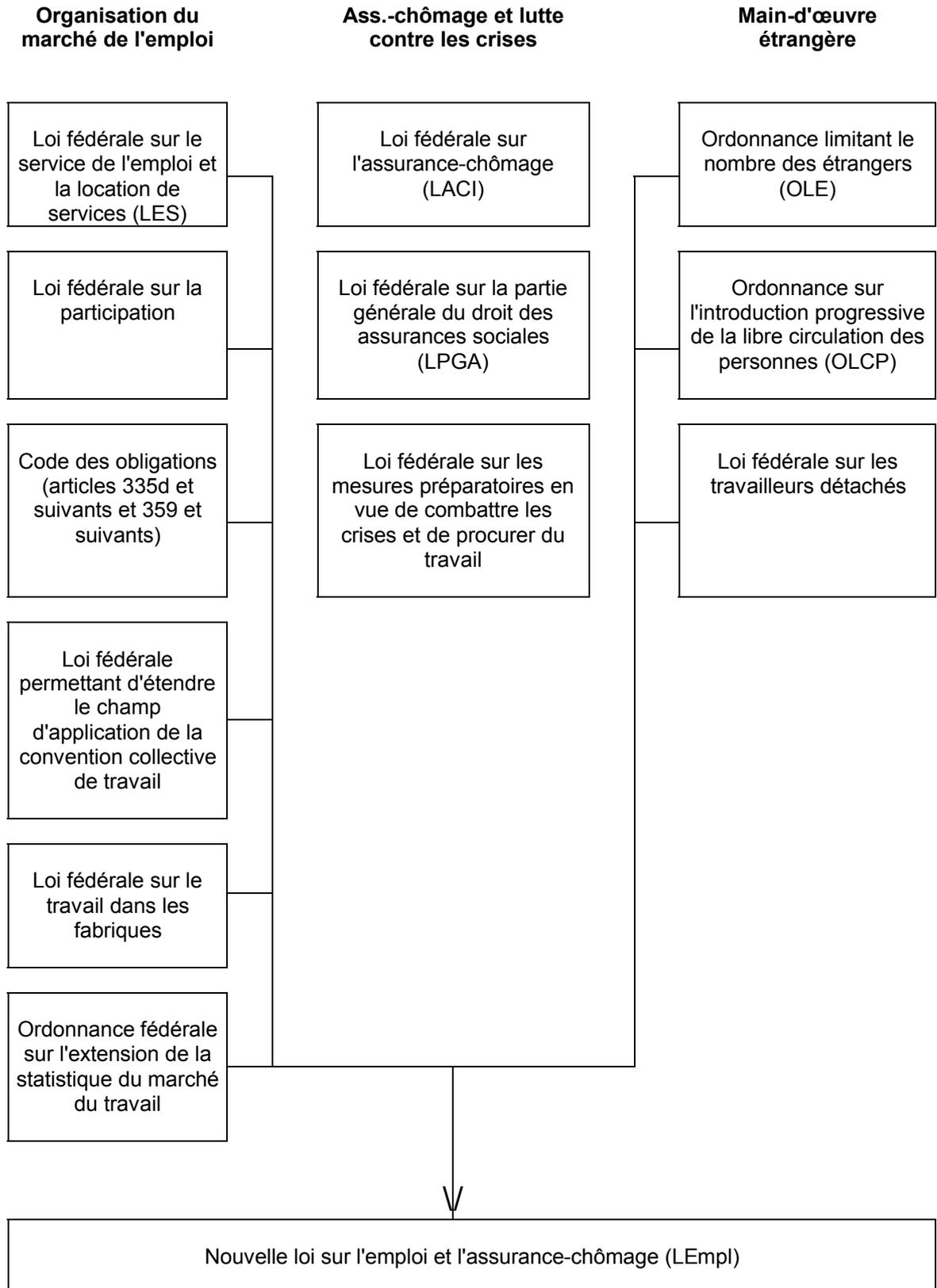
Depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle loi cantonale sur le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, en 1996, le marché du travail et la législation y relative ont connu de nombreuses et importantes évolutions. Au plan fédéral, la nouvelle loi sur la partie générale du droit des assurances sociales est entrée en vigueur, la loi sur l'assurance-chômage a été révisée et les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne sont devenus réalité, de même que les mesures d'accompagnement décidées par le Parlement. Au niveau cantonal, le Grand Conseil a adopté un décret concernant le contrôle du marché du travail, les mesures de crise ont évolué et la collaboration entre les secteurs actifs en matière de réinsertion a été renforcée.

La législation cantonale sur l'emploi doit être adaptée à ces évolutions. Le projet de nouvelle loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage donne aussi l'occasion de simplifier le droit relatif au marché de l'emploi, en réduisant le nombre de textes cantonaux et en répertoriant de façon plus systématique l'importante législation fédérale applicable dans ce domaine.

Au vu des évolutions récentes du marché du travail et de la législation y relative, la politique cantonale de l'emploi doit également être adaptée. La mise en œuvre des accords bilatéraux favorise l'accès des entreprises aux compétences essentielles à leur développement. Elle se traduit simultanément par un bouleversement des règles traditionnelles de contrôle du marché de l'emploi, en particulier avec l'abandon progressif de la priorité à la main-d'œuvre résidente et du contrôle des conditions de travail avant la prise d'emploi.

De façon à garantir des conditions de concurrence loyale aux entreprises, davantage soumises à la concurrence de prestataires étrangers, et à éviter une sous-enchère dans les conditions de travail et de salaire, les mesures d'accompagnement décidées par les Chambres fédérales prévoient de nouveaux outils, fondés principalement sur l'observation systématique du marché du travail et sur le règlement des situations abusives par une commission tripartite. La mise en œuvre de ces mesures relève pour une bonne part des services publics, mais nécessite également l'engagement des

2. Le projet de loi systématise l'accès à la vaste législation fédérale sur l'emploi



1. INTRODUCTION

La loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise date, dans sa version actuelle et pour l'essentiel, du 30 septembre 1996. Elle a été rédigée suite à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage en 1995 et aux importantes réformes introduites par celle-ci dans le dispositif de lutte contre le chômage. Il s'agissait en particulier de revoir toute l'organisation des services chargés de l'application de l'assurance-chômage, de créer les offices régionaux de placement et leurs prestations de conseil et d'appui aux chômeurs. L'objectif était également de développer les mesures actives du marché du travail prévues par la loi fédérale, principalement sous la forme de mesures de perfectionnement et de programmes d'emploi temporaire.

Quelques révisions mineures de la loi cantonale sont intervenues entre temps (notamment l'introduction des prestations en cas d'insolvabilité en 1998 et la modification des dispositions relatives à l'assurance perte de gains pour chômeurs, ainsi que des modifications de terminologie en 2000). La loi cantonale conserve néanmoins sa structure d'origine, avec un fort accent porté sur la répartition des compétences entre les organes de l'assurance-chômage, qu'il s'agissait alors de régler de façon précise.

2. INFORMATIONS DISPENSÉES AU GRAND CONSEIL DEPUIS 1996

Depuis 1996, en plus des rapports de gestion annuels, des informations transmises régulièrement à la commission de gestion et des finances et des indications accompagnant les projets de décrets prolongeant la contribution aux mesures de crise, le Conseil d'Etat a renseigné le Grand Conseil à propos de la politique de l'emploi par l'intermédiaire de plusieurs rapports. Il a en particulier eu l'occasion de dresser un bilan des mesures mises en œuvre depuis 1996 et de présenter les conclusions d'une vaste étude de l'Université sur les emplois temporaires dans un rapport d'information de février 2000, de présenter en octobre de la même année un projet de décret concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi (lutte contre le travail au noir) et de résumer en 2002 l'impact des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne sur le marché de l'emploi (rapport du 14 août 2002). Le Conseil d'Etat vient en outre de présenter les axes de sa politique économique dans son rapport du 7 mai 2003 sur l'économie.

3. OBJECTIFS DU PRÉSENT RAPPORT

Le présent rapport vise certes à compléter les informations déjà dispensées depuis 1996 concernant l'évolution du marché de l'emploi, mais surtout à présenter un projet de révision complète de la législation cantonale sur l'emploi. Celle-ci doit en effet être adaptée au contexte actuel et intégrer les nombreuses modifications intervenues dans la législation fédérale.

Ce rapport présente également les intentions du Conseil d'Etat pour les années à venir en matière d'emploi, qui constitue l'une des priorités politiques du Conseil d'Etat.

Il apporte enfin des réponses à la première motion populaire acceptée par le Grand Conseil portant sur la politique de l'emploi.

Quant aux aspects statistiques sur l'évolution de l'emploi et du chômage dans le canton, ils font l'objet de communications régulières du Conseil d'Etat et de l'administration. De façon à ne pas allonger le présent rapport, seule l'annexe 1 en fournit un résumé succinct.

4. OBJECTIFS DE LA MODIFICATION DE LA LOI

Avec le projet de nouvelle loi sur l'emploi et l'assurance-chômage qu'il propose, le Conseil d'Etat poursuit les principaux objectifs suivants:

- a) simplifier la rédaction de la loi actuelle et tenir compte des mesures d'organisation des services adoptées en 2002;
- b) regrouper dans une seule législation cantonale la majorité des dispositions cantonales concernant le marché de l'emploi;
- c) intégrer les dispositions du décret du 24 octobre 2000 concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi et tenir compte des expériences réalisées depuis lors et des orientations prises par la Confédération dans ce domaine;
- d) assurer un meilleur ancrage dans la loi des mesures de crise et en modifier la terminologie pour tenir compte de leur évolution;
- e) intégrer dans la législation les objectifs de collaboration interinstitutionnelle poursuivis depuis quelques années en matière de réinsertion;
- f) tenir compte des changements induits par les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne dans le domaine du marché du travail;
- g) adapter la législation cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage aux dispositions de la nouvelle loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003;
- h) rendre la législation cantonale conforme aux dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, dont la révision est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

4.1. Simplification de la rédaction de la loi actuelle et intégration des réformes d'organisation

Comme cela a été mentionné plus haut, la loi de 1996 visait principalement à clarifier la répartition des compétences entre les organes de l'assurance-chômage existants et ceux à créer, en particulier les offices régionaux de placement (ORP). De nombreuses dispositions qui, normalement, auraient dû prendre place dans des règlements d'exécution ont ainsi été mentionnées dans la loi.

Aujourd'hui, les organes développés entre 1996 et 1998 ont trouvé leur place et le rôle de chaque entité a été clarifié. La récente révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage a par ailleurs confirmé l'utilité du dispositif issu de la révision précédente (ORP et mesures du marché du travail notamment), de sorte que la loi cantonale peut être allégée et laisser au Conseil d'Etat le soin de régler l'organisation des offices par des dispositions réglementaires.

Les modifications d'organisation décidées par le Conseil d'Etat au début de l'année 2002 ne trouvent ainsi pas de traduction immédiate dans le nouveau projet de loi. Le

rattachement de l'office du chômage au service de l'emploi n'apparaît qu'au niveau de l'extension des compétences générales attribuées à ce service, mais n'est pas mentionné en tant que tel. Il en va de même du nouvel office de surveillance, également rattaché au service de l'emploi et qui regroupe les activités de contrôle du marché de l'emploi, de surveillance des sociétés de placement et de location de services et, dans des domaines voisins (non couverts par le projet de loi), de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, et de prévention et de répression du jeu illicite.

Dans cette perspective, le projet de loi qui vous est soumis ne mentionne plus que trois entités de l'administration cantonale, à savoir le service de l'emploi, la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage et le service des étrangers. L'organisation des offices du service de l'emploi et des sections du service des étrangers, jusqu'ici réglée pour une part dans la loi et pour une autre dans les règlements, sera intégralement reprise dans ces derniers. Cette solution permettra aussi, par exemple, de procéder aux modifications d'appellation de certains offices sans modifier la loi (pour des raisons informatiques notamment, *l'office du chômage* deviendra prochainement *la direction juridique du service de l'emploi* et *le bureau des emplois temporaires* sera rebaptisé en *office des emplois temporaires – voir organigramme en annexe 2*).

Enfin, dans quelques-uns des domaines précités, le Conseil d'Etat propose de nouvelles mesures permettant de répondre à la situation actuelle du marché de l'emploi.

4.2. Regroupement des dispositions cantonales concernant le marché de l'emploi

Le projet qui vous est présenté prolonge la volonté marquée en 1996 déjà de regrouper dans une même loi-cadre la majorité des dispositions régissant le marché du travail. La version actuelle de la loi avait ainsi permis d'abroger quatre législations cantonales dont les dispositions avaient pu être regroupées. Depuis lors, le Grand Conseil avait également choisi d'intégrer à cette loi les dispositions concernant l'indemnisation en cas d'insolvabilité de l'employeur plutôt que d'adopter une législation ad hoc.

En intégrant les législations adoptées ces dernières années (décret concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi, dispositions concernant les accords bilatéraux, etc.), d'autres textes plus anciens, ainsi que la majorité des dispositions d'exécution des législations fédérales sur le marché de l'emploi, l'assurance-chômage et la main-d'œuvre étrangère, ce projet de loi franchit un pas supplémentaire en direction de cet objectif et permet de réduire d'au moins cinq le nombre de textes cantonaux régissant ces domaines.

Outre qu'elle évolue rapidement, la législation fédérale sur le marché de l'emploi est dense et règle parfois par plusieurs lois différentes les mêmes domaines (placement public, observation du marché de l'emploi, licenciements collectifs, mesures de réinsertion, etc). Le projet de loi cantonale sur l'emploi vise donc aussi à offrir une référence, de façon à rappeler l'existence de ces nombreuses législations fédérales et à simplifier le travail de ceux qui doivent s'y conformer.

Seules la loi fédérale sur le travail et la loi fédérale sur le travail à domicile sont exclues du champ d'application de cette loi-cadre cantonale, qui n'inclut pas le domaine de la protection des travailleurs ni, de façon générale, les activités relevant du service de l'inspection et de la santé au travail. Le choix opposé aurait en effet conduit à une trop grande complexité de la loi sans apporter d'avantages immédiats. Dans le domaine des migrations, seules les questions relatives à la main-d'œuvre trouvent leur place dans ce projet, à l'exclusion des dispositions relatives au séjour des étrangers et à l'asile.

4.3. Intégration dans la loi et évolution des dispositions concernant le contrôle du marché de l'emploi (lutte contre le travail au noir)

En adoptant en octobre 2000 le décret concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi, le Grand Conseil a marqué clairement sa volonté de prévenir et combattre le travail au noir. Il a ainsi créé la base légale pour les activités de contrôle dans le canton de Neuchâtel.

4.3.1. *Projet de législation fédérale*

Depuis lors, un grand nombre de cantons – la majorité des cantons romands – ont pris des mesures dans ce domaine. Le Conseil fédéral a pour sa part adopté le 16 janvier 2002 un message à l'appui d'un projet de loi fédérale contre le travail au noir, actuellement à l'étude devant les commissions des Chambres fédérales. Ce projet confirme les orientations prises par le canton de Neuchâtel et dresse notamment les constats suivants:

- a) la législation utile pour combattre et sanctionner les cas de travail au noir existe en grande partie;
- b) la circulation de l'information entre les instances chargées de dénoncer les infractions en matière de travail au noir fait en revanche défaut ou ne trouve pas de base légale suffisante et doit être développée;
- c) les sanctions prévues ne sont pas dissuasives et doivent être renforcées dans les différentes législations concernées (travail des étrangers, assurances sociales, etc.);
- d) des mesures de simplification administrative permettraient de limiter l'attrait du travail au noir dans certains secteurs.

Le projet du Conseil fédéral prévoit donc la désignation dans les cantons d'un organe de coordination unique, appelé à enregistrer l'ensemble des constatations de travail au noir et à dénoncer ces infractions aux organes compétents. Le dispositif proposé prévoit encore des modifications de législation autorisant les contrôles et la communication d'informations entre les autorités compétentes.

Il est complété par des mesures administratives et en particulier par la comparaison des données des fichiers de l'AVS avec ceux de l'assurance-chômage. La mise en place d'un système permettant de simplifier le paiement des charges sociales pour les emplois domestiques (chèque-service ou déduction forfaitaire pour l'ensemble des cotisations sociales) est également envisagée.

Au niveau des sanctions, il est prévu d'introduire dans les législations pertinentes un relèvement du montant des amendes en cas de travail illicite. De nouvelles sanctions, telles que l'exclusion des marchés publics pour les entreprises en infraction grave ou répétée, seraient en outre créées.

Enfin, une commission tripartite devrait être désignée dans chaque canton pour assurer la coordination du dispositif, en particulier entre les partenaires sociaux et les autorités publiques.

4.3.2. *Dispositif neuchâtelois*

En chargeant l'office de surveillance du service de l'emploi des tâches de contrôle et de coordination et en prévoyant un appui par la nouvelle commission tripartite cantonale et

par un groupe interdépartemental de lutte contre le travail au noir, le canton de Neuchâtel a donc mis en place une organisation conforme aux orientations prévues par la Confédération.

Les expériences réalisées depuis 2000 avec ce dispositif sont positives et les dispositions du décret d'octobre 2000 peuvent dès lors être intégrées dans la législation sur l'emploi. Quelques adaptations se sont néanmoins révélées nécessaires à la lumière de l'expérience acquise et portent en particulier sur les points suivants :

- a) les activités de contrôle sont désormais rattachées directement au service de l'emploi, par son office de surveillance;
- b) le groupe de coordination interne à l'administration trouve sa base légale et constitue l'une des commissions techniques prévues par le projet de loi;
- c) la commission tripartite cantonale est explicitement chargée des questions relevant du travail au noir;
- d) la coordination entre les activités de contrôle des commissions paritaires et celles des différents services concernés de l'Etat est renforcée;
- e) la procédure de dénonciation est précisée, conformément aux principes de collaboration définis récemment avec la police et le Ministère public;
- f) les éventuelles contributions financières de l'Etat en faveur des activités des commissions paritaires sont explicitement prévues;
- g) la base de données recensant des informations sensibles telles que les contrôles effectués et les situations d'infractions constatées, de même que l'échange d'informations entre autorités compétentes, sont autorisés explicitement par la loi;
- h) la coût des contrôles peut être mis à la charge des contrevenants lorsque des infractions sont constatées.

S'agissant de la collaboration de l'Etat avec les commissions paritaires, elle s'est établie jusqu'ici de façon constructive en particulier dans le domaine des métiers du bâtiment. Le projet de loi propose de renforcer ce type de partenariat en donnant la priorité aux contrôles paritaires lorsque ceux-ci existent. Il prévoit également une contribution financière de l'Etat aux partenaires sociaux lorsque ceux-ci s'engagent à effectuer des contrôles qui dépassent le cadre strict du respect d'une convention collective de travail. Si les infractions aux législations sociales et sur le travail sont systématiquement dénoncées, par exemple, l'Etat pourra soutenir financièrement les commissions paritaires et leurs activités de contrôle.

Le maintien d'une législation cantonale sur ce sujet est enfin nécessaire jusqu'à l'adoption des dispositions fédérales, attendues pour 2005 au plus tôt. Le droit cantonal pourra vraisemblablement être allégé ensuite, de façon à ne prévoir plus que les dispositions d'exécution. Dans tous les cas, les orientations prises en 2000 et confirmées par le projet de nouvelle loi sur l'emploi et l'assurance-chômage s'inscrivent dans la perspective des projets de la Confédération. L'organisation cantonale ne sera donc que très peu affectée par l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation fédérale. Il faut même espérer que la prise en charge partielle des coûts administratifs par la Confédération allégerait les charges cantonales.

