Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
a) relatif
à l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans
b) à l'appui
d'un projet de loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans

(Du 18 octobre 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Afin de mettre en œuvre une politique volontariste permettant d'offrir aux personnes aptes à travailler une véritable opportunité d'intégrer le marché de l'emploi et d'endiguer l'explosion des dépenses d'aide sociale, le Conseil d'Etat propose d'introduire dès le 1er janvier 2007 un ensemble de douze mesures favorisant l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans.

L'accompagnement en apprentissage sera renforcé. Aux programmes d'emploi temporaire existants, lesquels se verront doter d'objectifs précis en termes de formation notamment, viendront s'ajouter des placements dans l'administration et les entreprises par le biais d'allocations d'intégration professionnelle (AIP).

Grâce à la création d'un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans alimenté par les employeurs publics et privés du canton à raison de 0,3% de leur masse salariale, un salaire pris en charge à raison de 60 % (plafonné à 2600 francs) par l'Etat et 40 % par les employeurs sera versé aux personnes de moins de 30 ans émargeant à l'aide matérielle qui prendront part activement à une mesure d'insertion. Les entreprises bénéficieront d'une allocation d'encadrement en entreprise (AEE) versée dès l'engagement simultané de trois personnes de moins de 30 ans.

Le système se veut incitatif. Ainsi, les personnes jugées aptes au placement qui auront un comportement amenant à une rupture de contrat seront pénalisées et celles refusant la mesure sans motif valable ne toucheront plus d'aide sociale, l'article 13 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel étant réservé. Stimulant et progressif, ce dispositif sera introduit pendant deux ans. De manière régulière, un bilan sera dressé afin d'adapter au mieux l'ensemble des mesures à la double exigence d'insérer dans le monde du travail un maximum de jeunes adultes bénéficiant de l'aide matérielle et de répondre aux besoins de l'économie. Les enjeux sont à la hauteur du défi: offrir un véritable projet de vie aux personnes de moins de 30 ans émargeant actuellement à l'aide sociale, projet de vie axé sur l'intégration professionnelle et sur un retour à l'autonomie individuelle.

L'intérêt pour l'économie du canton est manifeste: avec l'évolution démographique marquée par une diminution graduelle de la population en âge de travailler et les besoins croissants des entreprises neuchâteloises en matière de main-d'œuvre toujours plus qualifiée, l'élargissement de la base de recrutement devient une nécessité pour favoriser la croissance de ces mêmes entreprises et maintenir l'attractivité économique de notre canton. La problématique est de nature économique, même si ses impacts les plus préoccupants à court terme sont de nature sociale et touchent en premier lieu les finances publiques.

Davantage de qualifications et davantage de personnel, tels sont les besoins avérés de l'économie pour demain. Le dispositif prévu entend bien répondre à cette exigence en accentuant le rôle de partenaire social des milieux économiques, comme l'a souhaité le Conseil d'Etat dans son programme de législature 2006-2009.

1. INTRODUCTION

Le marché du travail s'est fortement transformé ces dernières décennies. Mondialisation de l'économie, changements technologiques et évolutions sociales se sont conjugués à un rythme accéléré excluant du marché du travail celles et ceux qui ne parviennent pas à s'adapter aussi vite qu'il le faudrait. Il en résulte notamment des jeunes qui n'ont jamais eu l'opportunité de se former ou de s'insérer sur le marché du travail au sortir de leur formation et des personnes plus âgées qui sont exclues de ce même marché du travail et ne parviennent pas à s'y réinsérer. Les causes de ces phénomènes sont aussi diverses que complexes. Les conséquences pour les individus touchés sont chaque fois graves et l'ampleur qu'elles ont prises compromet aujourd'hui le développement collectif. C'est la problématique qu'exposent les trois motions ci-dessous acceptées par votre autorité respectivement les 7 novembre 2000, 29 juin 2005 et le 4 octobre 2006:

99.159
29 septembre 1999
Motion du groupe socialiste
Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle

La révolution technologique en cours depuis des années accélérée par les phénomènes de la globalisation et de la mondialisation a profondément modifié ce qu'on dénomme "le marché du travail". De très nombreuses personnes ont dû changer de métier quand ils ou elles ont conservé leur emploi.

Même la Suisse a connu des taux de chômage insolites et notre canton a particulièrement souffert et souffre encore de l'effet de ces mutations. Les décisions fédérales contenues dans la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) soutenues par les mesures cantonales (mesures de crise et action sociale) contribuent à aider les travailleurs et les travailleuses à traverser cette période de grandes turbulences.

Toutefois, et en dépit des interventions des pouvoirs publics, un grand nombre de nos concitoyens et de nos concitoyennes se retrouvent actuellement sans emploi fixe. Nous sommes d'avis que le travail, qui est le meilleur facteur de réinsertion, a une triple fonction:

a) de subsistance;

b) de socialisation, de formation et d'épanouissement;

c) de citoyenneté.

Si les aides précitées répondent à la fonction a, elles n'ont pas, parce que limitées dans le temps, d'efficacité suffisante pour les points b et c. Or, ceux-ci, en macro-économie, sont des critères objectifs permettant à une société d'atteindre le meilleur PIB possible.

De plus, les coûts engendrés par les mesures de crise et l'action sociale augmentent très rapidement, imputant le budget 1999 de plus de 30 millions de francs.

Aussi les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier, dans le cadre de la législation en vigueur, la prolongation des moyens actuels en faveur de ceux et celles qui ne peuvent pas, sans aide, se réinsérer dans "le marché du travail". Notre concept propose la pérennité des emplois jusqu'à une nouvelle occupation. En effet, les contrats temporaires de six ou douze mois ne conviennent pas à cette population qui doit prioritairement être stabilisée par un avenir professionnel de longue durée. L'idée consiste à permettre l'engagement de longue durée ou à tout le moins indéterminée de travailleurs et de travailleuses de plus de 55 ans ou de capacité réduite. Nous pensons à des activités

employant beaucoup de main-d'oeuvre non qualifiée (tri, classement, récupération, entretien, nettoyage, conditionnement...). Pour y parvenir, nous préconisons un subventionnement partiel dont le taux dépendrait de handicaps objectivement constatés dans le cadre d'une première expérience limitée à une centaine de personnes dont les chances de retour sur "le marché du travail" sont fortement restreintes.