4.4. Meilleur ancrage légal, modification de la terminologie et évolution des mesures de crise

En avril 2001, le Conseil d'Etat a procédé à une révision de la réglementation concernant les mesures de crise cantonales. A cette occasion, il a notamment:

- a) inséré des dispositions concernant les mesures en faveur des jeunes sans débouché au terme de leur scolarité obligatoire;
- b) apporté les premières modifications découlant des principes retenus dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne;
- c) revu les salaires des bénéficiaires des emplois temporaires et simplifié le mode de calcul de ces prestations;
- d) organisé le passage des mesures d'insertion de l'action sociale aux mesures d'intégration pour demandeurs d'emploi et clarifié le rôle de la commission technique d'octroi des mesures d'intégration professionnelle.

Dans le cadre de la même révision, le Conseil d'Etat a autorisé le développement de nouvelles prestations, à titre d'essais-pilotes, sous les formes suivantes:

- a) incitation au perfectionnement des personnes faiblement qualifiées et professionnellement actives;
- b) développement d'une quinzaine d'emplois "durables" permettant d'acquérir une expérience dans la direction suggérée par la motion socialiste "des emplois durables pour favoriser la réintégration professionnelle";
- c) participation au fonds intercantonal d'encouragement à l'emploi des intermittents du spectacle et de l'audiovisuel.

En décembre 2002, la réglementation concernant les mesures de crise a de nouveau été légèrement revue, d'une part pour intégrer les premières propositions émanant du groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (voir chapitre 4.5) et, d'autre part, pour supprimer du dispositif cantonal la possibilité d'appuyer le démarrage d'activités indépendantes par des chômeurs (voir chapitre 6.2.5).

Le Conseil d'Etat a relevé à l'occasion de ces révisions que les mesures de crise ne trouvaient qu'une mention très générale dans la loi, à l'exception des dispositions régissant leur financement. A la faveur de cette révision de la loi cantonale, il propose donc d'y faire figurer la liste des mesures qui peuvent être développées, ainsi que les principes les plus importants auxquels se réfèrent les règlements actuels, en particulier la possibilité de faire dépendre l'octroi des aides de conditions. De façon à ne pas perdre la possibilité de réagir rapidement et avec souplesse à l'évolution du marché de l'emploi, le développement de nouvelles mesures sous la forme de projets-pilotes est autorisé pour une durée limitée au terme de laquelle une évaluation devra être effectuée. Si la mesure devait être prolongée ensuite, elle devrait être intégrée à la loi.

En outre, dans la mesure où la nécessité a été démontrée de maintenir des prestations favorisant l'intégration des demandeurs d'emploi même en période de bonne conjoncture, et vu que, parmi les mesures proposées à titre d'essais-pilotes, des mesures préventives ont été envisagées, le Conseil d'Etat a jugé utile de modifier également la terminologie des mesures "de crise". Les arrêtés adoptés depuis 2001 font donc référence aux mesures "d'intégration professionnelle", terminologie qu'il convient également d'ancrer dans la loi. L'appellation du fonds de crise subira le même traitement et deviendra "fonds pour l'intégration professionnelle".

Les orientations que le Conseil d'Etat entend promouvoir concernant les mesures d'intégration professionnelle sont développées dans les chapitres 4.5. et 6.2. ci-après.

4.5. Collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion

Constatant que les dispositifs de réinsertion de l'action sociale, de l'AI, de l'assurance-chômage et des mesures de crise avaient été développés de façon trop indépendante, le Conseil d'Etat a engagé dès l'automne 2001 un vaste programme de renforcement de la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion. Il y a associé également le secteur de l'asile et, pour certains points, celui de la formation professionnelle, qui développent également des mesures d'insertion sociale et professionnelle.

Ce programme prolonge les efforts de collaboration qui avaient déjà été entrepris depuis 1997 avec la mise en œuvre du nouveau dispositif de lutte contre le chômage. La commission de perfectionnement professionnel avait par exemple été élargie aux activités du service de l'emploi en matière de perfectionnement et une convention de collaboration avait été conclue entre les ORP et les offices d'orientation. Le Centre social protestant et CARITAS avaient également été sollicités pour collaborer avec les ORP et appuyer les efforts de réinsertion des programmes d'emploi temporaire. Les ORP ont par ailleurs développé des collaborations constructives, avec les acteurs de la santé pour accompagner la réorganisation importante de ce secteur, et avec les partenaires sociaux de la branche du bâtiment pour mettre en œuvre une bourse hivernale du travail évitant une partie des licenciements saisonniers. Une convention de collaboration a également été signée entre un médecin-conseil et les organes de l'assurance-chômage. Enfin, un projet de service de placement de stagiaires a été envisagé par les ORP pour les écoles professionnelles du canton.

La nouvelle impulsion donnée par le Conseil d'Etat vise à coordonner les activités de conseil, les prestations d'indemnisation et les mesures de réinsertion développées dans les secteurs précités tout en reconnaissant leurs spécificités. Elle entend également simplifier l'accès à ces différentes prestations pour les usagers, à clarifier la collaboration entre l'Etat et les communes et à renforcer le partenariat avec les entreprises.

Un groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle, présidé par le chef du service de l'action sociale et réunissant les chefs des services de l'emploi, de l'asile et de l'office de l'assurance-invalidité a été désigné pour conduire et coordonner les travaux. Plusieurs groupes de travail ont été mandatés et ont déjà émis des propositions dans les domaines suivants:

- a) harmonisation des rémunérations versées aux participants aux programmes de réinsertion: le Conseil d'Etat a adopté un arrêté dans ce sens en décembre 2002. Les indemnités versées aux participants des programmes d'emploi temporaire pour les repas et les frais de déplacements ont ainsi été harmonisés avec les indemnités équivalentes versées dans les secteurs de l'action sociale, de l'asile et de l'assurance-chômage;
- b) développement d'une offre coordonnée des mesures de réinsertion : un budget global devrait être élaboré pour ces mesures dès l'exercice 2004;
- c) harmonisation des conditions de financement des programmes : les propositions du groupe de travail ad hoc sont étudiées et devraient pouvoir être mises en œuvre dès l'exercice 2004;
- d) inventaire des mesures favorisant l'intégration sociale et professionnelle de la jeunesse : un inventaire complet de toutes les mesures existantes a mis en évidence

près de 26 programmes (sans les ateliers protégés), dont une grande partie a été développée par les autorités de l'instruction publique et de la formation professionnelle. L'examen des lacunes et des éventuelles redondances entre ces mesures, ainsi que des conditions de leur ouverture aux autres secteurs intéressés, est en cours.

En outre une consultation des usagers (organisateur, services "placeurs" et participants) a été entamée. Les propositions qui en sortiront seront connues dans la deuxième partie de l'année 2003.

Enfin, d'autres travaux sont d'ores et déjà prévus sur les thèmes suivants:

- a) constitution de "guichets uniques" au niveau communal ou intercommunal;
- b) développement de la collaboration avec les entreprises;
- c) coordination des prestations de conseil des services sociaux, des ORP et de l'AI.

Le projet de nouvelle loi sur l'emploi et l'assurance-chômage offre la base pour la poursuite de ces travaux dans la mesure où il prévoit à plusieurs reprises la promotion de la collaboration entre les différents secteurs concernés, autorise la constitution de commissions techniques pour assurer la coordination entre ces secteurs, permet d'encourager des modifications dans l'organisation des offices communaux et complète la liste des mesures d'intégration professionnelle de possibilités de placement en entreprises.

Plutôt que de multiplier les organismes de coordination, le Conseil d'Etat envisage d'ailleurs aussi de faire évoluer certaines des structures existantes. Les objectifs, la composition et le fonctionnement de l'actuelle commission technique des mesures d'intégration professionnelle – compétente pour décider de l'ouverture de ces mesures à des bénéficiaires de l'aide sociale ou dans des cas spéciaux – seront ainsi vraisemblablement revus pour donner naissance à un organe de coordination plus large entre l'ensemble des secteurs offrant des prestations de conseil et de réinsertion (action sociale, assurance-chômage, assurance-invalidité et mesures cantonales d'intégration professionnelle).

Le projet de législation sur l'emploi et la coordination mise en œuvre entre les différents services chargés d'octroyer des prestations sociales permettent également de lutter efficacement contre les abus, qui restent le fait d'une minorité. La mise en œuvre de prestations incitatives, le développement des mesures de lutte contre le travail au noir et la poursuite systématique des cas d'abus identifiés permettent en effet de garantir que, si de telles situations existent, elles sont contenues dans des proportions peu significatives.

A ce sujet, le Conseil d'Etat tient à réaffirmer son attachement à un système de solidarité qui vise à intégrer chacun, à entretenir le lien social et à développer le sentiment d'appartenance à une communauté pour l'ensemble des citoyens, ainsi que l'ont envisagé la plupart des pays d'Europe. Fondé sur le principe de l'universalité, un tel système permet certes l'existence de quelques abus isolés. Des mesures appropriées permettent néanmoins d'en limiter l'ampleur.

Il n'en demeure pas moins qu'un tel système reste largement préférable à d'autres, privilégiés notamment dans les pays anglo-saxons et qui accordent une priorité absolue à la lutte contre les abus. La solidarité n'existe plus dans de tels systèmes qui laissent se développer une plus grande précarité, tant matérielle que psychologique, sociale et sanitaire.

4.6. Conséquences des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne

Le contenu, les principes et les délais de mise en œuvre des sept accords sectoriels conclus entre la Suisse et l'Union européenne, ainsi que les mesures d'accompagnement prévues ayant fait l'objet d'un rapport d'information complet (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 14 août 2002), il ne paraît pas utile d'y revenir ici de façon détaillée.

Il convient néanmoins de rappeler les principales incidences de l'accord sur la libre circulation des personnes sur l'organisation du marché du travail et des assurances sociales.

4.6.1. Main-d'œuvre étrangère

S'agissant des conditions régissant la main-d'œuvre étrangère, l'accord introduit des droits (séjour, activité, regroupement familial, etc.) pour les ressortissants européens. Même si ces droits peuvent être limités par certaines conditions – en particulier pendant les périodes transitoires négociées pour la mise en œuvre de l'accord – ils ouvrent la possibilité pour les Européens de contester devant les tribunaux suisses les décisions prises à leur égard par les autorités. L'accord prévoit en outre une interdiction de discriminer les ressortissants européens auxquels doivent s'appliquer les mêmes règles que celles appliquées aux indigènes (principe du traitement national). Cette interdiction de discrimination implique notamment, au terme des délais transitoires prévus par l'accord, la suppression des restrictions à la prise d'activité en Suisse.

Dès le 1^{er} juin 2002, les ressortissants européens ont ainsi obtenu le droit de changer d'employeur, de profession et de région (pour les frontaliers la mobilité géographique est limitée à la "ceinture" frontalière pendant les 5 premières années) sans autorisation préalable des autorités du marché de l'emploi (seul subsiste un devoir d'annonce). Les frontaliers peuvent travailler en Suisse sans avoir séjourné dans la zone frontalière pendant six mois et peuvent ne rentrer à leur domicile plus qu'une fois par semaine. Le recrutement de personnel en Europe pour des contrats de location de services (travail temporaire) est aussi autorisé. Le droit au regroupement familial est accordé et le statut de saisonnier a été aboli (également pour les non-Européens).

Dès le 1^{er} juin 2004, les deux principaux instruments de contrôle du marché de l'emploi tomberont à l'égard des ressortissants européens, en vertu du principe du traitement national. Les autorités ne pourront plus contrôler les conditions de travail prévues avant d'autoriser la prise d'emploi et le principe de la priorité à la main-d'œuvre résidente sera aboli à l'égard des Européens. Les prestations de services transfrontalières seront également autorisées.

Dès le 1^{er} juin 2007, les contingents seront supprimés et, sous réserve de la mise en œuvre des clauses dites "de sauvegarde", prévues pour l'éventualité d'une immigration massive, la libre circulation des Européens en Suisse sera réalisée.

Les principes de l'accord sur la libre circulation des personnes ayant été étendus aux pays de l'AELE, les ressortissants de ces pays jouiront en Suisse des mêmes avantages que les ressortissants des pays de l'Union.

En revanche, les principes généraux du système de contrôle du marché de l'emploi sont maintenus pour les ressortissants d'Etats tiers. Il en découle donc que la gestion de la main-d'œuvre étrangère est dorénavant régie de façon distincte pour les ressortissants de pays tiers – auxquels s'appliquent principalement la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers et l'ordonnance limitant le nombre des étrangers – et pour les Européens – lesquels sont prioritairement soumis à l'accord sur la libre circulation des personnes et à l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes. Les

ressortissants européens jouissent en outre d'un droit de priorité sur les travailleurs provenant de pays tiers.

Enfin, l'élargissement de l'Union européenne (UE) à dix nouveaux pays donnera lieu à la renégociation de l'accord bilatéral, en particulier des délais transitoires pour la mise en œuvre des principes de la libre circulation. Les pays actuels de l'UE envisageant également d'appliquer ces principes aux ressortissants des nouveaux Etats au terme des périodes transitoires, il est probable que la Suisse pourra appliquer les mêmes délais. La définition des contingents ad hoc reste toutefois à négocier.

Le projet de nouvelle loi cantonale intègre ces modifications importantes et tient compte des évolutions prévisibles dans la section 9 de son chapitre 4.

4.6.2. Assurances sociales

Du point de vue des assurances sociales, les principales modifications tiennent à la participation de la Suisse au régime de coordination déjà en œuvre au sein de l'Union européenne. Celui-ci détermine notamment quel pays est compétent pour l'indemnisation selon la situation de l'assuré et prévoit que les périodes de cotisation à l'étranger peuvent être prises en considération. Il autorise aussi l'exportation des prestations, parfois avec des réserves. Le principe du traitement national s'applique également dans ce domaine.

Pour l'assurance-chômage, le droit à l'exportation des prestations est limité à trois mois pour permettre la recherche de travail à l'étranger. Depuis le mois de juin 2002, les ORP suisses enregistrent donc les personnes faisant usage de ce droit pour venir chercher du travail en Suisse et autorisent les personnes domiciliées en Suisse à en faire de même en Europe. Les caisses de chômage déterminent quant à elles le droit aux prestations en tenant compte des éventuelles périodes de cotisation effectuées à l'étranger.

Les modifications nécessaires de la législation concernant les assurances sociales sont intervenues principalement au niveau du droit fédéral. Au plan cantonal, la réglementation concernant les mesures d'intégration professionnelle a déjà été modifiée. En particulier, les délais d'attente (domicile dans le canton pendant plusieurs mois pour ouvrir le droit aux prestations) sont considérés comme une entrave à la mobilité contraire aux principes de l'accord et ont été abolis.

4.6.3. Mesures d'accompagnement

Pour éviter que la suppression des instruments traditionnels de contrôle du marché de l'emploi se traduise par une sous-enchère dans la fixation des salaires et des conditions de travail ou par une concurrence déloyale à l'égard des entreprises indigènes, le parlement a adopté un train de mesures d'accompagnement. Ces mesures entreront en vigueur en juin 2004, sous réserve de quelques dispositions qui seront promulguées de façon anticipée. Elles introduisent des mécanismes de contrôle plus souples s'appliquant indifféremment aux ressortissants suisses et aux étrangers, de sorte qu'ils respectent le principe de non-discrimination.

Les dispositions du code des obligations et celles permettant l'extension des conventions collectives de travail ou l'adoption de contrats-types ont ainsi été modifiées. Une loi sur les travailleurs détachés a également été adoptée. Le dispositif prévu par cette nouvelle législation charge notamment les cantons de constituer des commissions tripartites (représentants patronaux, syndicaux et des autorités publiques). Celles-ci observent l'évolution du marché du travail et interviennent lorsqu'elles constatent des cas de sous-enchère dans les salaires ou les conditions de travail. Leur intervention vise à régler par la négociation les cas isolés qui sont détectés et à proposer des mesures plus générales

pour l'ensemble d'une branche (extension de conventions collectives ou adoption de contrats-types avec salaire minimum) lorsque les cas de sous-enchère sont abusifs et répétés. Par ailleurs, les travailleurs pourront, dès juin 2004, être détachés en Suisse par des entreprises sises à l'étranger, mais devront être annoncés aux autorités et être rémunérés selon les conditions de travail en usage au lieu de travail.

Dans le canton de Neuchâtel, la commission tripartite a été constituée sur la base d'un arrêté du Conseil d'Etat dès le printemps 2001. Elle s'est réunie à plusieurs reprises, s'est familiarisée avec les dispositions légales qu'elle devra appliquer et a requis des services de l'administration des compléments à l'inventaire des conventions collectives en vigueur. La commission tripartite pourra ainsi jouer pleinement son rôle dès l'entrée en vigueur des dispositions concernant les mesures d'accompagnement.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs demandé l'extension de la statistique bis annuelle de l'OFS sur les salaires de façon à obtenir des données cantonales qui fourniront la base des travaux d'observation du marché de l'emploi.

Le projet de loi fournit les bases légales cantonales utiles à la mise en œuvre de ces mesures, en particulier s'agissant des dispositions concernant la commission tripartite (art. 11), l'observation du marché de l'emploi (art. 28 – 31) et l'extension des conventions collectives ou l'adoption de contrats-types (art 18). Les compétences du service des étrangers sont en outre complétées s'agissant de la procédure relative aux travailleurs détachés (art. 5).

Cela étant, le remplacement des instruments administratifs de contrôle par les mesures d'accompagnement, fondées plutôt sur des mécanismes de régulation, rend nécessaire une implication plus forte des acteurs du marché de l'emploi et de leurs représentants. Les éventuelles situations de sous-enchère abusive ne pourront en effet pas être identifiées sur la seule base d'activités d'observation et de contrôle et il appartiendra donc aux partenaires sociaux de compléter l'information de la commission tripartite par les indications que leur révèle leur activité dans le terrain. Pour cette raison, le projet de loi renforce sur plusieurs points le rôle des partenaires sociaux et leur implication dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi (voir aussi chapitre 6.1. ci-après).

4.6.4. Participation au réseau EURES et institution d'EURES-T

L'accord sur la libre circulation des personnes prévoit la participation de la Suisse au réseau EURES (EUROpean Employment Services), qui relie les systèmes nationaux de placement public. Cette mise en réseau concerne à la fois les services d'information et de placement (équivalent des ORP suisses) et les systèmes informatiques (équivalent du système Plasta national, soit le réseau informatique qui sert de support aux activités de placement), de façon à promouvoir la mobilité géographique en assistant les employeurs qui doivent recruter au-delà des frontières nationales et les personnes qui recherchent une activité à l'étranger. Les prestations portent tant sur l'information (droit et conditions de travail des différents pays, types d'emplois recherchés, démarches administratives à effectuer, systèmes de formation, etc.) que sur la mise en réseau des offres et des recherches d'emploi.

La Confédération est chargée de coordonner la participation des ORP suisses au réseau EURES et a octroyé 11 postes de travail aux cantons pour la mise en œuvre de ce projet. En accord avec les cantons concernés, le canton de Neuchâtel dispose d'un demi-poste de conseiller EURES – partie d'une fonction de conseiller en personnel – pour organiser cette prestation dans la région comprenant le Jura, Fribourg et Neuchâtel. L'ensemble des collaborateurs des ORP de ces cantons sera néanmoins appelé à contribuer à ce système.

Quant au projet d'EURES-T (EURES Transfrontalier), il prévoit d'encourager, notamment par des financements européens la constitution de réseaux de partenariats entre les acteurs du marché du travail et de la formation au sein des régions transfrontalières. Sous l'égide de la Conférence Transjurassienne (CTJ), un projet de réseau EURES-T dans la région de l'Arc jurassien est envisagé et fait l'objet d'une étude de faisabilité, conformément à la procédure imposée par la commission européenne.

Les prestations développées dans ce cadre visent à encourager la collaboration entre les autorités publiques (ANPE française et ORP suisse par exemple) au sein de la région et de favoriser le dialogue et la résolution de problèmes entre partenaires patronaux, syndicaux et publics du marché de l'emploi. Des prestations d'information au public en collaboration avec les organismes existants (Euroguichets sociaux notamment) sont aussi envisagées.

De façon générale, les projets mis en œuvre au titre d'EURES visent à accompagner la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes par des prestations concrètes. Ils doivent permettre de lever les obstacles à la mobilité et de réaliser dans les faits les principes de la libre circulation.

4.7. Introduction de la nouvelle loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Le premier janvier 2003 a vu l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

Pour l'essentiel, cette législation harmonise des notions utilisées avec des définitions différentes dans plusieurs assurances sociales (notion d'incapacité de travail, définition précise du salarié ou de l'employeur, clarification de notions telles que le domicile, etc.) et introduit une coordination entre les différentes branches. Elle règle également les relations entre les "assureurs" et les assurés et modifie la procédure de recours, en introduisant presque systématiquement une voie d'opposition avant la voie de recours contre les décisions rendues par les organes d'exécution. Elle impose enfin aux cantons l'instauration dans un délai de 5 ans d'une autorité de recours unique pour toutes les assurances sociales.

Les législations spécifiques des différentes branches des assurances sociales ont été modifiées en conséquence au début de cette année.

Au plan cantonal, les principales incidences immédiates de l'introduction de cette nouvelle législation sont intervenues au niveau des services compétents. De nombreuses procédures ont été revues et les collaborateurs ont été formés. Le projet de loi sur l'emploi et l'assurance-chômage se réfère à cette nouvelle législation fédérale, en particulier à son chapitre 6. La procédure d'opposition a ainsi été introduite. La première autorité de recours demeure néanmoins provisoirement le département, jusqu'à l'organisation d'une instance de recours unique au plan cantonal.

4.8. Révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI)

Le 24 novembre 2002, le peuple suisse a accepté une révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} juillet 2003. Cette révision porte notamment sur les aspects suivants:

a) abaissement du taux de cotisation ordinaire sur les salaires de 3 à 2%;

- b) suppression de la cotisation dite "de solidarité" (cotisation sur la partie de salaire non assurée, entre 106.800 et 267.000 francs), qui sera réintroduite automatiquement si les dettes de l'assurance dépassent 5 milliards de francs;
- c) modification de la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance et introduction d'une participation des cantons aux coûts de l'administration et des mesures du marché du travail, à raison de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation;
- d) réduction de la durée d'indemnisation de 520 à 400 jours ouvrables, avec des exceptions pour les personnes de 55 ans et plus, celles bénéficiant de prestations de l'AI et celles arrivées au chômage moins de 4 ans avant l'âge légal de la retraite;
- e) possibilité pour les cantons de solliciter l'extension de la durée d'indemnisation à 520 jours, avec 20% de participation cantonale, en cas de chômage élevé et persistant;
- f) généralisation de l'exigence d'une période de cotisation de 12 mois plutôt que 6 pour ouvrir le droit aux prestations;
- g) prolongation de 34 à 44 jours de la durée maximale d'indemnisation en cas de maladie;
- h) octroi, en cas de maternité, de 8 semaines d'indemnisation après l'accouchement indépendamment de l'indemnisation en cas de maladie;
- i) allongement de 60 à 90 jours de la durée des prestations en faveur des chômeurs souhaitant devenir indépendants.

D'autres modifications, d'ordre technique, sont par ailleurs prévues dans la loi et dans le projet d'ordonnance mis en consultation au mois de mars 2003.

L'introduction de ces modifications, et en particulier celles portant sur la période de cotisation et sur la durée d'indemnisation, est synonyme d'un transfert de charges de la Confédération sur les cantons (voir chapitre 8). En particulier, le fait de réduire la durée d'indemnisation pour tous les assurés dès l'entrée en vigueur de la loi a provoqué une augmentation du nombre de personnes en fin de droit.

Au plan cantonal, l'introduction de cette nouvelle législation a entraîné des adaptations importantes pour l'organisation des services et la formation des collaborateurs. L'information des assurés a été organisée de façon rapide entre les mois de mars et de juin et celle du public entre le printemps et l'été 2003.

Les mesures d'intégration professionnelle devront quant à elles être adaptées ponctuellement pour tenir compte des modifications introduites dans la LACI (allongement de la durée des prestations pour les personnes proches de l'âge de la retraite, coordination de délais avec ceux de la LACI, autorisation du placement quelques mois avant l'arrivée en fin de droit de façon à favoriser le placement en entreprises, versement d'indemnités pour mesures de perfectionnement à caractère professionnel débutées dans le cadre de l'assurance-chômage, etc.), mais ces changements n'appellent pas de modifications de la loi et pourront être opérés dans le cadre des mesures existantes et des orientations rappelées dans le chapitre 6.2. du présent rapport.

La modification des règles concernant la participation des cantons aux coûts de l'assurance (ancienne loi : participation aux coûts des mesures actives sur la base des dépenses effectives; nouvelle loi : participation à raison de 0,05% de la masse salariale soumise à cotisation) doit, elle, être traduite dans la loi cantonale. Le projet de loi

cantonale (art. 62) prévoit le même financement que jusqu'ici, soit à la charge du fonds pour l'intégration professionnelle (60%) et des communes (40%). Selon la même disposition, la participation éventuelle du canton à raison de 20% des indemnités versées entre le 400 et le 520^e jour en cas d'allongement de la durée d'indemnisation pour des motifs conjoncturels sera, cas échéant, également répartie selon cette clé.

5. MODIFICATIONS A VENIR

Malgré le nombre et l'ampleur des modifications intégrées dans ce projet, il est probable que la nouvelle loi sur l'emploi et l'assurance-chômage que nous vous proposons aujourd'hui devra subir assez rapidement de nouvelles modifications.

La fin de la première période transitoire de deux ans dans la mise en œuvre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne et l'introduction d'une nouvelle législation sur les étrangers amèneront en effet dès le milieu de l'année 2004 de nouveaux changements importants dans la gestion et le contrôle du marché de l'emploi. L'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays pourrait donner lieu à des modifications supplémentaires dès 2005.

En outre, l'introduction d'une nouvelle législation fédérale sur le travail au noir est actuellement étudiée par les Chambres fédérales et devrait intervenir en principe d'ici à 2005 ou 2006.

Au plan cantonal, les conclusions de l'évaluation de quelques projets-pilote en cours (voir plus loin) pourrait également amener à compléter la législation.

La structure du projet de la loi présenté aujourd'hui devrait néanmoins permettre d'intégrer ces modifications sans procéder à une nouvelle refonte complète de la législation cantonale.

6. INTENTIONS DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Comme nous l'avons résumé dans les parties précédentes de ce rapport, le projet de nouvelle loi sur l'emploi vise principalement à répondre aux évolutions constatées ces dernières années dans le domaine de l'emploi, qu'il s'agisse du fonctionnement du marché du travail lui-même, de la législation ou encore de l'organisation des autorités.

Cette nouvelle législation cantonale doit aussi servir de base aux développements futurs de la politique de l'emploi, que le Conseil d'Etat entend orienter notamment en fonction des réflexions et projets exposés ci-après.

6.1. Equilibres sur le marché de l'emploi et encouragement du partenariat social

Compte tenu du rythme des évolutions que connaît le marché de l'emploi et au vu de la détérioration de la situation conjoncturelle qui affecte notre canton – comme presque toutes les économies développées – le Conseil d'Etat a fait des questions relatives à l'emploi l'une de ses priorités politiques. Il considère que l'emploi figure parmi les plus sûrs facteurs d'intégration sociale et qu'il doit, à ce titre, faire l'objet d'une attention particulière.

En complément à l'action de développement économique, présentée très largement dans les récents rapports sur la promotion de l'économie, il convient donc de mettre en œuvre les mesures permettant d'assurer le respect des principaux équilibres sur le marché de l'emploi.

6.1.1. Accès aux compétences

Les compétences nécessaires au développement de l'économie doivent ainsi être rendues accessibles pour les entreprises. La formation, le perfectionnement et le recours à la main-d'œuvre étrangère doivent y contribuer.

6.1.2. Conditions de travail

Des conditions de travail favorables sont de nature à faciliter le recrutement des compétences nécessaires au développement de notre économie et contribuent à la stabilité sociale qui fait l'attrait de notre pays. Elles constituent aussi une exigence éthique de respect à l'égard des personnes employées et une condition de leur épanouissement. Elles limitent enfin la nécessité d'intervention de l'Etat dans le cadre des aides sociales. Une politique de transparence, fondée sur l'observation systématique du marché de l'emploi, le développement de la surveillance du marché de l'emploi et la mise en œuvre rigoureuse des règles permettant de limiter les risques de dumping salarial doivent contribuer au développement de telles conditions.

6.1.3. Soutien des personnes sans emploi

Les personnes momentanément exclues du marché de l'emploi doivent pouvoir conserver des conditions de vie décentes et être incitées et soutenues dans leurs efforts de perfectionnement, de reconversion et de réinsertion. Le placement public, l'assurance-chômage et les mesures d'intégration professionnelle poursuivent cet objectif.

6.1.4. Engagement des partenaires sociaux

L'attention de tous les instants pour les questions liées à l'emploi ne doit pas être le fait des seules autorités. En prise directe avec la pratique dans les différentes branches de l'économie, les partenaires sociaux sont aussi souvent les premiers à percevoir les évolutions du marché de l'emploi. Ils sont ainsi les mieux placés pour proposer et mettre en œuvre avec souplesse des réponses adaptées.

Le Conseil d'Etat entend dès lors encourager systématiquement le dialogue et la concertation entre les partenaires sociaux, en les incitant notamment à régler collectivement les conditions de travail et en les associant à la résolution des problèmes touchant à la politique de l'emploi.

Dans la même perspective, le Conseil d'Etat entend tenir compte de la façon dont les partenaires sociaux auront réglé les conditions de travail dans certaines branches lorsqu'il adoptera ou proposera des dispositions de droit public influençant les relations de travail. Comme le Grand Conseil en a retenu le principe en mars dernier en amendant la motion populaire demandant l'assouplissement des horaires d'ouverture des commerces (amendement accepté par 62 voix contre 34), une telle extension pourrait par exemple être conditionnée au règlement collectif des conditions de travail. Plutôt que de régler par la loi les conséquences sur les relations de travail de l'assouplissement envisagé, il apparaît en effet préférable de prendre ces conséquences en considération en invitant les partenaires sociaux à les régler par le dialogue et la concertation. La

disposition de l'article 17 du projet de loi fournit la base nécessaire à ce lien entre dispositions de droit public et règlement collectif des conditions de travail.

Cette disposition rappelle également qu'au vu de l'importance du travail dans l'organisation de la vie sociale, il convient de se soucier de l'impact que peut avoir une réglementation sur les conditions de travail. A titre d'exemple, on pourrait évoquer les difficultés générées dans certains cas par la prolongation de l'ouverture des établissements publics au-delà des horaires des transports en commun (difficultés à rentrer pour le personnel). De telles situations doivent naturellement être prises en compte, mais peuvent souvent l'être mieux par les partenaires sociaux que par la loi.

En prévoyant que ces éléments sont "pris en compte", le projet de loi ne lie toutefois pas complètement le législateur aux accords passés entre partenaires sociaux, de façon à ce que d'autres éléments puissent également être considérés lors de la préparation d'une législation publique ayant un impact sur le marché de l'emploi.

6.2. Mesures du marché du travail et d'intégration professionnelle

Les évolutions envisagées dans le domaine des mesures du marché du travail (terminologie retenue par la LACI pour définir les mesures visant la réinsertion) et d'intégration professionnelle (terminologie adoptée pour les mesures cantonales) visent d'une part à assurer la qualité de ces mesures et à garantir qu'elles répondent aux besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi et, d'autre part, à assurer qu'elles soient régulièrement adaptées à l'évolution du marché de l'emploi et de la législation, notamment de l'assurance-chômage.

6.2.1. Mesures répondant aux besoins du marché de l'emploi

L'analyse de la situation de certaines branches, des besoins en compétences et des freins à l'embauche de certaines catégories de demandeurs d'emploi est au cœur des activités de l'observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE), auquel Neuchâtel participe. Ces activités d'observation permettent notamment de mettre en évidence des évolutions parfois inconnues ou de confirmer des appréciations subjectives concernant la situation de certaines branches. Elles doivent également permettre de développer des mesures de formation et de perfectionnement qui contribuent à apporter des réponses aux problèmes identifiés dans certains secteurs. L'évaluation des mesures mises en œuvre fait également partie des activités d'observation au sens du nouvel article 29 proposé par le projet de loi. C'est aussi dans cet esprit que l'évaluation des projets-pilotes mise en œuvre ces dernières années est présentée au chapitre 6.2.9. ci-après.

6.2.2. Assurance-qualité

Dans le même esprit, des normes concernant la qualité des mesures de perfectionnement ont vu le jour en Suisse depuis quelques années, parallèlement au développement de la formation continue. Si différentes normes coexistent, les cantons de Berne, Jura, Neuchâtel et Fribourg, et dans ces cantons les autorités de la formation, de l'orientation et du marché de l'emploi, ont coordonné leurs efforts pour adopter la norme EduQua en matière de perfectionnement et de formation des adultes. Cette norme est également celle recommandée par les autorités fédérales du marché de l'emploi, qui envisagent de l'imposer, dans certains cas, comme condition à l'octroi de subventions.

Conscient qu'une norme ne suffira pas à garantir la qualité de toutes les mesures et persuadé que la même norme ne pourra s'appliquer de façon uniforme à toutes les offres de perfectionnement, le Conseil d'Etat estime néanmoins que le fait de fixer quelques

principes largement reconnus peut contribuer à assurer un niveau général de qualité dans le domaine de la formation continue. L'article 40 du projet de loi répond à cet objectif.

6.2.3. Collaboration avec les entreprises

Conformément aux objectifs de la collaboration interinstitutionnelle (chapitre 4.5. ci-devant), il est utile de rappeler que l'ensemble des mesures de réinsertion professionnelle – qu'elles soient organisées dans le cadre de l'assurance-chômage, des mesures cantonales d'intégration professionnelle ou d'autres secteurs – visent toutes le même objectif, à savoir permettre aux bénéficiaires de reprendre à plus ou moins longue échéance une activité en entreprise.

Si, dans bon nombre de situations, le développement de mesures de formation ou d'emploi en dehors des entreprises est nécessaire pour permettre la mise à niveau des compétences professionnelles ou pour clarifier les aptitudes de la personne concernée, il n'en demeure pas moins qu'au dernier stade du processus d'insertion, l'environnement le plus adéquat pour favoriser le retour durable à l'emploi est celui de l'entreprise.

L'assurance-chômage et l'assurance-invalidité permettent d'ailleurs déjà de financer certaines mesures en entreprises et il convient, de l'avis du Conseil d'Etat, de les exploiter davantage à l'avenir. Les mesures d'intégration professionnelle doivent également permettre d'organiser de telles mesures. L'article 25 et le complément apporté à la liste des mesures prévue à l'article 42, alinéa 1, lettres *c* et *g*, du projet de loi (programmes d'évaluation, de formation ou de stages en entreprises, ainsi qu'allocations de réinsertion) fournissent les bases légales utiles à la mise en œuvre de cette volonté de collaboration accrue avec les entreprises.

Dans la même perspective, les modalités des actuelles "allocations d'initiation au travail", permettant de favoriser l'insertion en entreprises de chômeurs de longue durée ou connaissant d'autres difficultés particulières, seront revues dans le cadre de la réglementation des mesures d'intégration professionnelle. Elles s'écarteront dès lors probablement de celles prévues dans le cadre de l'assurance-chômage pour accroître le niveau de prise en charge au cours des premiers mois. Pour cette raison, l'article 42, alinéa 1, lettre *g*, prévoit d'en modifier la terminologie, de façon à éviter les confusions, et de retenir l'appellation "d'allocations de réinsertion".

Les dispositions précitées répondent aussi aux intentions des auteurs de la motion du groupe socialiste 02.125 "Pour une réinsertion professionnelle active en lien avec les entreprises", qui a été retirée au vu de la volonté déjà affirmée par le Conseil d'Etat de promouvoir la collaboration avec les entreprises.

La multiplication des interventions de différents services auprès des mêmes employeurs pour organiser des mesures de la même nature est toutefois à proscrire sous peine de décourager les entreprises les plus ouvertes à une collaboration dans ce domaine. Une coordination étroite s'avère donc nécessaire et le groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle a été chargé de ces questions. En proposant d'inscrire ces dispositions dans la législation sur l'emploi, le Conseil d'Etat affirme néanmoins la responsabilité des autorités du marché du travail pour conduire les différentes démarches auprès des entreprises.

6.2.4. Emplois temporaires

Les expériences réalisées, dans le canton comme ailleurs, montrent qu'il n'est pas aisé de développer un nombre important de mesures en entreprises et qu'il convient en

conséquence de ne pas opposer l'organisation de telles mesures aux programmes existants d'emploi temporaire, qui se déroulent majoritairement dans des organismes publics, parapublics ou spécialisés dans l'aide aux chômeurs.

Les programmes existants doivent être envisagés de façon complémentaire dans la mesure où ils offrent un supplément quantitatif de places pour atteindre le volume nécessaire, que les entreprises privées ne parviendraient pas, à elles-seules, à proposer parce que ce n'est pas leur rôle prioritaire. Certains programmes existants proposent en outre des prestations plus adaptées aux personnes en situation difficile, qui ne sont pas en mesure d'adopter immédiatement un rythme professionnel.

Des études récentes – genevoises notamment – ayant mis en cause l'efficacité de telles mesures pour favoriser la réinsertion des chômeurs en mettant en évidence une durée plus longue de chômage chez les bénéficiaires, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir les emplois temporaires dans le système d'aide aux chômeurs en fin de droit. Dans son analyse, il est arrivé à la conclusion qu'il convenait de nuancer les résultats des études précitées, dans la mesure où elles avaient examiné un système prévoyant un droit presque automatique à un emploi temporaire, sans restrictions liées aux ressources ou au comportement des bénéficiaires et offrant des rémunérations relativement élevées en comparaison intercantonale. Il faut par ailleurs relever concernant la durée du chômage, qu'elle est naturellement plus élevée pour les personnes arrivant en fin de droit que pour la moyenne des chômeurs.

Le système mis en place de longue date à Neuchâtel s'écartant à plusieurs titres de ces conditions, il ne peut être analysé sur la base des seules conclusions des études menées ailleurs et les conclusions de l'étude de l'Université de Neuchâtel (1999) doivent rester une référence.

Le Conseil d'Etat s'est notamment interrogé sur les aspects incitatifs ou motivants des mesures mises en œuvre. Convaincu que les aides proposées doivent encourager dans toute la mesure du possible les efforts de réinsertion et dissuader les attitudes passives qui consisteraient à se contenter d'aides matérielles même modestes, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que le système actuel d'aide aux chômeurs en fin de droit est, en soi, déjà un système incitatif.

En offrant une aide aux seules personnes acceptant de fournir une contre-prestation sous forme de travail, il écarte en effet d'emblée celles qui préféreraient se satisfaire d'une aide matérielle sans contre-partie. Par ailleurs, les aides sous forme d'emploi temporaire ne sont accordées qu'à des personnes dont les ressources n'atteignent pas certains seuils et qui, en conséquence, devraient s'adresser aux services sociaux si elles ne bénéficiaient pas de cette aide. Les autres personnes peuvent être intégrées aux programmes d'emploi temporaire comme stagiaires, avec une rémunération réduite de moitié.

S'agissant des salaires servis dans le cadre des emplois temporaires, ils ont été calculés de façon à ne pas dépasser les rémunérations minimales des branches dans lesquelles de telles références existent. Tout en garantissant de ne pas se référer à des salaires exagérément bas (les comparaisons utilisées ressortent de négociations entre partenaires sociaux), les barèmes des mesures d'intégration professionnelle n'incitent donc pas à se contenter des subsides publics (voir annexe 3). Compris entre 2700 et 3100 francs par mois (12 fois) pour un emploi à plein temps, les salaires versés aux personnes en fin de droit sont en effet inférieurs aux salaires pratiqués dans la majorité des branches de l'économie neuchâteloise.