L'opération devrait être neutre sur le plan financier; l'argent ainsi distribué réduisant d'autant la charge des actions sociales appliquées aujourd'hui. Nous sommes persuadés qu'on cassera ainsi le cercle vicieux dans lequel ces concitoyens et ces concitoyennes tournent depuis l'arrivée de la crise.

Signataires: F. Berthoud, M. Debély, B. Bois, P. Erard, J. Studer, L. Vaucher, O. Duvoisin, M. Blum, C. Mermet, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, A. Laurent, B. Renevey, J.-S. Dubois, R. Jeanneret, H.U. Weber, H. Deneys, M. Perroset, M. Donati, P. Bonhôte, S. Vuilleumier, D. Barraud, J.-A. Maire, F. Gertsch, J.-C. Perrinjaquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, L. Matthey, Frédéric Cuche, J.-J. Delémont et R. Wüst.

04.140
27 avril 2004
Motion Philippe Haeberli
Mieux cibler l'aide sociale pour les jeunes

Le développement de la société actuelle, les modifications des structures familiales, la baisse de *la majorité, l'évolution des exigences professionnelles font que de plus en plus de jeunes adultes (18-25 ans) ont recours à l'aide sociale. Les dernières statistiques du Département des finances et des affaires sociales mettent en évidence que 25,3% des nouveaux dossiers concernent cette catégorie. A l'instar des nouvelles directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et dans un souci de ne pas accentuer un déséquilibre avec les jeunes adultes autonomes, qui souvent se retrouvent financièrement défavorisés par rapport aux jeunes bénéficiant de l'aide sociale, il convient d'étudier l'opportunité d'adapter certaines dispositions légales et réglementaires.*

Depuis l'instauration de l'aide sociale moderne telle que nous la connaissons, la réponse donnée à la pauvreté a été abordée dans un concept général de développement des assurances sociales, ce qui a permis de modifier petit à petit la conception de l'aide sociale. Pour honteux que pût être ressenti le recours à l'assistance jusque dans les années 1990, il faut convenir que son accès facilité est de plus en plus considéré comme un droit dont on peut craindre que la jeune génération soit tentée d'user sans retenue lorsqu'elle est confrontée à des problèmes professionnels ou familiaux.

La présente demande veut avant tout mettre en évidence que le recours à l'aide sociale devrait être exceptionnel pour les jeunes adultes et que tout doit être mis en oeuvre pour l'éviter, notamment en réaffirmant la responsabilité des parents dans le processus de formation des enfants.

Considérant que plus la durée d'inactivité est longue et plus la réinsertion devient difficile, la priorité absolue doit être accordée aux mesures proposant aux jeunes adultes un projet de vie visant à la formation et à l'insertion professionnelle. Lors d'un recours inévitable à l'aide sociale, on doit pouvoir exiger des jeunes adultes qui n'ont pas de responsabilité familiale qu'ils adoptent un cadre de vie leur permettant de minimiser les coûts d'entretien et de logement, et qu'ils soient astreints à une contre-prestation, dans le cadre des mesures de réinsertion socioprofessionnelle (ISP) qui correspondent à leurs capacités et possibilités individuelles. Ces mesures doivent permettre à terme de réduire leur détresse et améliorer durablement leur situation personnelle. Ces mesures devraient également leur rendre une autonomie financière à moyen et long termes.

Dès lors, nous demandons au Conseil d'Etat:

1. *d'examiner la possibilité de soumettre tous les jeunes adultes bénéficiant de l'aide sociale et qui n'ont pas de charges familiales à une application différenciée des normes d'aide matérielle assortie de l'introduction d'une contre-prestation obligatoire. En principe les jeunes adultes sans revenu suffisant devraient être incités à continuer à vivre chez leurs parents;*
2. *de répertorier toutes les compétences au niveau de l'Etat dans les domaines de la formation, afin de développer la coordination interinstitutionnelle, ceci dans le but d'offrir un cadre cohérent et unifié spécifique pour la problématique des jeunes en matière de conseil individuel, de formation, ainsi que de mesures permettant une véritable insertion professionnelle.*

Cosignataires: R. Comte, M.-L. Béguin, Y. Morel, G. Pavillon, B. Keller, J. Tschanz, F. Rutti, R. Debély, F. Loeffel, E. Berthet, M. Desaulles-Bovay, M. Grossmann, M. Schafroth, Ch. Imhof, S. Vogel, W. Geiser et A. Gerber.

06.152
6 septembre 2006
Motion interpartis
Pour des places d'apprentissage accessibles

La formation duale et l'intégration professionnelle des jeunes doivent être mises en avant, développées, et mises en priorité par le Conseil d'Etat. De ce fait, le Conseil d'Etat est invité à étudier les moyens d'adopter une politique de soutien aux apprentissages proactive et valorisante.

Il pourrait notamment être envisagé:

1. *de veiller à diminuer les charges et contraintes administratives des entreprises formatrices;*
2. *de développer et d'encourager la formation duale, notamment en favorisant les liens entre les écoles et les entreprises;*
3. *de favoriser la mobilité des apprentis au sein et entre les entreprises;*
4. *de s'assurer que l'orientation professionnelle est sensibilisée à la réalité du terrain et aux besoins des entreprises.*

Signataires: N. Fellrath, O. Duvoisin, C. Gehringer, M.-F. Monnier Douard, Martial Debély, C. Bertschi, K. Coassin, C. Siegenthaler, E. Flury, D. Cottier, J.-C. Baudoin et R. Clottu.

Pour le Conseil d'Etat, et comme l'expose le chapitre 2 du présent rapport, la source du problème de l'aide sociale chez les jeunes réside dans les étapes de formation et d'insertion professionnelle de leur parcours. Le Conseil d'Etat a donc élaboré un dispositif permettant d'insérer durablement dans le monde du travail un maximum de jeunes adultes bénéficiant de l'aide matérielle. Il permettra à la fois de réduire les coûts de l'aide sociale, d'élargir le bassin de main-d'œuvre à disposition des entreprises et d'accroître le rôle de partenaire social de ces dernières. Ce dispositif s'appuie sur la création d'un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans et concrétise un des principaux objectifs du gouvernement fixés dans son programme de législature 2006-2009.