Enfin, les personnes ayant adopté un comportement négatif pendant leur période de chômage (refus d'emploi, multiplication des suspensions d'indemnités, etc.) sont en principe exclues des mesures d'intégration professionnelle, de même que celles qui ne

poursuivent pas des recherches d'emploi sérieuses pendant la durée de l'aide. Celles qui ont déjà bénéficié de l'aide une fois dans les dernières années ne peuvent pas non plus la revendiquer à nouveau.

Le système de l'aide aux chômeurs sous la forme d'un emploi temporaire plutôt que d'un subside sans contre-partie offre aussi l'avantage de maintenir les personnes concernées dans un cercle de relations sociales et dans un rythme quotidien régulier, tout en leur permettant de faire valoir concrètement leurs compétences. Il leur propose par là une situation plus favorable à la reprise d'un emploi lorsque des occasions se présenteront. Enfin, il maintient une affiliation aux différentes assurances sociales (AVS, AC, LPP, etc.) et limite de ce fait les risques de difficultés ultérieures pour les personnes concernées. Ces nombreux avantages ont été souvent mis en évidence – notamment par l'étude de l'Université de Neuchâtel – et n'ont rien perdu de leur pertinence. La forte baisse du nombre de bénéficiaires (voir annexe 4) consécutive à l'amélioration de la conjoncture au début des années 2000 atteste d'ailleurs que le système ne "retient" pas ses bénéficiaires. Le Conseil d'Etat propose dès lors de maintenir à l'avenir ce système de secours aux chômeurs qui n'ont pas ou plus droit aux prestations de l'assurance fédérale.

6.2.5. Encouragement des chômeurs envisageant un projet d'activité indépendante

Une enquête menée en 2002 auprès de l'ensemble des personnes ayant bénéficié, entre 1997 et 2000, de l'aide fédérale en faveur des chômeurs préparant un projet d'activité indépendante (maximum trois mois d'indemnités pour se consacrer à la préparation du projet et bref cours de gestion) a mis en évidence les principaux résultats suivants:

- a) grâce aux conseils prodigués par le service de l'emploi aux futurs indépendants avant l'octroi des aides financières, seuls les projets viables ont fait l'objet d'un soutien. C'est pourquoi plus d'une personne sur deux a finalement renoncé à son projet;
- b) sur les 522 projets ayant débuté avec le soutien de l'assurance-chômage, 73% se poursuivaient au moment de l'enquête, soit 2 à 5 ans après leur début;
- c) 307 entreprises, 524 emplois à plein temps et 212 emplois à temps partiel ont été créés dans le cadre des projets soutenus entre 1997 et 2000;
- d) l'aide cantonale (octroi d'un montant en francs à des projets ayant effectivement débuté) ne remplit plus son rôle initial de catalyseur de projets vu les restrictions apportées dans les conditions d'octroi et vu le développement de l'aide fédérale;
- e) les personnes ayant débuté une activité indépendante après une période de chômage pourraient être mieux soutenues par le développement de mesures ciblées permettant notamment de:
 - favoriser les échanges entre personnes ayant vécu des expériences comparables;
 - compléter les cours de gestion par des formations axées sur le marketing, les finances et la comptabilité;
 - favoriser l'octroi de financements limités permettant aux projets de se développer dans de bonnes conditions (fonds de roulement notamment).

Compte tenu de ces résultats, le Conseil d'Etat a décidé en décembre de l'année dernière de maintenir le conseil spécialisé offert par le service de l'emploi et de supprimer l'aide financière cantonale en vigueur. Le conseil spécialisé avait par ailleurs été élargi en 2002 aux projets de très petite taille présentés par des personnes actives, de façon coordonnée avec les prestations de la promotion économique. Outre qu'elles permettent

de ne soutenir que les projets les plus solides, ces prestations de conseil présentent aussi l'avantage d'éviter que certains chômeurs n'utilisent de façon téméraire les fonds de la prévoyance professionnelle pour financer des projets non viables. Quant à l'aide financière cantonale, elle a perdu de son efficacité avec le temps et double de façon inutile la prestation introduite il y a sept ans par la législation fédérale.

Le Conseil d'Etat a également chargé le service de l'emploi d'étudier, en coordination avec la promotion économique, la faisabilité de prestations ciblées répondant aux besoins mis en évidence par l'enquête : financement, formations complémentaires et cercles d'échanges entre les porteurs de projets comparables. Le maintien d'une prestation en faveur des futurs indépendants dans la législation sur les mesures d'intégration professionnelle se justifie pour cette raison (article 42, alinéa 2, lettre e)) du projet de loi.

Certains de ces projets sont également à l'étude par les instances fédérales et devraient pouvoir être développés dans le cadre de l'assurance-chômage. Par ailleurs, la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage entrée en vigueur en juillet 2003 allonge de 60 à 90 jours ouvrables le soutien accordé aux chômeurs envisageant de développer un projet d'activité indépendante.

6.2.6. Soutien à la formation

Bien qu'explicitement prévues par la réglementation actuelle, les mesures de formation et de perfectionnement n'ont pas été fortement développées jusqu'ici dans le cadre des mesures cantonales. Prioritairement destinées à des personnes arrivées en fin de droit, ces mesures se concentraient en effet sur la mise en activité des personnes concernées et sur l'octroi d'une rémunération permettant d'éviter le recours aux services sociaux. Dans la même logique, il était considéré que les mesures de perfectionnement et de formation utiles avaient pu être mises en œuvre précédemment, dans le cadre de l'assurance-chômage.

Si cette approche reste pertinente dans une majorité de cas, il convient néanmoins de l'assouplir progressivement, principalement pour deux motifs.

Premièrement, la coordination des mesures organisées dans le cadre de l'action sociale, de l'asile et d'autres secteurs avec celles mises en œuvre dans le domaine du marché du travail (collaboration interinstitutionnelle) a mis en évidence le fait que les mesures cantonales d'intégration professionnelle ne permettent pas seulement de venir en aide à des personnes en fin de droit. Elles permettent également à certains bénéficiaires d'autres aides sociales de progresser vers l'objectif de réinsertion professionnelle, en se confrontant à un univers de travail, avec des exigences qui peuvent être plus élevées que celles imposées dans les programmes d'insertion sociale.

Pour ces personnes, qui n'ont pas pu recourir précédemment aux prestations de l'assurance-chômage pour combler des lacunes ou se perfectionner, le financement de prestations de perfectionnement et de formation apparaît parfois comme plus adéquat que la mise en œuvre de programmes d'emploi temporaire.

En second lieu, la réduction de la durée d'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage rend plus difficile la mise en œuvre de certaines mesures de perfectionnement. Les formations d'une certaine durée, qui ne s'adressent qu'à un nombre limité de personnes et ne sont de ce fait organisées qu'à raison d'une ou deux volées par an, ne peuvent par exemple plus être systématiquement mises en œuvre de façon satisfaisante, quand bien même elles seraient de nature à favoriser le retour à l'emploi.

Dans de telles situations, il peut également s'avérer plus judicieux d'orienter le soutien accordé dans le cadre des mesures cantonales vers la possibilité de terminer des formations à caractère professionnel entamées dans le cadre de l'assurance-chômage plutôt que dans le financement de programmes d'emploi temporaire, dont l'objectif est limité à l'exercice d'une activité et au revenu que celle-ci génère.

Pour ces deux motifs, les mesures de formation et de perfectionnement doivent être développées de façon raisonnable dans le cadre des mesures cantonales d'intégration professionnelle, en lien avec les autorités de la formation continue. Ce développement ne donnera toutefois pas lieu à des charges supplémentaires pour le canton et les communes. Au contraire, en affectant de façon plus efficace les subsides octroyés, on peut espérer que la réinsertion des bénéficiaires en sera anticipée et que le coût de l'intervention en sera réduit.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souhaite que les allocations de soutien à la formation puissent être octroyées de la façon la plus efficace possible, c'est à dire en fonction de besoins avérés et pour des formations qui pourront être menées à terme. Le Conseil d'Etat étudie dès lors la possibilité de généraliser l'établissement d'un bilan de compétences avant d'accepter la prise en charge d'une mesure de formation. Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), voire le Centre de bilan et de préparation à la validation d'acquis (CBVA), qui pratiquent déjà de telles démarches, pourraient être sollicités de façon plus systématique dans cette perspective.

6.2.7. Assurance perte de gain pour chômeurs (APG)

Dans le cadre des mesures visant à améliorer la situation financière de l'Etat, le Conseil d'Etat a étudié l'opportunité de supprimer l'incitation des chômeurs à conclure une assurance perte de gain (prise en charge partielle des primes pour les chômeurs de plus de 45 ans). Cette question a notamment été soulevée à la suite de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage qui, tout en maintenant à 30 jours consécutifs au maximum la durée d'indemnisation en cas de maladie, a étendu de 34 à 44 jours le droit total pendant l'ensemble de la période de chômage et à introduit une indemnisation de 40 jours supplémentaires en cas de maternité.

Après analyse, le Conseil d'Etat propose toutefois de maintenir cette prestation, estimant que le risque de report de charges sur l'aide sociale est important et que la suppression de cette prestation pourrait s'avérer finalement contre-productive par rapport à l'objectif financier visé. Sur la base des données disponibles, il apparaît en effet qu'il suffirait que 10% des bénéficiaires du subside aux primes de l'assurance perte de gain doivent solliciter l'aide sociale pour que l'économie réalisée d'un côté soit compensée par des charges équivalentes de l'autre.

Par ailleurs, au vu des réactions enregistrées au moment de l'inscription au chômage, la subvention joue un rôle incitatif. Le fait que l'Etat s'est préoccupé de ce sujet et a pris des mesures d'encouragement convainc de l'importance de cette question, parfois même des personnes qui n'ont pas droit au subside.

Compte tenu des adaptations apportées dans le cadre de l'assurance-chômage, d'une part, et de la relative lourdeur du système d'octroi de la subvention en regard des sommes en jeu, d'autre part, le Conseil d'Etat a néanmoins chargé les services compétents de formuler d'ici à la fin 2003 des propositions de révision du système de gestion et de calcul de cette prestation.

6.2.8. Indemnités en cas d'insolvabilité

Introduites en réponse à une intervention parlementaire (projet de loi Serge Mamie, du 30 juin 1993), les prestations cantonales en cas d'insolvabilité de l'employeur complètent depuis 1999 les prestations fédérales en la matière. Elles assurent notamment la part du 13^e salaire et des vacances calculées sur une période maximale de six mois (la loi fédérale n'en couvrant que quatre), sur la base d'un salaire de référence de 4500 francs, auxquels s'ajoutent 710 francs par enfant.

Le canton de Neuchâtel est le seul à prévoir une telle prestation.

Les charges relatives à cette prestation ont varié entre 40.000 et 250.000 francs par année, avec une nette tendance à la hausse. Elles sont en outre totalement imprévisibles dans la mesure où elles dépendent des risques d'insolvabilité qui peuvent survenir dans les entreprises.

Dans le cadre des objectifs poursuivis par le programme d'assainissement financier, le Conseil d'Etat entend supprimer cette mesure, qui, bien que couvrant des prestations de l'employeur auxquelles les travailleurs auraient normalement eu droit, n'apparaît pas comme essentielle. Il faut en effet constater que, lorsque cette prestation intervient, les travailleurs concernés n'ont plus reçu de salaire depuis plus de quatre mois. La prestation cantonale, soit au mieux la moitié du 13^e salaire et la moitié du droit annuel aux vacances, est alors versée en complément des indemnités fédérales qui, elles, constituent la part importante du subsidium et représentent plusieurs mois de salaire.

De surcroît, il arrive régulièrement que l'entreprise compte sur le versement de ces prestations pour prolonger la durée de l'insolvabilité (en réglant par exemple ses fournisseurs plutôt que les salaires), tout en rassurant les travailleurs et les partenaires sociaux en précisant que les salaires, y compris le 13^e et les vacances, seront de toute manière pris en charge en grande partie par les pouvoirs publics.

Les prestations cantonales en cas d'insolvabilité sont prévues par l'article 27, alinéa 3, de la loi actuelle, qui ne prévoit pas d'obligation d'intervenir dans ce domaine. Elles sont détaillées dans le règlement concernant les mesures de crise. Leur abrogation relève en conséquence de la compétence du Conseil d'Etat. Dans la mesure où elles avaient été introduites à la suite d'une intervention parlementaire, le Conseil d'Etat a néanmoins renoncé à supprimer cette prestation au début de l'année 2003 et souhaité renseigner préalablement le Grand Conseil sur ses intentions.

La disposition concernée de l'article 27 actuel n'est en conséquence pas reprise par le nouvel article 42 du projet de loi. Il en découle que la suppression de la prestation interviendra dès la promulgation de la loi.

6.2.9. Résultats des projets-pilotes mis en œuvre dès 2001

Simultanément à la révision du règlement concernant les mesures de crise d'avril 2001 et conformément à ce qu'il avait annoncé dans son rapport d'information en 2000, le Conseil d'Etat a autorisé le développement de nouvelles prestations à titre de projets pilotes sous les formes suivantes:

- a) développement d'une quinzaine d'emplois "durables" permettant d'acquérir une expérience dans la direction suggérée par la motion socialiste "des emplois durables pour favoriser la réintégration professionnelle";
- b) incitation au perfectionnement des personnes faiblement qualifiées et professionnellement actives;

- c) participation au fonds intercantonal d'encouragement à l'emploi des intermittents du spectacle et de l'audiovisuel.

Conformément à la systématique qu'il propose d'intégrer aujourd'hui dans le projet de loi, le Conseil d'Etat a autorisé ces expériences pour une période limitée et une évaluation a été envisagée, au terme de laquelle il doit être décidé de poursuivre, de modifier ou d'abandonner la mesure.

6.2.9.1. Emplois durables

Cette expérience a été autorisée pour une période de trois ans. L'évaluation interviendra en 2004.

6.2.9.2. Incitation au perfectionnement des personnes faiblement qualifiées et professionnellement actives.

Cette prestation a été envisagée comme mesure préventive du chômage, en partant du constat que les personnes faiblement qualifiées sont aussi les plus menacées de chômage. Elle devait aussi répondre à la préoccupation de voir se concentrer les ressources de la formation continue sur les catégories de personnes les plus qualifiées, en raison du comportement des personnes concernées (les plus qualifiées se préoccupent davantage de leur perfectionnement) et des priorités fixées par les entreprises (les cadres et les personnes qualifiées font l'objet de plus d'attention dans la mise en œuvre des mesures de perfectionnement).

L'incitation prévue permet la prise en charge des frais de cours et de 50% au maximum des coûts salariaux relatifs au temps passé en formation. Les mesures de formation envisagées doivent en outre répondre à des attentes du marché du travail ou d'une branche donnée et pas uniquement aux besoins spécifiques d'une entreprise. Les ressources de l'employeur et des personnes formées peuvent également être prises en compte pour limiter le montant de l'aide.

En deux ans, six entreprises et 47 personnes ont pu profiter de cette prestation, pour un montant à charge de l'Etat de l'ordre de 65.000 francs (près de deux tiers de ce montant n'ont pas encore été versés, vu que les formations s'étendent sur plusieurs années). Les branches du bâtiment, de l'horlogerie et de l'industrie en général ont été concernées et les mesures mises en œuvre ont permis aussi bien de soutenir des formations internes à l'entreprise que des cours en vue de l'obtention d'un CFC.

L'évaluation de la mesure, effectuée sur la base des données disponibles sur dossiers et au cours d'interviews avec les responsables de la formation dans les entreprises concernées a permis de dresser les constats qui suivent.

L'intérêt des employeurs pour le perfectionnement de leur main-d'œuvre la plus faiblement qualifiée n'est pas général. Malgré une communication directe auprès de plusieurs dizaines d'entreprises et des informations diffusées dans différentes publications, la mesure proposée n'a pas rencontré le succès espéré. Pour rappel, le Conseil d'Etat avait autorisé une dépense de 150.000 francs par an pour cette mesure qui n'en aura finalement coûté que 23.500 sur deux ans. Les employeurs interrogés à ce propos relèvent que la durée de deux ans pour mettre en œuvre une telle mesure est courte, que les entreprises ont été confrontées à des difficultés conjoncturelles importantes dans la période en question et que la promotion de la mesure devrait être encore plus soutenue. Ils recommandent en particulier une information plus régulière,

une utilisation plus systématique d'internet et une communication à l'attention des travailleurs en complément à celle envisagée à l'égard des employeurs.

De façon générale, les employeurs consultés relèvent la difficulté croissante à maintenir en Suisse des postes de travail pour des emplois de faible niveau de qualification. Ils estiment en conséquence qu'une mesure permettant d'élever le niveau de compétences des personnes les plus fragiles est pertinente.

Le subventionnement de l'Etat a permis d'encourager le perfectionnement de personnes faiblement qualifiées ou qualifiées dans d'autres domaines que celui dans lequel elles étaient employées. Les objectifs le plus souvent évoqués ont été:

- a) de favoriser une certaine polyvalence;
- b) d'accompagner un changement d'activité dans l'entreprise;
- c) d'octroyer des responsabilités supplémentaires;
- d) d'améliorer la productivité de l'entreprise.

Aux dires des responsables interrogés, les participants à la formation se sentent eux-mêmes revalorisés et plus responsables.

L'intervention de l'Etat a parfois fourni les ressources indispensables à la réalisation du projet et a, dans d'autres cas, remplacé des ressources que l'employeur aurait pu envisager de consacrer à la formation et au perfectionnement de ses collaborateurs. Même dans ce dernier cas de figure, la mesure est jugée positivement, le responsable de la formation concerné estimant que sa position dans l'entreprise pour défendre son budget de formation a été confortée par le soutien financier de l'Etat.

Parmi les recommandations émises, figure encore celle de ne pas s'en tenir au niveau de qualification de la personne, mais à la fonction qu'elle occupe dans l'entreprise. Il s'agit de continuer de soutenir des personnes qualifiées mais employées dans d'autres fonctions que celles pour lesquelles elles disposent de qualifications. Les démarches administratives pour accéder à la prestation doivent en outre rester légères.

Compte tenu des résultats de cette évaluation, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que, bien qu'utilisée moins intensivement que prévu, la mesure mise en œuvre sous la forme d'un projet-pilote est pertinente et offre une réponse adéquate aux préoccupations relatives à la qualification des personnes les plus fragiles. Si la promotion du perfectionnement en général ne relève pas à ses yeux de la mission des mesures d'intégration professionnelle, tel est en revanche le cas de l'encouragement du perfectionnement pour les personnes les plus fragiles, dans une perspective de prévention du chômage. Il convient donc de maintenir cette restriction, en continuant de cibler les interventions sur les personnes occupant des fonctions faisant appel à un faible niveau de qualification.

Il relève en outre que les mesures envisagées dans ce cadre, en permettant de répondre à des projet individuels, sont complémentaires de celles qui peuvent être soutenues par le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel. Une coordination entre les responsables de ces mesures a d'ailleurs été mise en oeuvre.

Le Conseil d'Etat entend dès lors associer cet instrument aux mesures d'intégration professionnelle, en tenant compte des expériences réalisées. Il s'agira en particulier d'assurer une meilleure communication concernant cette prestation et de veiller à limiter les cas où la prestation de l'Etat se substitue à des budgets d'entreprises.

La formulation du deuxième alinéa de l'article 42 (lettre c, formations en entreprises) offre la base légale nécessaire pour poursuivre cette prestation.

6.2.9.3. Participation au fonds intercantonal d'encouragement à l'emploi des intermittents du spectacle et de l'audiovisuel

La participation du canton de Neuchâtel au fonds constitué par les cantons de Genève et Vaud et par la Ville de Genève visait à limiter l'exode systématique des artistes neuchâtelois vers ces régions. Elle portait sur une participation maximale au fonds de 100.000 francs par an (Genève 400.000 francs, Vaud 400.000 francs, Ville de Genève 200.000 francs). La participation neuchâteloise devait en outre éviter d'intervenir par d'autres mesures pour des personnes arrivant en fin de droit.

Les prestations du fonds permettent de tenir compte de la situation particulière des intermittents du spectacle (multiplication de contrats de courte durée) et de leur pénalisation dans le cadre de l'assurance-chômage, en particulier depuis les durcissements apportés par les programmes d'assainissement financier (période de 12 mois de cotisation notamment). Elle évite que ces personnes doivent abandonner leur métier du fait des spécificités de celui-ci.

En soutenant la prise d'emploi dans les métiers du spectacle et en n'intervenant que pour des personnes qui ont déjà travaillé dans leur profession au moins six mois au cours de la dernière année et demie, ces prestations offrent toutefois la garantie de ne soutenir que des professionnels reconnus par le marché du travail.

Comme pour l'encouragement des mesures de perfectionnement (voir ci-devant), les deux années écoulées n'ont pas donné lieu à des interventions en nombre aussi important que prévu. A fin 2002, six entreprises neuchâteloises ont bénéficié des prestations du fonds pour un montant de 72.000 francs environ. Quatre intermittents du spectacle ont été soutenus, pour un montant de l'ordre de 25.000 francs.

L'analyse effectuée a mis en évidence que, si les entreprises neuchâteloises ont bénéficié de contributions du fonds pour l'engagement d'artistes domiciliés hors du canton de Neuchâtel (contributions d'autres cantons), l'inverse ne s'est pas réalisé. Les responsables du fonds concluent que la plupart des artistes d'origine neuchâteloise travaillant ailleurs en Suisse romande sont domiciliés dans leur région de travail, du fait d'une plus grande densité d'activités dans ces régions.

Compte tenu de ce qui précède, les contributions neuchâteloises au fonds se sont limitées à fin 2002 à 25.000 francs (soutien calculé en fonction du domicile des artistes), auxquels il convient d'ajouter 14.000 francs de frais de gestion, calculés conformément aux accords conclus sur la contribution convenue à l'origine (100.000 francs par an).

Le Conseil d'Etat constate donc que le canton de Neuchâtel, et en particulier ses entreprises artistiques, profitent financièrement des interventions du fonds dans une mesure qui excède la participation du canton. La prestation permet également de soutenir le déplacement d'artistes romands dans le canton de Neuchâtel et cet élément paraît devoir être relevé au moment où le canton envisage de soutenir la création neuchâteloise dans le domaine des arts de la scène.

Il faut noter aussi que, bien qu'en nombre moins élevé que prévu, des artistes neuchâtelois ont profité des contributions du fonds et pu ainsi exercer leur profession dans la région. L'exode vers le bassin lémanique que le Conseil d'Etat entend limiter est un phénomène antérieur à l'existence du fonds, de sorte qu'il faut envisager les éventuels effets positifs de celui-ci sur une période plus longue que les deux années écoulées.

Toutefois, avec le mode de participation envisagé initialement, le rapport entre les frais de gestion et les contributions directes apparaît disproportionné.

Dès lors, le Conseil d'Etat envisage de prolonger sa participation au fonds intercantonal d'encouragement à l'emploi des intermittents des métiers du spectacle et de l'audiovisuel, en modifiant toutefois les modalités de financement. Dès la fin de la période couverte par le premier arrêté (fin 2003), il devrait ainsi contribuer aux dépenses du fonds pour les artistes neuchâtelois, avec une participation aux frais de gestion calculée sur les dépenses réelles plutôt que sur les limites maximales de versement.

Dans la mesure où les contributions du fonds sont destinées à soutenir la prise d'emploi, l'article 42 (alinéa 1, lettres a, c et g) permettant de soutenir des mesures en entreprises offre la base légale nécessaire à la participation du canton de Neuchâtel à ce fonds.

Enfin, il convient de préciser encore que le statut des artistes a été revu dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'assurance-chômage, de sorte que la définition des prestations du fonds devront également être réexaminées dans un proche avenir.

7. MOTION POPULAIRE "POUR UN SALAIRE DE REFERENCE

Le 25 janvier 2002, faisant pour la première fois usage du nouvel instrument introduit par la Constitution, les jeunes socialistes neuchâtelois ont déposé la motion populaire suivante:

02.101

25 janvier 2002

Motion populaire des JSN@

Pour un salaire de référence¹⁾

"Un salaire décent, c'est humain et utile."

Nous, signataires, souhaitons que soit introduit dans la législation un indicateur annuel traitant du salaire de référence. Un tel outil permettrait notamment de:

- 1. donner une base de dialogue objective aux employeurs et employés qui n'en ont pas;*
- 2. conforter la marche de notre économie;*
- 3. renforcer "la paix du travail" dans notre canton.*

Cet indicateur s'adresserait en premier lieu aux salariés ne bénéficiant pas d'une convention collective, et plus largement, à l'ensemble des travailleurs. L'indécence de certains traitements est largement reconnue et justifie aujourd'hui l'introduction d'un seuil indicatif. Ainsi, la République et Canton de Neuchâtel ferait preuve d'une attitude exemplaire et solidaire des citoyens en affirmant qu'il n'est pas souhaitable d'employer quelqu'un à temps plein en dessous du salaire de référence. Notons encore que le calcul de ce montant tiendrait compte de l'évolution du coût de la vie.

Dans l'idéal, en considérant que tous les employeurs concernés se tiennent à ce seuil, cet outil renforcerait la paix du travail et la justice sociale dans le canton. Il nous paraît également opportun, en cette période troublée, d'encourager activement la consommation.

Partant de ces constats, nous, motionnaires, demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'enrichir la loi cantonale d'un indicateur, non contraignant, mais néanmoins utile.

Premier signataire : Patrick Berthoud, Les Bourquins-de-Vent 1, 2127 La Côte-aux-Fées.

Motion populaire munie de 143 signatures.

La motion a été acceptée par le Grand Conseil le 19 février 2003, par 49 voix contre 46.

Devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a indiqué que cette motion populaire lui inspirait plusieurs réserves. Il en a néanmoins recommandé l'acceptation pour étude dans la mesure où les préoccupations exprimées par les motionnaires rejoignaient les réflexions actuelles du gouvernement, en particulier en lien avec la mise en œuvre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne et leurs mesures d'accompagnement. Il a en outre proposé de prendre l'avis de la commission tripartite cantonale chargée de l'observation du marché du travail.

Dans le débat, tous les groupes ont exprimé leur souci devant le phénomène des "travailleurs pauvres", insistant tour à tour sur les questions de dignité que ce phénomène soulève et celles relatives aux charges d'aide sociale qu'il génère. La question de savoir si la réponse proposée par les motionnaires était adéquate a en revanche été davantage controversée.

Certains ont craint que le salaire "économiquement viable" ne le soit pas pour toutes les entreprises, ou que la "référence" visée par la motion ne se transforme rapidement en norme, du moment qu'elle était introduite dans la loi. D'autres ont estimé qu'un salaire de référence unique ne tiendrait pas suffisamment compte des spécificités de chaque branche, que les mécanismes du marché devaient pouvoir fonctionner et ont appelé également à un allègement de la réglementation. Le risque de nivellement des salaires par le bas a également été relevé.

A l'opposé, on a insisté sur la précarité et les risques de marginalisation d'une population qui ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour assurer son existence et sur les coûts que cette situation génère pour l'Etat et pour l'ensemble des contribuables. On a invoqué la faiblesse des salaires neuchâtelois, mis en évidence la situation particulièrement grave de certaines branches et relevé que la "référence" prévue n'était pas contraignante mais indicative. Un groupe a néanmoins souhaité que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de proposer une loi prévoyant un salaire minimum. L'augmentation des recettes fiscales à attendre d'une revalorisation des salaires a également été mise en exergue et la possibilité de prévoir une référence différente pour chaque branche a encore été relevée. Enfin, la difficulté de réunir les partenaires pour négocier des conventions dans certains secteurs a aussi été mentionnée.

Sur tous les bancs, on a néanmoins souligné l'importance et le rôle que devaient jouer les partenaires sociaux et les conventions collectives pour apporter une réponse adéquate aux préoccupations exprimées par les motionnaires et pour entretenir une paix du travail solide et durable. Le développement du partenariat social et l'encouragement à la conclusion de conventions collectives ont en conséquence été souhaités.

Dans le débat qu'elle a mené comme annoncé sur ce sujet, la commission tripartite cantonale a repris une grande partie des arguments développés au Grand Conseil. La nécessité de régler la situation des secteurs dans lesquels il n'y a pas de partenaires sociaux a encore été soulignée, comme l'utilité de disposer de références concernant les salaires. En lien avec l'activité de la promotion économique, le risque des effets dissuasifs de normes trop rigides a été mis en exergue. La distinction entre une référence considérée comme reflet de la pratique ou comme objectif idéal à atteindre a été jugée nécessaire. Il a encore été noté que plusieurs branches ne disposant pas de références salariales dans les conventions signées ont commencé à s'organiser pour compléter leurs textes sur ce point dans la perspective des accords bilatéraux.

Au terme de son débat sur cette question, la commission tripartite a conclu que:

- a) un indice global n'aurait pas de sens et ne pourrait servir de référence pour toutes les branches;
- b) une référence contraignante n'est ni souhaitable ni possible techniquement;
- c) une plus grande transparence de la pratique est nécessaire et inciterait les partenaires sociaux à s'organiser dans les secteurs où ils sont insuffisamment engagés;
- d) il est nécessaire de disposer de références sur les salaires pratiqués dans les différentes branches, ne serait-ce que pour mettre en œuvre les mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux et pouvoir identifier les situations abusives;
- e) il convient de privilégier l'incitation à la norme.

Au terme des consultations qu'il a menées, le Conseil d'Etat est conforté dans la position qu'il a exprimée devant le Grand Conseil, qui rejoint en grande partie celle de la commission tripartite. Comme il l'a également mentionné dans son programme de législature et comme l'ont relevé tous les groupes du Grand Conseil, la question du niveau des salaires les plus faibles – et de leurs conséquences – que posent les motionnaires est une réelle préoccupation.

La voie d'une référence légale ne constitue en revanche pas l'outil adapté pour y répondre, en particulier pour les motifs suivants:

- a) les cantons ne disposent pas de compétence pour légiférer dans ce domaine;
- b) le risque de nivellement des salaires par le bas et de démobilitation des partenaires sociaux dès lors qu'existerait une norme va à l'encontre de l'objectif de revalorisation poursuivi;
- c) les difficultés pratiques pour mettre en œuvre et contrôler l'effet d'une référence de ce type sont trop importantes.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose de renoncer à l'introduction dans la législation cantonale d'une norme de référence en matière salariale. Il estime en revanche qu'il convient de donner suite à la position unanime du Grand Conseil et de la commission tripartite appelant à un renforcement du partenariat social et à l'encouragement des efforts visant à conclure des conventions collectives. Il partage également l'avis de la commission tripartite quant à la nécessité de disposer d'informations plus précises en matière salariale et de promouvoir une plus grande transparence dans ce domaine.

Le projet de nouvelle loi cantonale sur l'emploi répond à ces objectifs, en prévoyant notamment l'observation du marché de l'emploi (art. 30 - 31), l'encouragement du partenariat social et l'incitation à la conclusion de conventions collectives (art. 16 -17), la possibilité de déléguer certaines tâches aux partenaires sociaux (art. 15 et 20) et l'obligation pour les employeurs de veiller à ne pas provoquer de sous-enchère dans le niveau des salaires (art. 22). Les mesures d'ores et déjà prises, notamment en collaboration avec l'office fédéral de la statistique, pour obtenir des données cantonales – et différenciées par branche – concernant les salaires, répondent quant à elles à l'objectif d'une plus grande transparence et à la nécessité de disposer de références concernant les pratiques en usage. L'existence d'une commission tripartite chargée spécifiquement d'observer le marché du travail et de réagir aux situations de sous-enchère (art. 11) constitue également un outil adapté.

Comme nous l'avons rappelé dans les chapitres précédents, ces questions nous paraissent d'autant plus importantes que les mécanismes traditionnels de contrôle du marché de l'emploi seront abolis, pour les plus importants dès juin 2004.

En adoptant les dispositions du projet de loi, il est donc possible, de l'avis du Conseil d'Etat, de répondre aux préoccupations des motionnaires, partagées par le Grand Conseil, tout en renonçant à l'instrument proposé. Compte tenu de ce qui précède, nous vous invitons à classer la motion populaire des jeunes socialistes.

8. CONSEQUENCES FINANCIERES ET SUR LE PERSONNEL

Dans la mesure où il vise principalement à introduire dans le droit cantonal des changements intervenus au niveau de la législation fédérale, le projet de loi qui vous est présenté n'induit pas, en tant que tel, d'importantes conséquences sur les finances ou le personnel de l'Etat et des communes. Les conséquences des modifications de la législation fédérale se feraient en effet sentir quelle que soit la législation cantonale adoptée.

Ainsi, la mise en œuvre des mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux induit quelques charges supplémentaires. Une commission tripartite a été constituée et les activités d'observation du marché du travail ont été renforcées. Les coûts de fonctionnement de la commission ont pour l'instant été limités au montant des indemnités que perçoivent ses membres, mais la sollicitation d'experts ou d'études particulières n'est pas à exclure à l'avenir. De telles charges, qui resteront modestes, sont toutefois difficiles à estimer. Le secrétariat de la commission est assuré par un collaborateur scientifique chargé de tâches d'observation du marché du travail, dont la fonction est financée partiellement (50%) par la Confédération. L'enquête bisannuelle de l'office fédéral de la statistique (OFS) sur le niveau des salaires en Suisse a été étendue de façon à fournir des données cantonales. Le coût de l'extension est porté à charge des cantons et représente une dépense de 110.000 francs pour Neuchâtel.

Au niveau de la main-d'œuvre étrangère, la mise en œuvre des accords bilatéraux conduit à une forte réduction des émoluments prélevés, déjà évoquée dans le rapport que le Conseil d'Etat vous a adressé au sujet des conséquences des accords bilatéraux. Les modifications de procédure attendues pour le milieu de l'année 2004 pourraient quant à eux avoir un impact sur les effectifs, encore difficile à estimer à ce jour.

Le développement de la collaboration entre la commission tripartite, les services de l'Etat et les commissions paritaires pour l'observation et le contrôle du marché de l'emploi donnera lieu à des mandats de prestations aux commissions auxquelles des tâches seront déléguées. Sur la base des premières expériences réalisées, la rémunération des commissions paritaires ne devrait pas dépasser quelques dizaines de milliers de francs par an et se substituerait, cas échéant, à l'exécution des mêmes tâches par les services de l'Etat.

La révision de la loi sur l'assurance-chômage a quant à elle introduit une modification du calcul de la participation de la Confédération et des cantons aux coûts de l'assurance (plus 1,1 million de francs pour le fonds pour l'intégration professionnelle, financé à raison de 60% par l'Etat et 40% par les communes). La réduction du nombre d'indemnités de chômage de 520 à 400 à compter du 1^{er} juillet 2003 conduit à une augmentation du nombre de personnes en fin de droit. Alliée à la détérioration de la situation conjoncturelle, l'augmentation du coût des emplois temporaires pour ces personnes passera de près de 7 millions de francs en 2003 à plus de 10 millions en 2004. Enfin, si le canton devait solliciter la réintroduction de 520 indemnités – comme le nouveau droit le

permet en cas de chômage de plus de 5% pendant au moins six mois – il aurait à supporter 20% du coût de cette mesure, soit une charge estimée à 2,5 millions de francs par an au moins.

Le développement de la collaboration avec les entreprises envisagé dans le cadre des mesures cantonales d'intégration professionnelle ne devrait pas générer de coût supplémentaire dans la mesure où les personnes qui bénéficieront de ces mesures devraient, à défaut, être prises en charge dans le cadre des mesures actuelles organisées dans des programmes spécifiques ou au sein de l'administration. Par ailleurs, la suppression de quelques prestations financées par le fonds pour l'intégration professionnelle (prestations cantonales en faveur des chômeurs projetant une activité indépendante et prestations cantonales en cas d'insolvabilité de l'employeur) a été envisagée en lien avec les mesures visant à améliorer la situation financière de l'Etat et devrait donner lieu à des économies de l'ordre de 200.000 à 300.000 francs par an.

Au niveau du personnel, la croissance importante du chômage depuis plus de deux ans a conduit le Conseil d'Etat à réadapter les effectifs des organes d'exécution de l'assurance-chômage. La dotation en personnel de ces services reste toutefois proche des limites inférieures préconisées par la Confédération, qui en assure le financement intégral et rappelle régulièrement aux cantons la nécessité de disposer d'effectifs suffisants pour limiter la durée du chômage et le coût des indemnités versées aux personnes sans emploi. Un demi-poste de conseillère en personnel spécialisée dans les questions de mobilité au sein de l'Union européenne a été créé à La Chaux-de-Fonds pour les cantons de Neuchâtel, Jura et Fribourg. Il est également financé par la Confédération.

Le contrôle du marché de l'emploi est désormais assuré par trois personnes (dont l'une assume simultanément la direction de l'office de surveillance) et les charges y relatives devraient être en partie couvertes par le montant des amendes infligées en cas d'infraction. Le projet de loi qui vous est soumis fournit en outre la base légale nécessaire à une couverture plus complète en permettant de mettre à charge des contrevenants le coût des contrôles, en plus du montant des amendes. Les montants d'impôts et de cotisations sociales impayés, ainsi que les prestations sociales versées à tort, qui peuvent être récupérés à la suite des contrôles effectués, pourront par ailleurs être mieux identifiés à l'avenir, le projet de loi prévoyant un retour d'information plus systématique des différents services et autorités à ce sujet.

9. RESULTATS DE LA CONSULTATION

L'avant-projet de loi a été mis en consultation auprès des milieux intéressés (principales associations patronales et syndicales, autorités fédérales, cantonales et communales, partis politiques) pendant le mois de mai 2003. Le Conseil de l'emploi l'a également étudié et s'est penché sur une première version du présent rapport lors de sa séance du 13 mai 2003.

La volonté de réduire le nombre de lois cantonales concernant le marché de l'emploi et de simplifier l'accès à la législation fédérale pertinente a été unanimement saluée, de même que l'ancrage dans la législation de la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion.

Le fait de renvoyer l'organisation des services de l'administration aux dispositions réglementaires a également été perçu de façon positive. Certains ont néanmoins relevé que l'effort de simplification de la loi risquait de se traduire par une multiplication des dispositions réglementaires.

L'orientation générale du projet de loi a été bien accueillie par la majorité des milieux concernés. Les principales réserves ont été émises par les milieux patronaux et le parti libéral, qui ont jugé trop court le délai laissé pour la consultation, quand bien même celui-ci a été allongé à fin juillet. Ces mêmes milieux ont par ailleurs critiqué la démarche adoptée pour la révision et auraient préféré la réunion des partenaires sociaux et économiques pour l'élaboration d'un projet plutôt que leur seule consultation.

Sur le fond, le parti libéral, la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie et différentes associations professionnelles se sont, dans une position commune, dit opposés sur plusieurs points au projet mis en consultation, jugé trop interventionniste et inspiré d'une attitude protectrice de l'Etat. Sur certains points, les remarques du parti radical, qui souhaite de façon générale que la priorité soit mise sur les actions de promotion économique, rejoignent ces critiques.

De leur côté, les syndicats et les partis de gauche ont principalement souhaité que le respect des conventions collectives soit imposé de façon plus contraignante. Le parti socialiste a souhaité un renforcement des sanctions en matière de travail au noir et l'introduction d'un salaire de référence dans la législation, dans l'esprit de la motion populaire sur ce sujet.