2. CONSTATS

2.1. Quelques chiffres-clés sur le marché de l'emploi neuchâtelois

En 2005, le taux de chômage chez les jeunes s'est établi à 5.7%, un taux significativement plus élevé que le taux cantonal moyen de 4,3%. Cela dit, les périodes de chômage sont en moyenne de 181 jours pour les personnes de moins de 30 ans alors qu'elles sont de 257 jours pour les plus de 30 ans. Ainsi, le marché de l'emploi neuchâtelois connaît un taux de rotation élevé. En 2005, les jeunes chômeurs se sont fortement renouvelés puisqu'il y a eu presqu'autant d'inscriptions dans les ORP que de d'annulations pour prise d'emploi. L'emploi est donc instable pour les jeunes.

Ce phénomène a sans conteste des causes économiques. Pour les raisons qui sont exposées plus loin dans ce chapitre, les employeurs ne sont pas toujours enclins à engager des jeunes. Toutefois, compte tenu de leur besoin de main-d'œuvre, force est de constater qu'ils privilégient de plus en plus les frontaliers, dont le nombre croît depuis 1999. Entre les deuxièmes trimestres de 2005 et 2006 notamment, le nombre de frontaliers a crû de 9,39%.

S'il va de soi que le Conseil d'Etat soutient la libre-circulation de la main-d'œuvre, il n'est en aucun cas souhaitable que des travailleurs frontaliers occupent des postes qui pourrait être pourvus par des personnes sans emplois, mais aptes à travailler, et qui bénéficient d'allocations de chômage ou de l'aide sociale, car ces prestations chargent très lourdement les finances des collectivités publiques. De tous les points de vue, il apparaît plus viable à long terme pour l'économie neuchâteloise que la main-d'œuvre indigène soit privilégiée, y compris si cela requiert des mesures d'insertion particulières, car elles se révèleront dans la majorité des cas temporaires.

2.2. Quelques chiffres-clés sur l'action sociale

Les dépenses nettes d'aide sociale ont passé de 19,7 millions en 1996 à 62 millions en 2005. Elles ont donc été multipliées par 3,15 en 10 ans. En 2006, elles pourraient atteindre le montant de 66 millions de francs. Entre 2001 et 2004, le nombre de dossiers actifs d'aide sociale a augmenté de plus de 22%. L'analyse par catégories d'âge montre que sur 5151 dossiers recensés en 2004, 918 concernent des personnes de 18 à 25 ans, soit 17,8% du total (les données pour les jeunes adultes de 26 à 30 ans ne sont pas disponibles). Cette proportion est identique dans le canton de Vaud.

Aux yeux du Conseil d'Etat, une telle situation n'est pas acceptable. C'est pourquoi, dans son Programme de législature 2006-2009, au chapitre 6 "Prévoyance sociale", il a manifesté sa volonté d'offrir une autre perspective que l'aide matérielle aux personnes de moins de 30 ans qui émargent à l'aide sociale. Malgré la loi sur l'action sociale adoptée en 1996 par le Grand Conseil instituant une politique d'insertion sociale et professionnelle mise en œuvre efficacement depuis lors par tous les acteurs de l'insertion, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que certains points de cette politique n'ont pas apporté les fruits escomptés. Aussi préconise-t-il de développer une politique basée sur un engagement des personnes de moins de 30 ans vers une intégration professionnelle et une mise en emploi avec une contre prestation de ces personnes. Dans ce but, il préconise, pour celles qui auraient besoin de soutien, la mise en place de mesures particulières visant toutes à une intégration professionnelle. Le Conseil d'Etat est en effet d'avis que le meilleur chemin pour parvenir à l'insertion sociale passe presque toujours par un projet de vie axé sur l'entrée dans le monde du travail.

Pour autant, les mesures envisagées ne sauraient s'appliquer à tous les bénéficiaires, sous peine d'être inefficaces. En effet, ce groupe d'âge n'est pas homogène. Il est au contraire diversifié car les causes d'indigence sont nombreuses: handicap physique ou mental, défaut de soutien, inadaptation sociale (alcoolisme, délinquance, toxicomanie, par exemple), motifs économiques. Cette dernière cause représente à elle seule un peu moins des deux tiers (63,3%) des 918 dossiers mentionnés plus haut et concerne d'une part les personnes qui ont un emploi mais dont le salaire n'atteint pas les normes de l'aide sociale (working poor) et, d'autre part, les personnes qui n'ont pas d'emploi et qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage.

C'est sur les 386 dossiers, comme sous-ensemble des 918 évoqués plus haut, que représentent les personnes sans emploi et n'ayant pas droit aux prestations de chômage qu'il est impératif de mettre l'accent pour trouver une véritable solution de rechange à l'aide sociale habituelle. En effet, il s'agit de personnes qui, à première vue du moins, ne souffrent d'aucun handicap rédhibitoire pour s'intégrer dans un processus d'insertion professionnelle. A cet égard, il convient d'observer qu'une partie de ces personnes en difficulté a basculé dans le secteur de l'aide sociale à la suite des nouvelles dispositions restrictives imposées par l'assurance chômage. Plus alarmant encore, on sait qu'à l'horizon 2008-2009, de nouvelles mesures aggravantes sont envisagées par la Confédération à l'égard des jeunes chômeurs (réduction du nombre d'indemnités, notamment).

Mais de façon générale, les difficultés rencontrées par ces personnes relèvent essentiellement des conditions-cadre actuelles du marché du travail et aussi de la condition sociale très fragile qui est la leur.

2.3. Difficultés rencontrées par les jeunes adultes sur le marché de l'emploi

2.3.1. Le manque de places d'apprentissage

Le rapport publié en février 2005 par la Conférence romande et tessinoise des Offices cantonaux de l'emploi mentionne que "En Suisse, moins de 20% des entreprises forment

des apprentis. De ce fait, le manque de places d'apprentissage, du moins dans certaines branches, contribue au chômage des jeunes. La formation en entreprise étant très proche du marché du travail, elle est considérablement tributaire des ralentissements conjoncturels. Il est utile de relever que s'il manque des places d'apprentissage dans certaines branches, il manque des apprentis dans d'autres secteurs. On peut donc, au-delà du simple manque de places d'apprentissage, parler de chômage structurel, dans le sens où il existe un décalage entre les affinités professionnelles des jeunes et les possibilités de formation en entreprise dans une région donnée."

Et puis, phénomène aggravant relevé dans le Programme national de recherche PNR 45 sur le thème "Problèmes de l'Etat social", il y a dans notre pays trop peu de places pour les personnes faiblement qualifiées, si bien que les mesures de réinsertion professionnelle prises jusqu'à présent n'ont qu'un succès partiel. Les personnes les moins qualifiées se voient toujours reléguées vers des situations transitoires durables qui consacrent, et parfois institutionnalisent, des modes d'existence sociale et des statuts éloignés de l'intégration professionnelle et de l'autonomie individuelle.

Il existe bien des structures post-scolaires visant à poursuivre la formation dont le canton est suffisamment pourvu, notamment dans les Centres professionnels et au CNIP. On observe cependant que ces voies débouchent parfois, pour les plus fragiles, sur l'aide sociale, une fois la majorité atteinte.

2.3.2. La rupture d'apprentissage

La rupture d'apprentissage représente également l'une des causes pouvant amener un jeune à s'inscrire à l'assurance-chômage et finalement à l'aide sociale. Les difficultés scolaires, accrues par les exigences des entreprises qui découlent de l'évolution technique, ainsi que les problèmes d'entente avec le maître d'apprentissage, sont les principales raisons pouvant conduire à l'arrêt d'une formation en entreprise ou en école (taux de rupture de contrats de 10 à 20%, selon les professions). On peut relever que les personnes d'origine étrangère sont particulièrement nombreuses à disposer d'un niveau scolaire insuffisant en vue de trouver une place de formation ou de s'y maintenir.

Enfin, les jeunes, en général, ne disposent malheureusement pas du large réseau de contacts que se sont constitué ceux ayant suivi un apprentissage ou les travailleurs plus âgés, tout au long de leur carrière professionnelle. Or, les contacts personnels peuvent être déterminants pour décrocher un emploi, surtout lorsque le marché du travail est tendu et que les offres d'emploi sont rares. Ce déficit représente donc également un facteur pénalisant pour tout jeune recherchant une place de travail.

2.3.3. Le niveau de formation

De façon générale, le manque d'expérience est souvent la principale raison invoquée par les employeurs pour justifier leur refus de recruter un jeune demandeur d'emploi. Pour les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale pour raisons économiques, ce handicap se double d'une insuffisance de formation. A cet égard, une étude bâloise publiée par l'Initiative des villes fournit des indications intéressantes : un jeune adulte bénéficiaire de l'aide sociale sur cinq a suivi une formation professionnelle complète, et cela avant tout dans une activité traditionnelle ou dans l'industrie. De plus, au cours de l'année où ces personnes étaient dépendantes de l'aide sociale, seule une infime minorité avait déjà travaillé dans leur profession de départ.

2.3.4. La situation des jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale

Toujours selon l'étude bâloise mentionnée plus haut, si la capacité d'agir d'une personne dépend de son bagage économique, social et culturel, trois problématiques se dessinent chez les jeunes adultes au moment où ils ou elles font appel à l'aide sociale:

– Ce bagage comporte des déficits dans de nombreux domaines et exprime une situation marquée par la pauvreté (par exemple, au moment de se présenter à l'aide sociale, une personne sur trois est déjà endettée, voire mise aux poursuites).

– La base économique et culturelle est précaire dans la relève des générations : 31% des jeunes adultes à l'aide sociale proviennent de familles qui ont elles-mêmes déjà bénéficié de l'aide sociale. Seuls 34% des parents occupent un emploi au-dessus du salaire minimum lorsque leur fils ou leur fille s'adresse à l'aide sociale. 50% des pères des jeunes adultes d'origine turque ou ex-yougoslave travaillent comme manœuvres et ont des connaissances linguistiques lacunaires.

– l'absence de réseau, notamment du côté des parents, mène à l'individualisation du comportement décisionnel chez les jeunes adultes, présupposant des efforts de planification et de pilotage considérables qui dépassent presque toujours les capacités d'un jeune.

Une étude vaudoise menée sur les jeunes adultes en difficultés (JAD) révèle que ceux-ci vivent en grande majorité seuls (80%). D'autres se trouvent soit dans une famille monoparentale ou vivent en couple. Un peu plus de la moitié de ces derniers ont des enfants. Les migrants sont fortement représentés (50%). Ce qu'il s'agit de faire remarquer enfin, et c'est important, c'est que 60% de ces personnes n'ont pas de formation.

2.3.5. Conclusion

Toutes les études concordent sur les éléments essentiels de la problématique des jeunes adultes à l'aide sociale pour des raisons économiques: leur proportion est sensiblement la même dans tous les cantons, les difficultés personnelles identifiées, de même que les obstacles à l'entrée sur le marché du travail, sont partout identiques.

On observe donc un phénomène de reproduction sociale qui s'apparente à un cercle vicieux. Pour le briser, il convient d'adopter des stratégies qui se situent en amont, avant que la personne ne soit définitivement installée dans la précarité. Mais ces stratégies doivent également prendre en compte le résultat des politiques mises en œuvre. Trop souvent le suivi s'arrête à la porte du monde du travail. Or, il est indispensable qu'il se poursuive au-delà, afin que les mesures prises ne deviennent pas alibi. Le rôle des milieux économiques est à ce titre déterminant.

C'est sur la base de ces constats que le Conseil d'Etat a élaboré un dispositif dont la batterie de mesures prend en compte le maximum de paramètres. De caractère préventif et curatif, le succès de ce dispositif dépend d'une collaboration inter-institutionnelle très étroite, puisque les mesures envisagées relèvent à la fois de l'insertion sociale et de l'intégration professionnelle, d'un engagement sans faille des personnes de moins de 30 ans et d’une participation soutenue de tous les employeurs de canton. C'est pourquoi, tout en préconisant le développement de mesures vigoureuses d’encouragement à la reprise d’un emploi, il en a confié la conduite à un Groupe de pilotage de la collaboration inter-institutionnelle.

3. PLAN D'ACTIONS

Douze mesures "phare" constituent le programme d'actions des collectivités publiques pour la réinsertion sociale et professionnelle. La coordination et le suivi de ces mesures sont de la responsabilité du Groupe de pilotage de la collaboration inter-institutionnelle.