Après discussion avec les parties, une grande part des remarques ont été prises en compte et le texte a été modifié. Il convient cependant d'apporter quelques précisions quant au contexte de la révision et aux intentions du Conseil d'Etat.

Comme cela a déjà été relevé et comme cela ressort de l'article premier, le projet qui vous est soumis sert de loi d'introduction dans le droit cantonal d'une législation fédérale extrêmement dense et aux aspects techniques nombreux et complexes. Avant de prendre l'avis des partenaires intéressés sur les orientations de la politique de l'emploi, il convenait en conséquence d'effectuer une première synthèse de la législation fédérale, ce que visait l'avant-projet mis en consultation. Les partenaires sociaux ont par ailleurs eu l'occasion de débattre de cet avant-projet au sein du Conseil de l'emploi et lors de leurs rencontres régulières avec le département de l'économie publique.

En outre, s'il est incontestable que des changements importants sont à attendre dans le fonctionnement du marché du travail, ceux-ci ne doivent en revanche pas être attribués au projet de loi cantonale. La systématique introduite concernant la main-d'œuvre étrangère par les accords bilatéraux et les mesures d'accompagnement constitue par exemple un bouleversement de la pratique en vigueur depuis plusieurs dizaines d'années. Celui-ci dépend néanmoins presque exclusivement des accords internationaux et de la législation fédérale en vigueur, alors que la loi cantonale se limite à rappeler les tâches des autorités cantonales et à en préciser l'exécution.

Il faut relever aussi à ce sujet que les tâches nouvelles envisagées dans ce cadre (observation, contrôle), font écho à d'importants allègements dans la procédure d'octroi de la main-d'œuvre étrangère, toute l'activité de contrôle préalable étant progressivement abandonnée. Les démarches administratives imposées aux entreprises devraient en conséquence se réduire. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas l'intention de multiplier les contrôles et les enquêtes auprès des entreprises qui, en conséquence, n'ont pas à craindre une augmentation généralisée des sollicitations de l'Etat. Les relations qu'entretient le Conseil d'Etat avec les entreprises via des visites régulières du DEP sont par ailleurs excellentes.

En outre, sur de nombreux points, le projet de loi entérine les mesures déjà prises pour assurer l'application des législations fédérales et ne conduira en conséquence pas au développement de nouvelles activités de l'Etat. Le chapitre précédent sur les conséquences financières et en personnel du projet de loi précise clairement cette question. Il démontre notamment que les seules charges appelées à fluctuer de façon

significative sont celles relatives à l'exécution de l'assurance-chômage et des mesures d'intégration professionnelle, en fonction de la situation conjoncturelle. Les effectifs de personnel y relatifs sont par ailleurs financés par le fonds de l'assurance-chômage et ne chargent donc pas le budget de l'Etat.

Enfin, les milieux patronaux ont raison de relever que le partenariat social fonctionne bien et depuis longtemps dans le canton de Neuchâtel. Les incitations et les collaborations envisagées entre l'Etat et les partenaires sociaux ne visent pas, en conséquence, à immiscer l'Etat dans les relations partenariales existantes. Elles cherchent au contraire à souligner l'importance de ces relations et des accords auxquels elles aboutissent, à les susciter là où elles n'existent pas et à garantir une action subsidiaire et coordonnée de l'Etat avec les dispositions prises par les partenaires sociaux, plus proches du terrain et souvent plus au fait des évolutions du marché du travail. Elles s'inscrivent de ce fait dans la droite ligne de la législation fédérale sur les accords bilatéraux.

10. CONCLUSION

L'évolution du marché du travail a été rapide et importante au cours des dernières années. Des modifications fondamentales des mécanismes de régulation ont été introduites par la législation fédérale et plusieurs lois ont été révisées.

Par ailleurs, de nouvelles orientations ont été prises au plan cantonal, par exemple en matière de lutte contre le travail au noir ou de réinsertion professionnelle.

Ces transformations imposent une révision complète de la législation cantonale sur l'emploi, que le Conseil d'Etat a souhaité saisir comme une opportunité de simplification et d'allègement.

Au vu des compétences respectives de la Confédération et des cantons dans ce domaine, le projet de loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage que nous vous soumettons constitue pour l'essentiel une législation d'introduction du droit fédéral. En conséquence, si des changements importants sont attendus sur le marché de l'emploi, ils ne découlent pas prioritairement de ce projet, mais bien des décisions prises par les Chambres fédérales et par le peuple suisse au cours des dernières années et auxquelles le canton de Neuchâtel doit s'adapter.

Les compétences cantonales limitent également la possibilité de répondre à la motion populaire "pour un salaire de référence". L'introduction d'une référence salariale générale dans la législation, outre qu'elle est controversée sur le fond, ne serait pas compatible avec les compétences limitées des cantons dans ce domaine. Les préoccupations légitimes des motionnaires doivent trouver d'autres réponses, notamment dans la mise en œuvre des mesures d'observation du marché du travail prévues par les mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux.

Seules les mesures cantonales d'intégration professionnelle relèvent de la stricte compétence du canton. Le Conseil d'Etat, convaincu de la contribution de ces mesures à la cohésion sociale du canton – en particulier dans les périodes conjoncturelles difficiles – vous propose pour l'essentiel de maintenir le dispositif actuel. Celui-ci prévoit en effet des prestations ciblées et proportionnées et favorise la réinsertion par le travail. Quelques adaptations tenant compte des expériences de ces dernières années sont néanmoins suggérées.

A côté des efforts fournis en matière de promotion économique pour développer l'emploi, le projet de loi que nous vous soumettons constitue l'un des piliers de la politique

cantonale de l'emploi, dont le Conseil d'Etat a fait l'une de ses priorités. Pour permettre le développement harmonieux de l'économie et de la société neuchâteloises, cette politique implique non seulement l'action de l'Etat, mais surtout l'engagement de tous les acteurs: entreprises, individus, partenaires sociaux et communes. Le Conseil d'Etat n'entend ni orienter ni contrôler l'action de ceux-ci, mais la susciter et l'encourager.

Dans cet esprit, nous vous prions de bien vouloir prendre acte du présent rapport, classer la motion populaire des JSN[®] 02.101, du 25 janvier 2002, "Pour un salaire de référence", et adopter le projet de loi sur l'emploi et l'assurance-chômage que nous vous soumettons.

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

Neuchâtel, le 17 septembre 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
TH. BEGUIN

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, 13, 26, 27 et 34 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 17 septembre 2003,

décrète:

CHAPITRE PREMIER

But

But

Article premier ¹La présente loi a pour but d'assurer un service public de l'emploi qui contribue à:

- a) instaurer un marché de l'emploi équilibré;
- b) favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux;
- c) prévenir et combattre le chômage;
- d) soutenir les employeurs à la recherche de main-d'œuvre;
- e) soutenir les travailleurs qui recourent au placement;
- f) apporter une aide aux victimes du chômage;
- g) inciter au travail et à la réinsertion professionnelle;
- h) prévenir et combattre le travail illicite;
- i) réaliser la libre circulation de la main-d'œuvre au sens des accords conclus entre la Suisse et les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-change (AELE);
- j) permettre le recrutement nécessaire de main-d'œuvre provenant de pays tiers et assurer à celle-ci des conditions de travail convenables.

²Elle doit également assurer l'application dans le canton des législations fédérales sur l'emploi et l'assurance-chômage suivantes:

- a) loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), du 6 octobre 1989;

- b) loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956;
- c) articles 335d à 335g et articles 359 à 360f du code des obligations (CO);
- d) articles 30 à 35 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 18 juin 1914;
- e) loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation), du 17 décembre 1993;
- f) loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982;
- g) loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000;
- h) ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), du 6 octobre 1986;
- i) ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (OLCP), du 22 mai 2002;
- j) loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés), du 8 octobre 1999;
- k) loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail, du 30 septembre 1954;
- l) ordonnance sur l'extension de la statistique du marché du travail, du 9 juillet 1975.

³La loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr), du 13 mars 1964, et la loi fédérale sur le travail à domicile (LTrD), du 20 mars 1981, font l'objet de dispositions cantonales particulières.

CHAPITRE 2

Organisation et autorités

Conseil d'Etat **Art. 2** ¹Le Conseil d'Etat définit la politique cantonale de l'emploi dans le cadre de la présente loi et de la législation fédérale.

²Il pourvoit à l'exécution des conventions internationales, du droit fédéral et du droit cantonal et arrête les dispositions d'application nécessaires.

Département **Art. 3** ¹Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le département) met en oeuvre la politique de l'emploi du canton dans le cadre des dispositions du droit fédéral et du droit cantonal en matière d'emploi, de main-d'œuvre étrangère et d'assurance-chômage.

²Il en assure la coordination avec d'autres secteurs, en particulier ceux de l'économie, des migrations, de la formation, de l'orientation professionnelle, des assurances sociales et de l'action sociale.

³Pour l'accomplissement de ses tâches, le département dispose notamment du service de l'emploi, du service des étrangers et de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage. Il collabore avec les autres départements concernés par la politique de l'emploi et consulte au besoin les autorités communales ainsi que les personnes, institutions et organisations professionnelles intéressées.

Service de l'emploi **Art. 4** ¹Le service de l'emploi est chargé de la mise en oeuvre des mesures relevant de la politique de l'emploi, sous réserve des attributions d'autres services.

²Il collabore avec les services responsables des secteurs mentionnés à l'article 3 et veille à l'application dans le canton des législations fédérale et cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage.

³Il exerce les pouvoirs dévolus à l'office cantonal du travail en vertu de la LSE et des articles 335d et suivants CO et ceux attribués à l'autorité cantonale en vertu de la LACI.

⁴Le Conseil d'Etat fixe les compétences respectives des entités rattachées au service de l'emploi. Il institue en particulier les offices prévus par la législation fédérale.

Service des étrangers **Art. 5** ¹Le service des étrangers est chargé de mettre en oeuvre les mesures relevant de la politique de l'emploi dans le domaine de la main-d'œuvre étrangère.

²A cet effet, il collabore notamment avec le service de promotion économique, le service de l'emploi, le service de l'asile et des réfugiés et le bureau du délégué aux étrangers; il veille à l'application dans le canton des législations fédérale et cantonale sur la main-d'œuvre étrangère.

³Il exerce les pouvoirs dévolus aux offices cantonaux de l'emploi et aux autorités cantonales du marché du travail en vertu de l'OLE et de l'OLCP. Il est également l'autorité cantonale compétente au sens de la législation sur les travailleurs détachés.

⁴Le Conseil d'Etat fixe les compétences respectives des sections rattachées au service des étrangers.

Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage **Art. 6** ¹La Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (ci-après: CCNAC) est la caisse publique au sens de la LACI.

²Elle constitue un établissement autonome de droit public non doté de la personnalité juridique.

³Le Conseil d'Etat exerce les pouvoirs accordés aux fondateurs par la LACI et fixe dans un règlement l'organisation de la CCNAC.

⁴La CCNAC peut être chargée de tâches d'exécution dans le cadre des mesures cantonales d'intégration professionnelle.

Communes **Art. 7** ¹Les communes collaborent avec le service de l'emploi en vue de l'application dans le canton des législations fédérale et cantonale en matière d'assurance-chômage.

²Elles peuvent être chargées, selon les directives et sous la surveillance du service de l'emploi, de tâches d'exécution dans le cadre de l'assurance-chômage et des mesures cantonales d'intégration professionnelle. Elles apportent notamment leur concours à l'organisation de programmes d'emploi temporaire.

³Le service des étrangers peut consulter les communes avant l'octroi d'autorisations de travail pour de la main-d'œuvre étrangère.

Répartition des compétences entre les communes **Art. 8** ¹Le Conseil d'Etat fixe les critères à prendre en considération pour déterminer la répartition des compétences entre les communes.

²Il peut encourager la collaboration interinstitutionnelle au plan communal ainsi que la collaboration intercommunale.

Office cantonal de conciliation en matière de conflits du travail **Art. 9** ¹Un office cantonal permanent de conciliation est institué en vue de régler les différends d'ordre collectif entre employeurs et travailleurs, conformément aux articles 30 à 35 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 18 juin 1914.

²Le Conseil d'Etat détermine conformément à la législation fédérale les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'office de conciliation.

CHAPITRE 3

Commissions

Conseil de l'emploi **Art. 10** Afin de favoriser le dialogue entre les milieux intéressés, le Conseil d'Etat peut réunir, sous la présidence du chef du département, une commission consultative composée notamment de représentants des employeurs, des travailleurs, des sociétés de placement et de location de services et des pouvoirs publics.

Commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail **Art. 11** ¹Conformément à l'article 360b CO, le Conseil d'Etat désigne une commission tripartite chargée d'observer le marché du travail et de proposer les mesures appropriées pour lutter contre les situations de sous-enchère dans les conditions de travail.

²La commission peut également être saisie de questions relevant de la lutte contre le travail illicite.

³Le Conseil d'Etat arrête, dans le cadre fixé par la législation fédérale, les compétences et le fonctionnement de la commission.

Commission tripartite de l'assurance-chômage **Art. 12** ¹Conformément à la LACI, le Conseil d'Etat désigne une commission tripartite chargée de conseiller le service de l'emploi dans ses activités relatives à l'exécution de l'assurance-chômage.

²La commission tripartite siège sous la présidence du chef du service de l'emploi.

³Pour le surplus, le Conseil d'Etat arrête, dans le cadre fixé par la législation fédérale, les compétences et le fonctionnement de la commission.

Commissions techniques **Art. 13** Le Conseil d'Etat peut également désigner des commissions techniques pour favoriser la collaboration interinstitutionnelle ou pour conseiller les services sur des questions spécifiques, notamment en matière de formation, de contrôle du marché de l'emploi ou dans le domaine des mesures cantonales d'intégration professionnelle.

Commission d'experts **Art. 14** Le Conseil d'Etat institue une commission d'experts chargée au besoin d'émettre des préavis à l'intention du service des étrangers concernant l'octroi d'autorisations annuelles de main-d'œuvre étrangère soumises à la vérification des conditions de travail et d'engagement.

Commissions paritaires **Art. 15** ¹Le département encourage de la part des partenaires sociaux la désignation de commissions paritaires.

²Le service des étrangers peut consulter ces commissions avant l'octroi d'autorisations de travail pour la main-d'œuvre étrangère.

³Ces commissions peuvent également être chargées de tâches d'observation ou de contrôle du marché de l'emploi.

CHAPITRE 4

Politique de l'emploi

Section 1: Dialogue et partenariat social

Encouragement du partenariat social **Art. 16** ¹L'Etat encourage le dialogue et la concertation entre les partenaires sociaux.

²Il les incite en particulier à conclure des conventions collectives conformément aux articles 356 et suivants CO et les consulte dans le cadre de la préparation des contrats-types de travail.

Lien entre conventions collectives et législation publique **Art. 17** Lorsqu'il est appelé à adopter des dispositions de droit public ayant des incidences sur le marché de l'emploi ou les conditions de travail, l'Etat tient compte de l'existence d'accords collectifs réglant les conditions de travail dans les branches concernées.

Extension des conventions collectives et adoption de contrats-types

Art. 18 ¹Le Conseil d'Etat décide de l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail lorsque cela relève de la compétence du canton, conformément à la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956.

²Il édicte les contrats-types de travail lorsque cela relève de la compétence du canton, conformément aux articles 359 et suivants CO.

Organe de contrôle indépendant

Art. 19 Le service de l'emploi est l'autorité cantonale compétente pour surveiller les caisses de compensation ou autres institutions au sens de l'article 5, alinéa 2, de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956, et pour désigner un organe de contrôle indépendant conformément à l'article 6 de cette même loi.

Délégation de tâches aux partenaires sociaux

Art. 20 ¹Sous réserve de dispositions impératives du droit fédéral ou cantonal, l'Etat peut déléguer aux partenaires sociaux et aux commissions paritaires certaines tâches qui lui sont attribuées en vertu de la présente loi.

²Le Conseil d'Etat décide de cette délégation et peut l'assortir de conditions et de charges.

Section 2: Employeurs et bailleurs de services

Annonce des places vacantes

Art. 21 ¹Les employeurs sont invités à collaborer avec le service de l'emploi lorsque des places de travail sont à repourvoir au sein de leur entreprise.

²L'attribution de main-d'œuvre étrangère provenant des Etats ne bénéficiant pas d'un régime de libre circulation des personnes est liée au respect de l'alinéa premier.

Conditions de travail et de salaire

Art. 22 ¹Les employeurs appliquent des conditions de travail et de salaire conformes aux usages de la profession et de la région et veillent ainsi à ne pas provoquer de sous-enchère.

²Ils fixent les conditions de travail et de salaire de façon à exclure toute discrimination à raison de l'origine ou du sexe.

³Ils se réfèrent aux conventions collectives de travail de la branche dans laquelle ils exercent leurs activités.

Licenciements collectifs et importants

Art. 23 ¹Les employeurs contraints à un licenciement collectif au sens des articles 335d et suivants CO ainsi qu'à un licenciement important ou à une fermeture d'entreprise au sens de l'article 29 LSE en informent le service de l'emploi.

²L'information est également communiquée aux travailleurs, conformément aux dispositions du CO et de la loi sur la participation.

³Le Conseil d'Etat détermine quelles sont les entreprises concernées et à partir de quel nombre de travailleurs les licenciements sont considérés comme

licenciements importants au sens de la LSE. Pour le surplus, il règle la procédure.

Participation à l'observation du marché de l'emploi **Art. 24** Les employeurs apportent leur concours à l'observation du marché de l'emploi en fournissant notamment des indications relatives à l'emploi et aux conditions de travail et de salaire dans leur entreprise.

Participation aux mesures de réinsertion **Art. 25** ¹Dans la mesure de leurs possibilités, les employeurs apportent leur concours à l'organisation des mesures du marché du travail et des mesures d'intégration professionnelle.

²Ils s'efforcent notamment d'offrir des places de stages au profit des demandeurs d'emploi qui ont été passagèrement ou durablement éloignés du marché de l'emploi.

Contribution à la surveillance et au contrôle du marché de l'emploi **Art. 26** Les employeurs contribuent à la surveillance et au contrôle du marché de l'emploi notamment en donnant accès à leurs locaux et emplacements et en fournissant les documents et les renseignements nécessaires aux organes compétents.

Sociétés de location de services **Art. 27** En plus des dispositions spéciales qui s'appliquent à elles en vertu de la législation fédérale ou de la présente loi, les sociétés de location de services sont soumises aux dispositions de la présente loi concernant les employeurs.

Section 3: Observation du marché de l'emploi

Observation en général **Art. 28** L'Etat observe l'évolution du marché de l'emploi et publie régulièrement des informations statistiques à ce sujet.

Orientation du placement et des mesures actives **Art. 29** ¹Le service de l'emploi mène les études nécessaires à orienter les activités de placement public, à identifier les besoins en matière de mesures du marché du travail et à assurer la qualité de celles-ci.

²Il coordonne ses travaux avec ceux d'autres cantons et peut prendre part à des études intercantionales ou fédérales.

³Il peut également confier des mandats à des partenaires indépendants de l'administration.

Salaires et conditions de travail **Art. 30** ¹En collaboration avec la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail et en complément aux enquêtes menées par des institutions spécialisées, l'Etat observe l'évolution des salaires et des conditions de travail.

²Le service de l'emploi peut procéder à des relevés concernant les salaires et les conditions de travail auprès des employeurs.

³Hormis dans les cas de sous-enchère qui sont transmis, conformément à l'article 360b CO, à la commission tripartite chargée de l'observation du marché

du travail, les informations concernant les salaires et les conditions de travail ne peuvent être utilisées qu'à des fins statistiques. Elles ne peuvent être publiées que sous une forme qui ne permet pas d'identifier les personnes et les entreprises auxquelles elles se rapportent.