3.1. Mesures préventives

Mesures	Actions concrètes	Public cible	Services répondants	Services partenaires
1. Informer les jeunes sur les réalités du marché de l'emploi pendant la période scolaire (dès la 8e année).	Sensibiliser et former les enseignants des écoles secondaires. Organiser des conférences dans les écoles avec des acteurs du monde économique.	Elèves de fin de scolarité obligatoire et leurs parents.	SFPL	SEO et HEP-BEJUNE, SHER, SEmp et partenaires de l'économie régionale
2. Mettre sur pied un soutien scolaire accru pendant la période d'apprentissage et d'étude pour les jeunes en difficulté scolaire (avant rupture du contrat).	Développer l'offre de cours d'appui dans les Centres de formation professionnelle ainsi que la créations de postes pour l'accompagnement individuel.	Apprenants rencontrant des difficultés scolaires.	SFPL	Centres professionnels
3. Maintenir des jeunes en rupture de contrat d'apprentissage, qui ne peuvent être replacés rapidement par le SFPL, dans des structures de transition (après rupture du contrat).	Dès que le contrat est rompu et s'il n'y a pas d'autre place d'apprentissage, le jeune est aussitôt inscrit auprès de l'ORP. Le SEmp. le place immédiatement, avec un contrat RAISO (Réseau Accompagné pour l'insertion Sociale et l'Orientation), dans la mesure adéquate (entreprise d'entraînement, SEMO…) tout en lui permettant de continuer à suivre les cours professionnels.	Apprenants en rupture de contrat sans solution rapide de replacement.	SFPL	SEmp

3.2. Mesures d'insertion: placement MIP et développement des PETS

Mesures	Actions concrètes	Public cible	Services répondants	Services partenaires
4. Ouvrir les mesures d'intégration professionnelle (MIP) aux 18-24 ans.	Modification du règlement cantonal sur les mesures de crise afin de permettre aux jeunes adultes (18-24 ans) de pouvoir bénéficier des mesures d'intégration professionnelle (MIP).	Jeunes adultes de moins de 25 ans remplissant les conditions de ressources définies dans l'arrêté y relatif (RSN 823.201.1).	SEmp	SASO, SFPL
5. Maintenir, voire renforcer les Programmes d'emplois temporaires (PETS) existants pour les bénéficiaires de l'aide sociale, de Mesures d'intégration professionnelle (MIP) ou des prestations de l'assurance-chômage, afin que ces personnes se remettent dans un rythme de travail (PETS de remise en emploi).	Certains demandeurs d'emploi (inscrits au SEmp. ou auprès du SASO) ne sont pas aptes à prendre un emploi, car ils n'arrivent pas à tenir un horaire régulier. Ces publics nécessitent une prise en charge plus pointue de la part du personnel d'encadrement. D'où la nécessité d'avoir des PETS spécifiquement dévolus à ce type de public qui visent deux objectifs : structurer les journées des personnes placées et remettre dans une dynamique de recherche d'emploi active les demandeurs d'emploi.	Demandeurs d'emplois et responsables des PETS.	SEmp	GP CII, SASO, SFPL, OCAI

6. Créer des PETS de développement de compétences ou réorienter certains PETS existants pour les bénéficiaires de l'aide sociale, de MIP ou des prestations de l'assurance-chômage, qui sont aptes à travailler et qui peuvent acquérir des compétences améliorant leur "employabilité" (PETS d'acquisition de compétences acquises – formation).	Les demandeurs d'emploi bénéficiaires des prestations de l'assurance-chômage placés dans les PETS ne ressentent pas toujours positivement ces placements . Il importe donc que les PETS apportent une plus-value à ces demandeurs d'emploi en prévoyant des formations durant le placement. Celles-ci devront être reconnues sur le marché de l'emploi. Par ailleurs et dans toute la mesure du possible, elles s'inscriront dans des formations dispensées par des Centres professionnels sous une forme modulaire. Les PETS rempliront l'objectif de la nécessaire articulation entre l'activité professionnelle et la formation, ce qui implique le développement d'un modèle de validation des acquis reconnu par l'économie privée.	Responsables des PETS et demandeurs d'emploi (en particulier pour les jeunes). Tout en en permettant d'accueillir un premier module s'inscrivant dans une formation initiale de deux ans, ce type de PETS permettra de sensibiliser les jeunes n'ayant pas de formation professionnelle achevée sur l'utilité d'en avoir une.	SEmp	
7. Développer des mesures du marché du travail (cours ou formations en PETS) sous la forme modulaire permettant une validation du module et son inscription dans un cycle de formation plus complet reconnu par les associations et le SFPL	Calibrer les offres de formation modulaires en fonction de la législation fédérale qui réglemente les formations initiales de 2 ans et les CFC.	Bénéficiaires de l'assurance-chômage, de MIP ou de l'aide sociale aptes à travailler.	SFPL	Centres profession-nels, SEmp, SASO
8. Créer des entreprises sociales viables à moyen terme (2ème marché du travail).	Evaluation des expériences faites en la matière (cf. l'expérience bâloise décrite ci-après). En cas de bilan positif, proposer la création, avec le soutien des milieux de l'économie, d'entreprises qui occupent des secteurs d'activités non exploités (niches).	Bénéficiaires de l'aide sociale, demandeurs d'emploi de longue durée ou en fin de droit.	SEmp	SASO, SFPL, OCAI, SMig

3.3. Mesures d'insertion: intensification de la collaboration avec les entreprises

Mesures	Actions concrètes	Public cible	Services répondants	Services partenaires
Encourager les entreprises à engager des apprentis, à offrir des places de stage, de préapprentissage et à offrir une formation continue à leurs collaborateurs, notamment des personnes faiblement qualifiées.	Démarchage auprès des entreprises (actuellement un poste à 50% pour le démarchage et un poste à 60% pour le domaine santé-social de l'espace BEJUNE). En parallèle, collaboration avec le projet Speranza 2000 (cf. infra).	Entreprises et institutions du canton	SFPL	SEmp, SES, SASO, SCSP

10. Améliorer les qualifications des travailleurs actifs faiblement qualifiés afin de leur permettre d'être mieux à même de faire face aux évolutions technologiques et maintenir leur niveau de compétence, conditions pour conserver leur emploi. Cette catégorie de travailleurs est particulièrement difficile à réintégrer sur le marché de l'emploi et il s'agit d'éviter qu'ils perdent leur travail.	Développement d'une politique cantonale d'encouragement à la formation continue des travailleurs faiblement qualifiés à travers des actions de sensibilisation et la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation continue découlant de la nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle. Généraliser l'arrêté concernant le soutien au perfectionnement des travailleurs faiblement qualifiés afin de soutenir la formation continue en entreprise et augmenter le niveau général de qualification.	Entreprises et travailleurs.	SEmp	SFPL
11. Prévoir dans le règlement MIP la possibilité d'avoir des placements MIP en entreprises (en lien avec mesure n° 4 intitulée "Ouvrir les mesures d'intégration professionnelle (MIP) aux 18-24 ans" décrite ci-avant).	Introduction d'une allocation d'intégration professionnelle prévoyant une prise en charge partielle du salaire par l'Etat durant une année. Informer les entreprises de cette nouvelle mesure. Informer tous les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit de cette possibilité en les encourageant à chercher un emploi d'une année au moins en entreprise.	Demandeurs d'emploi et entreprises	SEmp	GP CII
12. Offrir davantage de places d'apprentissage et de stage au sein de l'Etat.	Encourager les services de l'Etat à recruter des apprentis. Actuellement, le canton de Neuchâtel est à la traîne des cantons romands (les apprentis représentent en 2004 une proportion de 2,10% par rapport au total des collaborateurs de l'Etat ; en 2001 cette proportion était de 12,36 pour le Jura, 7,03% pour le Valais, 3,48% pour Fribourg et 2,10 pour Vaud).	Population ; services de l'Etat ; Institutions para-étatiques.	SFPL	SEmp, SRH

3.4. Nature, périmètre et finalité des mesures

De façon générale, il faut insister sur les causes très diverses qui conduisent à la non intégration professionnelle des jeunes sans emploi, car elles sont intriquées (situation personnelle, inappétence pour le travail, environnement social, niveau de formation, marché de l'emploi) et, selon les cas, il est bien difficile d'en identifier la principale. C'est pourquoi, les mesures prévues tiennent compte de cette diversité en mettant l'accent sur l'individualisation, la formation et une guidance qui va jusqu'à l'intégration professionnelle, si possible durable. Celle-ci n'est bien entendu possible que si l'offre d'emplois, notamment moins qualifiés, est suffisante. Là encore des mesures sont envisagées pour encourager les entreprises à participer à ces mesures d'intégration. Pour atteindre l'objectif, certaines d'entre elles, déjà existantes au service de l'emploi et dans les Centres professionnels, sont maintenues – voire développées –, et de nouvelles proposées, notamment en raison du passage au service de l'emploi d'une partie du contingent de jeunes à l'aide sociale pour des raisons économiques.

L'ensemble de ces 12 mesures constitue un dispositif homogène destiné à l'intégration professionnelle de tous les jeunes jugés aptes à travailler. A cet égard, il convient de souligner que la frontière entre l'aptitude et l'inaptitude ne peut être tracée aisément. Ainsi, même les dossiers qui concernent les personnes de moins de 25 ans ouverts au service de l'action sociale pour des causes économiques ne sont pas transférables sans autre au service de l'emploi. Ce n'est qu'une analyse de chaque dossier qui assurera la pertinence du transfert.

Dans cette perspective, une coordination entre les représentants de l'économie et des services de l'action sociale, de l'emploi, de la formation professionnelle et des lycées, et de l'orientation scolaire et professionnelle est prévue.

Incitatif, dynamique, le dispositif offre aux personnes en difficulté une vraie chance d'entrer dans le monde du travail; il présente également un aspect contraignant en ce sens que l'aide octroyée est désormais soumise à l'obligation d'entrer dans l'une des mesures d'intégration. On évite ainsi grandement le risque d'éventuels abus de la part de jeunes bénéficiaires de l'aide matérielle pour des raisons économiques. Enfin, et à relativement court terme, il permet de réduire les coûts de l'aide sociale.

Afin d'être tout à fait exhaustif, il est essentiel de préciser encore que la mise en œuvre des 12 mesures listées ci-avant nécessite l'introduction de mesures d'accompagnement. Comme indiqué dans l'énumération des nouvelles prestations (cf. tableau sous chiffre 4.1 ci-après), le coût de l'encadrement, élément essentiel à la réussite de l'opération, a été chiffré.

Dans l'arsenal proposé, on distingue, selon les mesures, différents types d'encadrement:

– suivi personnalisé à l'aide de conseillers en formation (du SFPL) en lien avec les mesures préventives;
– suivi personnalisé à l'aide de conseillers en personnel dans les Offices régionaux de placement (ORP) en lien avec les mesures curatives;
– soutien individuel et collectif pour l'apprentissage de la gestion et de la maîtrise d'un budget dans le but d'éviter et/ou d'assainir l'endettement (cette action est motivée par le fait que 1/5 des jeunes adultes à l'aide sociale sont endettés voire font déjà l'objet de poursuites);
– enfin, un "coaching par paires socio-éducatif" pour les jeunes adultes en situation de rupture par la création ou le maintien d'une relation de confiance avec un adulte de référence (mentor) dans le but de développer une dynamique positive d'insertion.

3.5. Bénéfices pour l'économie

L'intérêt de l'économie pour un tel projet n'est pas davantage contestable, car il est de nature à améliorer les conditions-cadre des entreprises. Et parmi celles-ci, le niveau de qualifications de la main-d'œuvre figure au premier rang. Une importante étude saint-galloise, parue en mai de cette année, intitulée "La Suisse dans la concurrence de la société du savoir", commanditée par economiesuisse, insiste sur cet aspect et conclut notamment que "Le niveau de formation de la population, faible dans son ensemble, ne sera plus suffisant à l'avenir pour faire l'attrait de la place économique suisse. Il devra être relevé."

Certaines initiatives de l'économie privée vont déjà dans ce sens. Le projet Speranza 2000, lancé à la fin du mois d'avril dernier en Suisse alémanique par le conseiller national radical lucernois Otto Ineichen, illustre cette volonté de l'économie privée de se mobiliser en faveur de l'intégration des jeunes en difficulté dans le monde du travail. L'objectif est de motiver les employeurs à offrir une place de stage ou de formation aux personnes en rupture sociale ou ayant de faibles résultats scolaires. Relayé en Suisse romande, le projet a l'ambition d'en placer 2000 jusqu'à fin octobre. Plus de 1000 le sont déjà outre Sarine.

La Convention patronale horlogère vient d'indiquer les besoins de la branche en personnel d'ici 2010. Ils sont estimés à plus de 2000 emplois, la plupart dans le secteur technique et peu qualifiés. Les actions de formation, conduites depuis de nombreuses années par la Convention en collaboration avec les centres professionnels, sont appelées à être développées et complétées.

Davantage de qualifications et davantage de personnel, tels sont les besoins avérés pour demain. Fort de ce constat, on ne saurait donc hésiter sur la nécessité de se préoccuper des personnes en difficulté, car les laisser sur le carreau reviendrait pour l'économie à se priver d'une main-d'œuvre formée, même modestement, indispensable en regard de l'évolution démographique et des exigences d'une société du savoir. Sans compter que la spirale des coûts de l'aide sociale ne s'inverserait pas.