Répertoire des conventions collectives et des contrats-types

Art. 31 ¹En collaboration avec les autorités de la Confédération et les partenaires sociaux, le service de l'emploi tient un répertoire des conventions collectives, des conventions d'entreprises et des contrats-types déployant leurs effets sur le territoire du canton de Neuchâtel.

²Les signataires de tels accords en transmettent un exemplaire signé au service de l'emploi dès leur signature. Ils informent également ce service des adaptations apportées à ces accords.

Section 4: Placement public

Placement
a) en général

Art. 32 ¹Le service de l'emploi cherche à assurer le placement des personnes à la recherche d'un emploi et à pourvoir aux emplois vacants annoncés par les employeurs.

²A cette fin, il utilise, et gère pour le canton de Neuchâtel, le système de placement et de statistique (PLASTA) reliant, sous l'égide de la Confédération, l'ensemble des services cantonaux de l'emploi.

b) à l'égard des demandeurs d'emploi

Art. 33 ¹Le service de l'emploi conseille les demandeurs d'emploi en vue de leur réinsertion et les renseigne sur les démarches et les mesures adaptées à leur situation.

²Au besoin, il les incite à compléter leur formation professionnelle, à changer de profession ou à prendre du travail hors de leur région de domicile.

³Il coordonne ses activités de conseil et de placement à l'égard des demandeurs d'emploi avec celles d'autres institutions, en particulier des services de l'orientation professionnelle, de l'action sociale et de l'assurance invalidité, ainsi qu'avec les prestations des sociétés privées de placement.

c) à l'égard des employeurs

Art. 34 ¹Le service de l'emploi conseille et offre son appui aux employeurs qui embauchent et s'efforce de répondre à leurs attentes.

²Il veille à ce que les conditions de travail et de salaire des emplois vacants annoncés correspondent aux usages de la profession et de la région.

³Il peut apporter son concours aux mesures prises pour assurer le reclassement de personnel dans des secteurs soumis à d'importantes mutations.

⁴Il émet au besoin des préavis concernant les demandes de main-d'œuvre étrangère que les employeurs adressent au service des étrangers.

Section 5: Assurance-chômage

Accès aux prestations	<p>Art. 35 ¹En collaboration avec les caisses d'assurance-chômage, l'Etat assure une information régulière et précise sur les prestations de l'assurance-chômage et sur les conditions auxquelles elles sont octroyées.</p> <p>²Il met en œuvre les dispositions de la LACI et de la LPGA de façon à assurer aux ayants droits un accès simple et rapide aux prestations de l'assurance-chômage.</p>
Exécution	<p>Art. 36 ¹Le Conseil d'Etat désigne les autorités publiques compétentes au sens de la LACI conformément à la présente loi et arrête leur organisation.</p> <p>²Il veille à la coordination des prestations de l'assurance-chômage avec celles des autres assurances sociales et des secteurs de la formation, de l'orientation professionnelle et de l'action sociale.</p>
Associations	<p>Art. 37 ¹Le Conseil d'Etat peut accorder une subvention aux associations qui contribuent de façon particulière à la lutte contre le chômage ou qui viennent en aide aux personnes sans emploi.</p> <p>²Il peut également leur accorder le statut d'institution d'intérêt public.</p>

Section 6: Mesures du marché du travail

Organisation	<p>Art. 38 ¹Le service de l'emploi met en œuvre les mesures du marché du travail favorisant l'équilibre du marché de l'emploi et permettant de prévenir et de combattre le chômage, dans le cadre prévu par la législation fédérale.</p> <p>²Il veille à ce que l'offre de formations, de programmes d'emploi et d'autres mesures soit suffisante et qu'elle réponde aux besoins du marché du travail et à la situation des demandeurs d'emploi.</p> <p>³Il en assure la coordination avec les mesures de formation, de perfectionnement et de réinsertion organisées dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'action sociale, des migrations et des autres assurances sociales.</p>
Délégation	<p>Art. 39 ¹La mise en œuvre des mesures du marché du travail peut être confiée aux communes, à des institutions publiques ou privées de formation, ou à d'autres institutions.</p> <p>²Elle fait alors l'objet de mandats de prestations précisant notamment la nature de la prestation organisée, les objectifs poursuivis, les modalités de financement et les résultats attendus.</p>
Contrôles et qualité	<p>Art. 40 ¹Le service de l'emploi émet des directives et effectue les contrôles nécessaires pour assurer la qualité des mesures organisées.</p>

²Il peut faire dépendre le financement des mesures du respect de certaines normes de qualité.

Section 7: Mesures cantonales d'intégration professionnelle

Définition **Art. 41** ¹En complément aux mesures du marché du travail prévues par la législation fédérale, l'Etat met en œuvre les mesures cantonales d'intégration professionnelle.

²Ces mesures sont destinées à prévenir et combattre le chômage et à apporter un soutien aux personnes victimes du chômage.

³Elles ont un caractère subsidiaire par rapport aux prestations de l'assurance-chômage fédérale et à celles prévues par d'autres législations fédérales en la matière.

Enumération des mesures **Art. 42** ¹Les mesures cantonales d'intégration professionnelle peuvent notamment comprendre:

- a) le subventionnement de programmes d'emploi temporaire et de stages pour demandeurs d'emploi;
- b) le subventionnement de programmes de premier emploi, de stages en entreprises et de semestres de motivation à l'attention des jeunes demandeurs d'emploi;
- c) le subventionnement de programmes d'évaluation, de formation ou de stages en entreprises;
- d) le subventionnement de cours d'intégration, de perfectionnement et de reconversion professionnels et des prestations en faveur des participants;
- e) le subventionnement des primes de l'assurance perte de gain en cas de maladie pour demandeurs d'emploi;
- f) des encouragements à l'embauche de demandeurs d'emploi âgés;
- g) des allocations de réinsertion;
- h) des aides en cas de circonstances exceptionnelles.

²Les mesures d'intégration professionnelle peuvent également consister en mesures préventives et curatives de lutte contre le chômage, notamment sous les formes suivantes:

- a) conseil en formation;
- b) soutien d'ateliers de formation continue;
- c) subventionnement de formations en entreprises;
- d) validation de l'expérience professionnelle;
- e) appui au démarrage d'activités indépendantes.

Projets-pilotes	<p>Art. 43 ¹De façon à répondre aux évolutions constatées sur le marché de l'emploi, le Conseil d'Etat peut autoriser le développement d'autres mesures, sous la forme de projets-pilotes.</p> <p>²Il limite la durée de tels projets et les soumet à une évaluation.</p> <p>³Au terme de l'évaluation, il propose l'intégration dans la présente loi de la mesure qui a donné des résultats positifs, avec les éventuelles adaptations nécessaires. A défaut d'évaluation positive, la mesure est abandonnée.</p>
Conditions	<p>Art. 44 ¹Le Conseil d'Etat peut faire dépendre de conditions l'octroi des mesures d'intégration professionnelle.</p> <p>²Il peut notamment tenir compte de l'âge, de la situation personnelle et familiale, du comportement et du niveau de ressources des requérants.</p> <p>³Il règle l'organisation et la procédure.</p>
Registre	<p>Art. 45 Le service de l'emploi tient un registre des requérants et des bénéficiaires des mesures d'intégration professionnelle. Il y recense les prestations accordées et les éléments permettant de déterminer si les conditions fixées par le Conseil d'Etat en vertu de l'article 44 sont remplies.</p>
Echange d'informations	<p>Art. 46 ¹De façon à encourager la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion ou à déterminer le droit des intéressés aux prestations, les dossiers et les informations relatifs aux bénéficiaires des mesures d'intégration professionnelle peuvent être transmis aux autorités de la formation, de l'orientation professionnelle, des assurances sociales, de l'action sociale et à d'autres institutions importantes pour l'intégration des bénéficiaires pour autant que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l'intéressé sollicite ou reçoit des prestations de l'organe concerné et donne son accord; b) les informations et documents échangés soient limités au besoin du traitement du cas d'espèce; et c) l'organe concerné accorde la réciprocité. <p>²Dans des cas fondés et pour autant qu'aucun intérêt public ou privé ne s'y oppose, l'échange d'information au sens de l'alinéa 1 peut se faire sans l'accord de l'intéressé. Celui-ci est alors informé subséquentement de l'échange d'information et de son contenu.</p>
Autres dispositions applicables	<p>Art. 47 Les articles 38, alinéas 2 et 3, 39 et 40 relatifs à l'organisation des mesures du marché du travail sont applicables par analogie à l'organisation des mesures cantonales d'intégration professionnelle.</p>

Section 8: Surveillance et contrôle du marché de l'emploi

Placement de personnel et location de services

Art. 48 ¹Le service de l'emploi exerce la surveillance cantonale des sociétés de placement de personnel et de location de services, conformément à la LSE.

²Il délivre les autorisations cantonales nécessaires et tient un registre des sociétés autorisées.

³Il veille à ce que les activités de placement et de location de services soient exercées conformément à la législation, en particulier en ce qui concerne les conditions appliquées aux travailleurs placés ou dont les services sont loués.

Prévention et lutte contre le travail illicite

Art. 49 ¹L'Etat prend les mesures adaptées pour prévenir et combattre le travail illicite.

²Par travail illicite, il faut notamment entendre:

- a) l'emploi clandestin de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers;
- b) le détachement de travailleurs en Suisse en violation des dispositions de la législation sur les travailleurs détachés;
- c) l'emploi de travailleurs non déclarés aux assurances-sociales obligatoires;
- d) l'emploi non déclaré exercé par un travailleur alors qu'il bénéficie de prestations de l'assurance-chômage, d'autres assurances sociales ou privées, des mesures d'intégration professionnelle ou de prestations de l'aide sociale;
- e) les travaux exercés en vertu d'un contrat de travail auquel on a donné une dénomination impropre afin d'éviter les dispositions légales pertinentes (faux indépendants);
- f) l'emploi de travailleurs non déclarés aux autorités fiscales ou qui ne déclarent pas leur salaire à ces autorités.

Contrôles

Art. 50 ¹Le service de l'emploi effectue les contrôles nécessaires et constate les infractions en relation avec le travail illicite.

²Il collabore avec d'autres autorités compétentes en matière de travail illicite, y compris celles de la Confédération.

³Il peut, au besoin, se faire assister par les polices cantonale ou communales.

Collaborateurs du service de l'emploi chargés des contrôles

Art. 51 ¹Dans l'exercice de leurs fonctions, les collaborateurs du service de l'emploi chargés du contrôle du marché de l'emploi ont qualité d'agents de la police judiciaire au sens du code de procédure pénale neuchâtelois.

²Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils peuvent procéder à toutes investigations et opérations que les agents de police judiciaire sont habilités à effectuer en vertu du code de procédure pénale neuchâtelois. Ils peuvent notamment:

- a) obtenir les renseignements et documents nécessaires auprès de toutes autorités, administrations, sociétés ou personnes physiques qui les détiennent;
- b) avoir accès aux locaux de travail, ateliers et chantiers;
- c) exiger des personnes interpellées qu'elles justifient de leur identité, permis de séjour ou permis de travail;
- d) demander toutes justifications de nature à établir l'affiliation et le paiement auprès des assurances sociales.

³Ils constatent les infractions dans les formes prévues par le code de procédure pénale neuchâtelois.

Dénonciation et transaction

Art. 52 ¹En dérogation à l'article 6 du code de procédure pénale neuchâtelois, les infractions en lien avec le travail illicite constatées par d'autres services de l'administration ou d'autres institutions compétentes sont communiquées au service de l'emploi lorsqu'elles peuvent révéler d'autres formes de travail illicite.

²Le service de l'emploi examine si d'autres formes de travail illicite doivent être poursuivies et effectue au besoin les actes d'enquête nécessaires.

³Il dénonce les infractions constatées au ministère public selon les formes prévues par le code de procédure pénale neuchâtelois.

⁴Lorsque les conditions sont réalisées, les collaborateurs du service de l'emploi chargés du contrôle du marché de l'emploi peuvent passer transaction avec les contrevenants.

Collaboration avec les instances judiciaires et les autres instances compétentes

Art. 53 ¹Le service de l'emploi communique les dénonciations qu'il adresse au ministère public aux instances concernées par les faits constatés.

²Sont réputées instances concernées au sens de l'alinéa premier les autorités de la Confédération, du canton, des communes et d'autres organes appelés à rendre des décisions dans leur domaine de compétence sur lesquelles les infractions énumérées à l'article 49, alinéa 2, peuvent avoir une incidence.

³Le Conseil d'Etat établit la liste des instances qui correspondent à cette définition.

⁴Les instances que le service de l'emploi a avisées informent celui-ci au moins à la fin de chaque année des effets de ces dénonciations.

⁵Les instances judiciaires communiquent au service de l'emploi les décisions qu'elles rendent en matière de travail illicite.

Collaboration avec les commissions paritaires

Art. 54 ¹L'Etat collabore dans le cadre des activités de lutte contre le travail illicite avec les commissions paritaires créées conformément à une convention collective de travail.

²Il veille notamment à assurer la coordination entre les activités de contrôle des commissions paritaires et celles du service de l'emploi.

³Il accorde une carte de légitimation aux personnes chargées du contrôle par les commissions paritaires.

⁴Sous réserve de dispositions impératives de la législation, le Conseil d'Etat peut déléguer aux commissions paritaires certaines tâches de contrôle. Il peut assortir cette délégalion de conditions et de charges.

⁵Les commissions paritaires annoncent au service de l'emploi les infractions qu'elles constatent en relation avec le travail illicite. Le service de l'emploi procède aux dénonciations conformément à l'article 52.

Collaboration avec la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail

Art. 55 ¹La commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail est renseignée, en principe au moins une fois par année, par un rapport au sujet des activités de surveillance et de contrôle du marché de l'emploi.

²En accord avec le Conseil d'Etat, elle peut déléguer aux organes de l'Etat compétents en matière de contrôle du marché de l'emploi certaines tâches de contrôle qui relèvent de sa compétence en vertu de la législation fédérale. Elle est alors informée du résultat de ces contrôles.

Base de données

Art. 56 Le service de l'emploi tient un registre des dénonciations reçues, des contrôles effectués, des infractions constatées, des personnes dénoncées et des jugements prononcés.

Section 9: Main-d'œuvre étrangère

Principes

Art. 57 Dans le cadre et les limites fixés par la législation fédérale, l'Etat autorise le recrutement de main-d'œuvre étrangère de façon à réaliser la libre circulation des personnes au sens des accords conclus entre la Suisse et les pays de l'Union européenne et de l'AELE et à soutenir le développement de l'économie neuchâteloise.

Ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE

Art. 58 ¹Le service des étrangers veille à l'application dans le canton des dispositions concernant la libre circulation des personnes au sens de l'OLCP et des accords conclus entre la Suisse et les pays de l'Union européenne et de l'AELE.

²Il renseigne la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail sur les évolutions constatées en matière de main-d'œuvre étrangère.

Ressortissants de pays tiers

Art. 59 ¹Le service des étrangers gère les contingents attribués au canton par la Confédération conformément à l'OLE pour le recrutement de ressortissants de pays tiers.

²Dans ce cadre, il veille à ce que les employeurs puissent disposer des compétences nécessaires au développement de l'économie neuchâteloise et à ce que les conditions de travail offertes à la main-d'œuvre étrangère soient conformes aux usages de la profession et de la région.

³Il s'appuie au besoin sur les avis de la commission d'experts prévue à l'article 14. Il peut également consulter les commissions paritaires constituées ou d'autres autorités compétentes en matière de marché du travail.

Procédure **Art. 60** ¹Le Conseil d'Etat détermine les autorités compétentes en vertu de l'OLCP conformément à la législation fédérale et à la présente loi.

²Le département émet des directives quant à la procédure à suivre et aux critères à prendre en considération pour le dépôt et le traitement des demandes de main-d'œuvre étrangère. Il est l'autorité compétente au sens de l'article 360b, alinéa 5, CO.

³Le service des étrangers donne des instructions aux autorités communales chargées de tâches d'exécution dans le domaine la main-d'œuvre étrangère.

CHAPITRE 5

Financement

Contributions fédérales **Art. 61** Les dépenses de l'Etat découlant de l'application de la présente loi sont prioritairement couvertes par les contributions prévues par les législations fédérales.

Exécution de la LACI et des mesures cantonales d'intégration professionnelle **Art. 62** ¹La participation financière du canton prévue par la LACI à l'exécution, aux mesures et, cas échéant, aux indemnités de l'assurance-chômage, ainsi que les dépenses entraînées par les mesures cantonales d'intégration professionnelle sont supportées à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes.

a) répartition entre l'Etat et les communes ²Dans des cas particuliers, le Conseil d'Etat peut décider d'une prise en charge plus importante par l'Etat.

b) part de l'Etat **Art. 63** ¹Pour couvrir la part des dépenses incombant à l'Etat en vertu de l'article 62, il est créé un fonds pour l'intégration professionnelle.

²La surveillance du fonds est confiée au Conseil d'Etat qui détermine les dispositions d'exécution.

³Le fonds est alimenté par des annuités budgétaires.

c) part des communes **Art. 64** ¹La part des dépenses incombant à l'ensemble des communes en vertu de l'article 62 est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

Communes **Art. 65** ¹Les communes supportent les coûts relatifs à l'exploitation de leurs offices communaux du travail.

²Les encouragements visés à l'article 8, alinéa 2, peuvent prendre la forme de contributions financières de l'Etat.

Commissions nommées par le Conseil d'Etat **Art. 66** Sous réserve de dispositions fédérales contraignantes, le Conseil d'Etat détermine le financement des commissions qu'il a nommées en application de la présente loi ainsi que le mode d'indemnisation de leurs membres.

Commissions paritaires **Art. 67** ¹Les commissions paritaires formées en application de conventions collectives reçoivent les indemnités prévues par la législation fédérale. Le Conseil d'Etat en fixe le montant et les modalités.

²L'Etat peut également leur accorder une contribution financière lorsqu'elles contribuent de façon importante à l'exécution de la présente loi. Cas échéant, le Conseil d'Etat décide de cette contribution et peut l'assortir de conditions et de charges.

Emoluments **Art. 68** ¹L'Etat fixe au besoin les émoluments prévus par la législation fédérale.

²Il peut également prélever des émoluments en contre-partie de prestations d'information et de documentation qui dépassent le cadre du mandat général que lui confère la présente loi en matière d'information.

³Le Conseil d'Etat arrête les barèmes des émoluments.

Frais de contrôle **Art. 69** ¹L'Etat peut mettre à la charge des contrevenants le coût des contrôles du marché de l'emploi qui révèlent des situations de travail illicite.

²Il peut également porter à la charge des contrevenants le coût des recherches d'informations consécutives à un refus de renseigner ou de remettre les documents nécessaires au contrôle.

³Le Conseil d'Etat détermine les frais qui peuvent être facturés.

Budget de l'Etat **Art. 70** A défaut de contributions fédérales suffisantes ou de financement spécial prévu par la présente loi, le financement des autorités et des prestations de l'Etat relevant de la présente loi est assuré dans le cadre du budget ordinaire de l'Etat.

Subventions **Art. 71** Les subventions que le Conseil d'Etat octroie en application de la présente loi sont soit des indemnités soit des aides financières au sens de la législation cantonale sur les subventions. Le Conseil d'Etat est chargé de qualifier ces subventions dans les dispositions d'application.

CHAPITRE 6

Voies de droit et exécution

Voies de droit en matière d'assurance-chômage

Art. 72 ¹Sous réserve des dérogations prévues par la LACI, les décisions en matière d'assurance-chômage rendues par le service de l'emploi, la CCNAC et les autres caisses de chômage peuvent faire l'objet d'une opposition écrite dans les 30 jours dès leur notification.

²Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours dès leur notification auprès du département, puis, dans le même délai, auprès du Tribunal administratif.