4. ASPECTS FINANCIERS

La volonté du Conseil d'Etat est de porter un accent tout particulier sur l'intégration professionnelle des jeunes, car point n'est besoin d'insister sur leur importance au plan de la santé économique, culturelle et sociale d'un pays. Leur intégration professionnelle, et leur intégration sociale qui en découle le plus souvent, sont les meilleurs gages pour l'avenir.

C'est la raison pour laquelle il a souhaité que toutes les actions, et toutes les dépenses y afférentes, relatives à l'intégration professionnelle fassent l'objet d'un dispositif particulier avec un seul centre de coûts. Ainsi, tous les montants qui émargeaient à ce titre aux comptes des services de l'action sociale, de l'emploi et de la formation professionnelle et des lycées ont été consolidés dans un seul compte.

4.1. Coût global des mesures

Pour les années 2007 et 2008, soit la durée nécessaire pour mener à bien l'opération**,** le coût de l'ensemble des mesures est estimé à environ 24 millions de francs Ce montant se répartit de la façon suivante (chiffres arrondis).

Mesures existantes 80 jeunes déjà suivis par le SEmp. + SFPL	*Fr.* 3.800.000.–
Nouvelles mesures – 270 jeunes actuellement au SASO qui seront placés en MIP + soutien à l'engagement, encadrement et suivi de ces 270 jeunes – 150 jeunes de 18-25 auxquels les MIP seront ouvertes	 11.500.000.– 6.400.000.–
Nouvelles prestations Information des jeunes et leurs parents sur les réalités du marché de l'emploi, soutien scolaire pendant la période de l'apprentissage et des études, maintien des jeunes en rupture de contrat dans des structures de transition, encadrement et suivi individuels ou collectifs + coaching par paires/socio-éducatif, incitation des entreprises à engager des apprentis et offre supplémentaire de places d'apprentissage et de stages à l'Etat, soutien à la formation continue en faveur des personnes faiblement qualifiées, processus de validation des acquis.	2.300.000.–
Total	24.000.000.–

La mise en œuvre des mesures ne peut être que progressive. C'est dire que les montants dépensés en 2007 seront inférieurs à ceux de 2008. C'est la raison pour laquelle le tableau ci-devant prend en compte la totalité des coûts de l'opération qui se déroule sur deux ans.

4.2. Economies envisagées

Les économies réalisées par les collectivités publiques au titre de l'aide sociale s'élèveraient globalement pour 2007 et 2008 à 10 millions de francs.

4.2.1. Au plan de l'Etat

Partant de l'hypothèse que les mesures engagées progressivement mobilisent 70% des ressources annuelles en 2007, le transfert, du service de l'action sociale au service de l'emploi, des jeunes adultes en difficulté pour des raisons de chômage réduira les coûts de l'aide matérielle d'environ 1,6 million de francs en 2007. En 2008, moment où la totalité du dispositif déploiera ses effets, l'économie sera de 2,4 millions de francs. La durée des MIP n'excédant pas une année, le jeune transféré au service de l'emploi parvenu au terme de la MIP devrait avoir trouvé en emploi. Au pire, il bénéficiera de l'ouverture d'un nouveau droit à l'assurance-chômage. Il n'émargerait ainsi plus au budget de l'Etat, sauf rares exceptions, lorsque les indemnités de chômage seraient inférieures aux normes d'aide sociale.

4.2.2. Au plan des communes

La contribution communale aux charges globales de l'aide sociale se monte à 60%. Sur la base de cette répartition, les communes réaliseraient une économie de 2,4 millions de francs en 2007 et 3,6 millions de francs en 2008.

4.3. Financement

L'urgence d'un tel programme n'est pas contestable si l'on considère son utilité économique – l'élargissement du bassin de main-d'œuvre –, sociale – l'intégration professionnelle des jeunes adultes –, ainsi que la nécessaire poursuite de l'assainissement des finances cantonales. Pour atteindre ce dernier objectif, il est cependant indispensable d'investir sans délai dans des mesures qui contribueront à une diminution significative des charges de l'aide sociale, sans tenir compte des rentrées fiscales supplémentaires et des économies pour le SCAM. En l'espèce, le retour sur investissement est non seulement garanti mais encore élevé en valeur économique comme en valeur sociale.

Partant, il paraît juste que cette responsabilité soit partagée entre tous les employeurs du canton, les publics comme les privés. Dans cet esprit de partenariat, il est proposé la constitution d'un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans dont la loi figure en annexe du présent rapport. Ce fonds vise à financer une action particulière, l'intégration professionnelle des personnes en difficulté, limitée dans le temps.

Pour 2007 et 2008, on prévoit de l'alimenter par une contribution des employeurs publics et privés de 0,3% sur les salaires perçue par les caisses de compensation pour les allocations familiales au sens de la loi sur les allocations familiales. La masse salariale du canton étant évaluée à environ 4 milliards, le fonds disposerait donc d'un montant de 12 millions par année durant 2 ans pour financer le dispositif décrit plus haut. Dès 2009, les effets des mesures – toutes choses égales par ailleurs – déboucheront sur une réduction des dépenses et l'alimentation du fonds sera assurée par une partie des économies annuelles réalisées.

D'ici là, en embauchant un seul jeune, une entreprise retrouvera largement plus que sa contribution au fonds, puisqu'en embauchant un jeune en MIP, elle toucherait 31.200 francs au titre de participation au salaire pour une contribution moyenne de moins de 2000 francs pour près de 80% des entreprises (voir annexe1).

Compte tenu du contexte actuel des finances cantonales, de l'intérêt bien compris de tous les acteurs économiques et sociaux, le mode de financement du fonds est équilibré. L'effort demandé à l'économie durant deux ans n'est pas de nature à la mettre en péril, d'autant moins si elle utilise les ressources du fonds, ce qui est hautement souhaitable dans la perspective de l'objectif des mesures. De plus, la conjoncture économique favorable est propice à de telles actions. Les employeurs privés du canton sont donc pleinement à même de jouer leur rôle de partenaires des collectivités publiques dans ce projet.