³La LPGA et la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, s'appliquent pour le surplus.

Voies de droit dans les autres domaines

Art. 73 ¹Les autres décisions du service de l'emploi et de la CCNAC, ainsi que les décisions du service des étrangers, peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours auprès du département, puis, dans le même délai, auprès du Tribunal administratif.

²La procédure en matière de mesures cantonales d'intégration professionnelle est en principe gratuite.

³La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 s'applique pour le surplus.

CHAPITRE 7

Dispositions pénales

Dispositions pénales

Art. 74 ¹Sous réserve de dispositions de la législation fédérale, celui qui, en violation des dispositions de la présente loi,

- a) étant astreint à donner des renseignements ou à produire des documents, en fournit sciemment de faux ou d'incomplets, ou refuse d'en fournir;
- b) s'oppose aux opérations d'enquête ou de contrôle prescrites par l'autorité compétente ou les empêche de quelque manière, notamment en lui interdisant l'accès aux emplacements et locaux;
- c) obtient ou tente d'obtenir pour lui-même ou pour autrui une allocation ou un subside auquel il n'avait pas droit en donnant sciemment des indications inexactes ou incomplètes,

est punissable de l'amende jusqu'à 10.000 francs ou des arrêts jusqu'à 15 jours, les deux peines pouvant être cumulées. Demeure réservée l'application de l'article 292 du code pénal suisse.

²L'amende pour les infractions concernant le travail illicite est de 500 francs au minimum.

³Sous réserve de dispositions de la législation fédérale, les autres infractions aux dispositions ou aux mesures d'exécution de la présente loi, ainsi que l'inexécution d'une décision de l'office cantonal de conciliation en matière de conflits du travail sont punissables de l'amende jusqu'à 2000 francs ou des arrêts jusqu'à 15 jours.

⁴Le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté ainsi que l'organe d'une personne morale qui intentionnellement ne prend pas les dispositions nécessaires pour informer le subordonné, le mandataire ou le représentant de ses obligations envers les personnes chargées du contrôle du marché de l'emploi ou pour faire cesser l'empêchement répond personnellement de cette infraction.

CHAPITRE 8

Dispositions finales

- Modification de lois
a) loi sur la procédure et la juridiction administratives
- Art. 75** La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:
- Art. 31, let. c*
- Abrogé*
- b) loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce
- Art. 76** La loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1996, est modifiée comme suit:
- Art. 4*
- Abrogé*
- Abrogation
- Art. 77** Sont abrogés:
- a) la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, du 30 septembre 1996;
- b) le décret concernant le contrôle du marché cantonal de l'emploi, du 24 octobre 2000;
- c) la loi concernant les contrats collectifs de travail, du 17 mai 1939;
- d) le décret concernant le financement des mesures de crise destinées à lutter contre le chômage et à apporter un soutien aux personnes physiques victimes du chômage, du 25 mars 1992;
- e) le décret chargeant le Conseil d'Etat d'exécuter les dispositions de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail du 28 septembre 1956, du 15 avril 1969.

Référendum et
entrée en vigueur

Art. 78 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

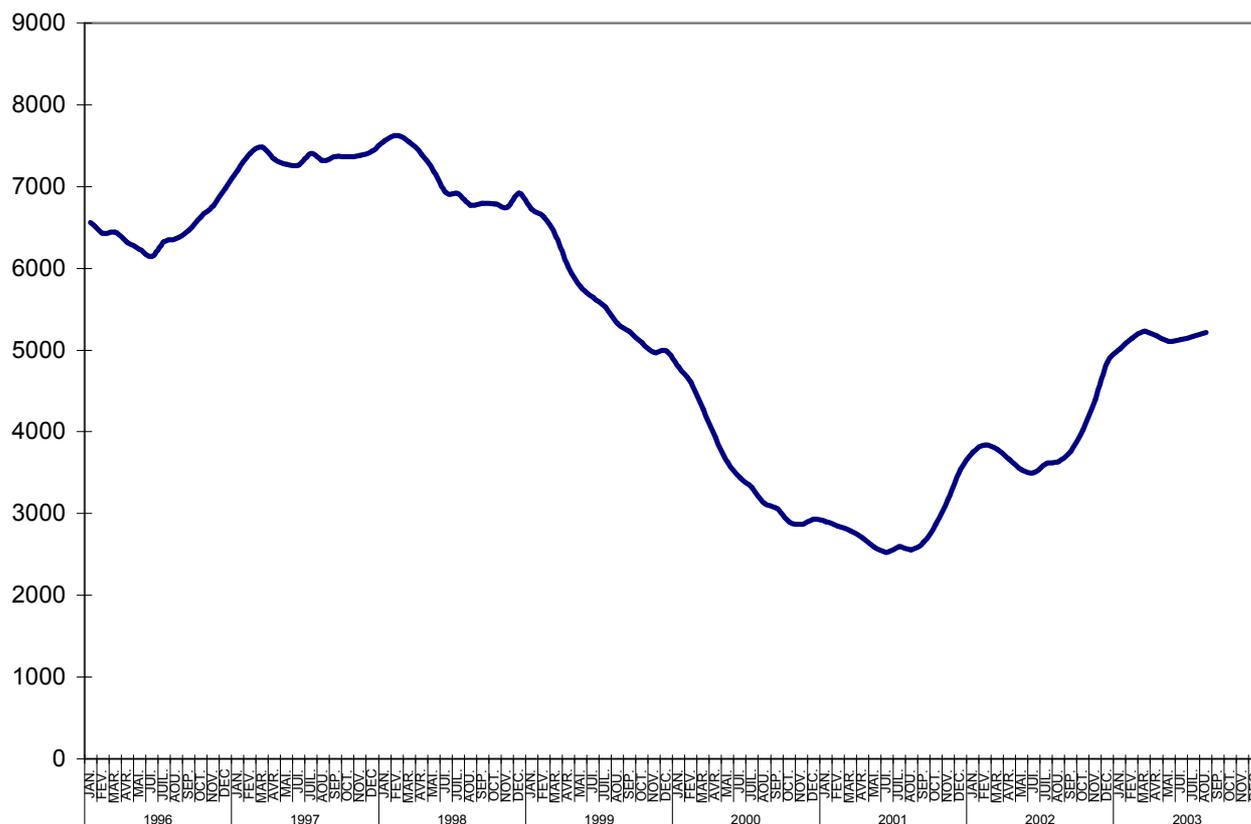
Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

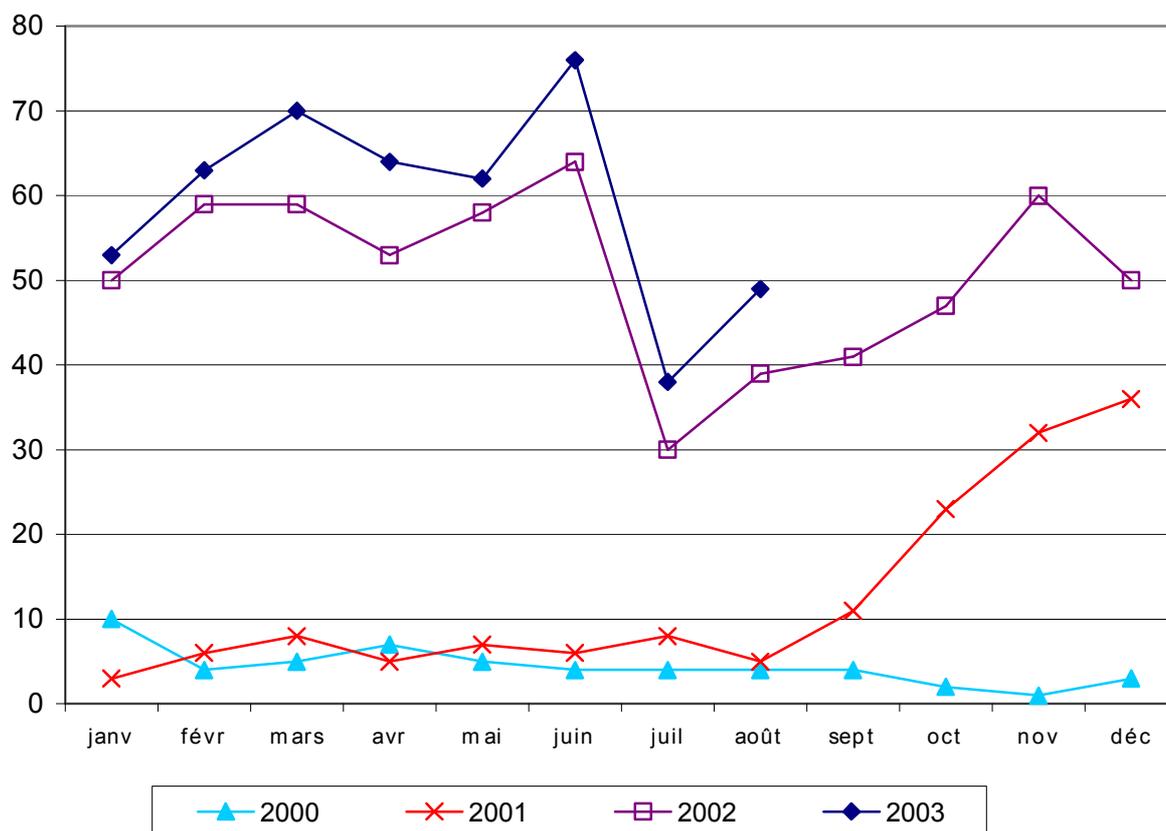
ASPECTS STATISTIQUES DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

1.1. Evolution du nombre de demandeurs d'emploi dans le canton de Neuchâtel



	janv.	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
1990	798	821	829	870	859	872	957	933	963	1041	1229	1397
1991	1591	1644	1693	1779	1777	1850	2042	2222	2362	2539	2755	3057
1992	3345	3382	3549	3707	3677	3769	3998	4169	4357	4337	4550	4757
1993	5036	5037	5187	5404	5491	5807	6200	6188	6396	6391	6735	6922
1994	6988	7082	6885	6789	6761	6624	6692	6645	6560	6467	6607	6693
1995	6653	6534	6442	6299	6222	5929	6064	6111	6067	6254	6285	6279
1996	6561	6428	6441	6319	6235	6143	6323	6361	6464	6632	6764	6983
1997	7197	7401	7481	7337	7267	7263	7400	7316	7367	7362	7380	7433
1998	7558	7626	7543	7397	7188	6923	6908	6774	6795	6787	6747	6916
1999	6723	6628	6390	6020	5768	5645	5526	5327	5220	5088	4971	4989
2000	4790	4605	4279	3930	3625	3444	3316	3128	3065	2899	2867	2930
2001	2903	2849	2789	2705	2589	2528	2594	2559	2651	2873	3177	3534
2002	3751	3840	3788	3660	3535	3501	3611	3639	3764	4024	4392	4854
2003	5011	5143	5227	5176	5109	5126	5172	5218				

1.2. Décisions positives en matière de réduction de l'horaire du travail (nombre d'entreprises)



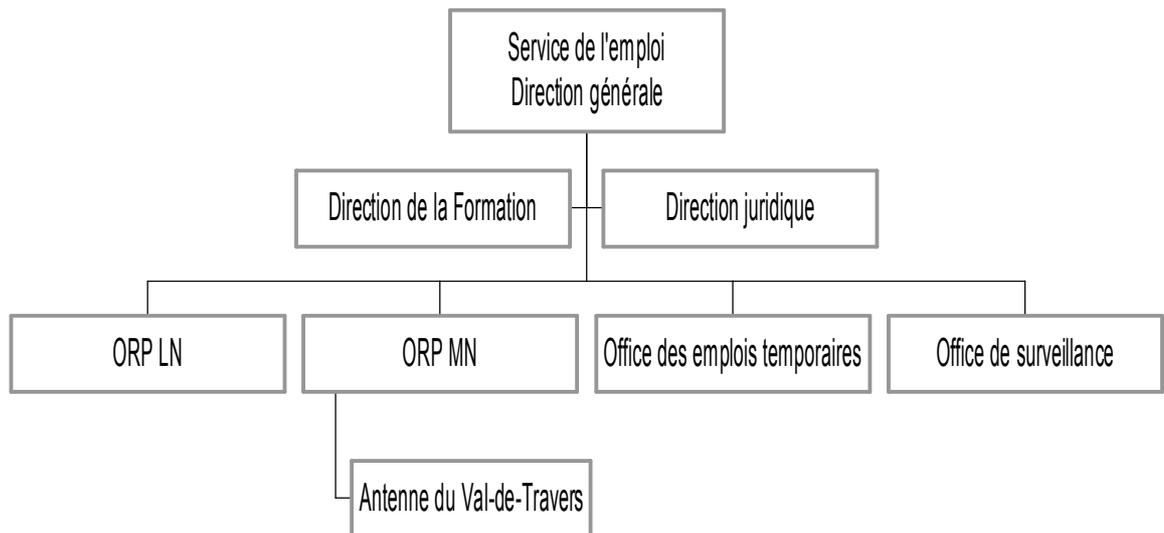
	janv.	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
2000	10	4	5	7	5	4	4	4	3	2	1	3
2001	3	0	8	5	7	6	8	5	11	22	32	36
2002	50	59	59	53	58	64	30	39	41	47	60	50
2003	53	63	70	64	62	76	38	49				

1.3. Publications d'offres d'emploi dans la presse quotidienne régionale



	janv.	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
1998	1278	1134	1276	1232	1264	1384	1011	1062	1165	1377	1059	623
1999	1294	1345	1415	1461	1344	1731	1057	1257	1520	1723	1385	1234
2000	2411	2165	2110	2017	2982	2029	1664	2310	2474	2503	2286	1504
2001	2422	2524	2481	1998	1920	2221	1396	1603	1772	1367	1343	1022
2002	1439	1505	1423	1369	1254	1188	695	1026	937	1168	921	547
2003	823	780	874	656	740	713	555	683				

ORGANISATION PRÉVUE DU SERVICE DE L'EMPLOI



Annexe 3

NORMES FINANCIÈRES ET SALAIRES DES EMPLOIS TEMPORAIRES DANS LE CADRE DES MESURES CANTONALES D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE (ARRÊTÉ DU CONSEIL D'ÉTAT DU 18 DÉCEMBRE 2002)

1. Normes financières

N'ont droit aux emplois temporaires que les personnes dont les ressources financières n'atteignent pas les limites suivantes:

a) revenu

2700 francs par mois pour une personne seule, auxquels s'ajoutent 750 francs pour la deuxième et pour la troisième personne du ménage et 500 francs pour chaque personne suivante.

Remarques:

Les montants de salaires sont pris en considération en chiffres bruts, c'est-à-dire avant déductions sociales.

Les revenus de la fortune, de même qu'une fraction de celle-ci (1/10 par an,) sont pris en considération comme revenus.

Les allocations familiales et les revenus d'apprentis ne sont pas pris en considération dans les revenus disponibles.

b) fortune

75.000 francs pour une personne seule, auxquels s'ajoutent 15.000 francs par personne supplémentaire dans le ménage.

Remarque:

La valeur du logement d'habitation propriété du requérant et les sommes consacrés à la prévoyance (3^e pilier) ne sont pas prises en considération dans la fortune disponible.

D'autres conditions, liées à l'âge, au comportement et à la situation du requérant doivent être remplies, en plus des conditions financières.

2. Salaires octroyés aux bénéficiaires d'un emploi temporaire

Minimum : 2700 francs bruts par mois

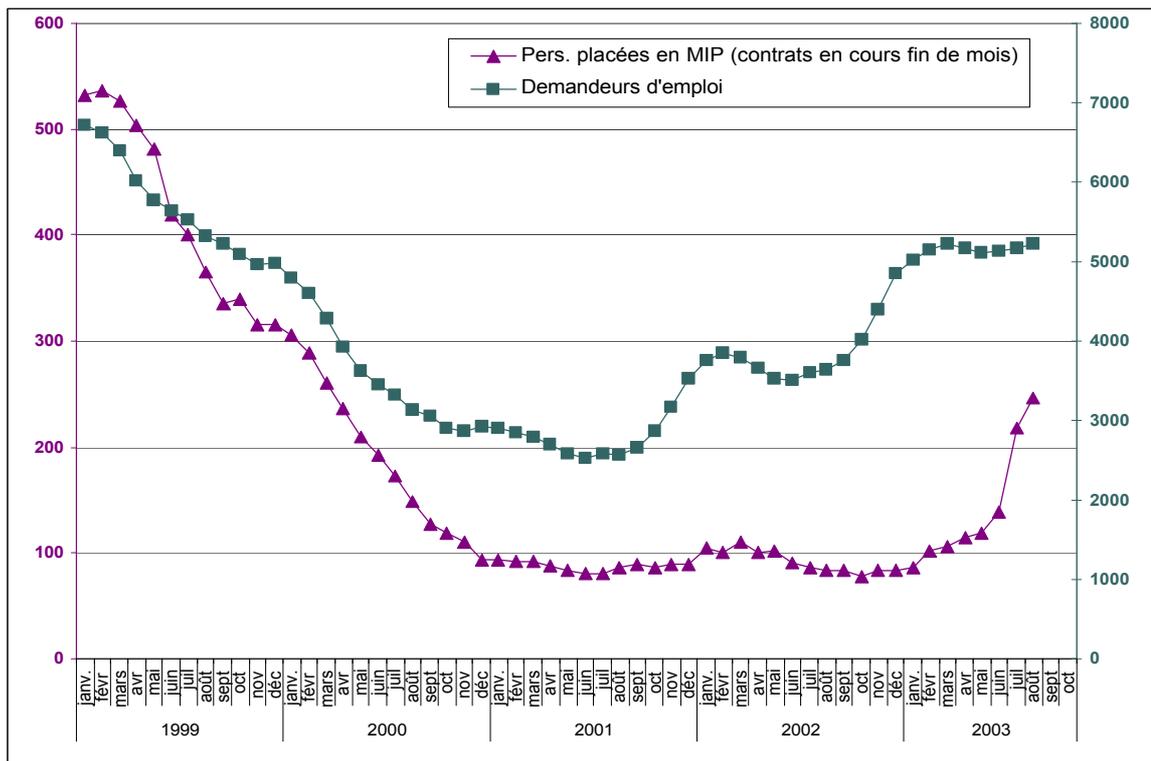
Maximum : 3100 francs bruts par mois

Remarques:

Entre le minimum et le maximum, le salaire est fixé en fonction des ressources disponibles du ménage. Les éventuelles allocations familiales s'ajoutent aux montants de salaire brut.

Les personnes n'ayant pas droit aux emplois temporaires uniquement en raison de ressources financières supérieures aux limites ci-dessus peuvent bénéficier d'un stage, rémunéré à raison de 1300 francs bruts par mois.

**DEMANDEURS D'EMPLOI ET PERSONNES PLACÉES
EN EMPLOI TEMPORAIRE DANS LE CADRE
DES MESURES CANTONALES D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE**



1999	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Dem. d'emploi	6723	6628	6390	6020	5768	5645	5526	5327	5220	5088	4971	4989
Personnes placées	532	537	527	504	481	419	401	365	336	339	315	316
2000	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Dem. d'emploi	4790	4605	4279	3930	3625	3444	3316	3128	3065	2899	2867	2930
Personnes placées	305	288	261	237	210	192	172	149	128	119	110	93
2001	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Dem. d'emploi	2903	2849	2789	2705	2589	2528	2594	2559	2651	2873	3177	3534
Personnes placées	94	92	92	88	83	80	81	86	89	87	89	89
2002	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Dem. d'emploi	3751	3840	3788	3660	3535	3501	3611	3639	3764	4024	4392	4854
Personnes placées	105	101	111	100	102	90	87	84	83	78	83	84
2003	janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Dem. d'emploi	5011	5143	5227	5176	5109	5126	5172	5218				
Personnes placées	87	102	106	115	119	139	218	246				