4.4. Allocations octroyées aux entreprises

Le succès de la politique engagée dépend de la capacité des entreprises privées et des collectivités publiques à insérer ces personnes en difficulté. Or, on constate aujourd'hui une impasse entre l'intention (promouvoir l'insertion sociale par l'intégration professionnelle) et la réalité (volume d'emplois adéquats insuffisant). C'est pourquoi, à cet égard, le dispositif est particulièrement incitatif, pour les jeunes adultes comme pour les entreprises.

Chaque jeune engagé dans le cadre d'une Mesure d'intégration professionnelle sera rémunéré en fonction de sa situation personnelle entre 2700 et 3100 francs par mois, y compris les charges sociales, pour une activité déployée dans une administration, une institution parapublique ou un programme d'emploi temporaire spécifique.

Chaque entreprise qui engagera un jeune pour une durée minimale d'une année bénéficiera d'une allocation d'intégration professionnelle (AIP) qui lui sera octroyée directement sur présentation d'un simple décompte. Cette allocation sera versée indépendamment du salaire versé par l'entreprise pour autant que ce dernier respecte les minima conventionnels ou corresponde aux usages locaux et que le contrat de travail soit de durée indéterminée ou d'une durée déterminée minimale d'une année. Cette prise en charge sera plafonnée à 60% du salaire et à un montant de 2600 francs. Toute entreprise qui engagera trois personnes de moins de 30 ans simultanément pourra bénéficier d'une allocation d'encadrement en entreprise d'un montant de 5000 francs par trimestre. Cette allocation a pour objectif de reconnaître l'effort supplémentaire fourni par l'entreprise pour encadrer ces personnes en difficultés.

4.5. Estimation des gains/coûts pour les entreprises

Afin d'illustrer l'impact financier de telles mesures, une projection des gains et des coûts figure à l'annexe 1 du présent rapport. La masse salariale a été calculée à partir du salaire mensuel moyen pour les secteurs secondaire et tertiaire calculé sur la base des données fournies par l'enquête suisse sur la structure des salaires 2004 (LSE 2004) établie par l'office fédéral de la statistique. Cette enquête a été régionalisée pour le canton de Neuchâtel. La contribution de solidarité correspond à la multiplication de ce chiffre par un taux de 0,3%.

Afin d'augmenter les chances d'intégration des personnes de moins de 30 ans qui ont quitté le marché de l'emploi depuis un certain temps ou qui ne l'ont jamais intégré, il est nécessaire de verser les allocations d'intégration professionnelle (AIP) pendant une durée d'une année. Ainsi, la subvention versée à une entreprise serait de 31.200 francs, ce qui correspond à la multiplication de l'AIP (2600 francs) par douze mois. A cette AIP s'ajoute l'allocation d'encadrement en entreprise (AEE) versée trimestriellement (5000 francs) si une entreprise engage simultanément trois personnes de moins de 30 ans. Dans ce cas la subvention annuelle totale serait de 113.600 francs, à savoir trois fois (trois personnes) 31.200 francs auxquels s'ajouteront 20.000 francs d'AEE (5000 francs multiplié par quatre).

La différence entre les allocations versées (subsides aux entreprises) et de la contribution de solidarité (coûts pour les entreprises) permet de déterminer le gain pour les entreprises qui s'engageront activement dans l'intégration professionnelle des personnes de moins de 30 ans. Lorsque la charge nette est négative, cela signifie que les entreprises sont bénéficiaires malgré leur participation à la contribution de solidarité.

L'annexe 1 fournit les estimations des gains et des coûts pour les entreprises neuchâteloises selon leur secteur d'activité et leur taille. Compte tenu que, selon le Recensement fédéral des entreprises de 2001 réalisé par l'Office fédéral de la statistique, 78,4% des entreprises du secteur secondaire du canton comptent moins de 9 emplois en équivalents plein temps, ce sont 1533 entreprises qui devront verser annuellement entre 263 et 1625 francs au fonds. Pour le secteur tertiaire, ce sont 3881 des 4998 entreprises qui verseront moins de 1000 francs par année. De manière générale, pour toutes les entreprises de moins de 100 emplois, secteurs secondaire et tertiaire confondus, l'engagement d'un jeune en MIP se révèle une opération bénéficiaire financièrement puisque chacune pourra toucher 31.200 francs de participation au salaire. Les entreprises qui occupent 800 personnes devraient engager 7 jeunes en MIP pour rentrer dans leur frais.

5. CONSULTATION DES MILIEUX ECONOMIQUES

Dans un esprit de partenariat public-privé, le Conseil d'Etat a consulté les milieux économiques à travers les associations professionnelles. Ces dernières se sont montrées favorables au projet et adhèrent à la volonté du Conseil d'Etat d'offrir une véritable alternative à l'aide sociale pour les personnes de moins de 30 ans. Elles ont cependant exprimé une réserve certaine quant à l'introduction d'une contribution de solidarité notamment parce que celle-ci risquerait de créer des réactions contraires à celles visées: contributrices, les entreprises se sentiraient dispensées de faire des efforts de réinsertion; pire encore, elles se sentiraient incitées à rationaliser pour diminuer leur masse salariale. Partant, les associations professionnelles ont fait une contre-proposition au Conseil d'Etat le 19 septembre 2006 dans laquelle elles suggèrent de convenir, avec le Conseil d'Etat et en se référant aux conventions collectives de travail, d'un salaire d'intervention auquel elles engageraient, sans aide de l'Etat, des personnes bénéficiant de l'aide matérielle. En contrepartie, ces entreprises bénéficieraient d'une réduction fiscale correspondant par exemple, à 50% du salaire versé la première année, 40% la deuxième et 30% la troisième.

Bien que cette contre-proposition ne puisse être mise en œuvre dès 2007, le Conseil d'Etat souhaite l'examiner plus à fond pour une éventuelle application. Pour cela, il suivra la mise en place du système avec les organisations professionnelles et évaluera la faisabilité de leur proposition. Il va de soi que si cette dernière était retenue pour 2008, le dispositif prévu dans le projet de loi annexé deviendrait caduc à la fin 2007. Aujourd'hui, il y a cependant urgence d'agir aussi rapidement que possible, afin de casser la chaîne diabolique de la précarisation des jeunes et de la péjoration des finances des collectivités publiques.

6. MOTIONS

La présente analyse touche les deux motions présentées en introduction. Si elle ne répond qu'en partie à la première, elle permet de classer la seconde.

6.1. Motion du groupe socialiste 99.159, du 29 septembre 1999, "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle"

A l'occasion de la révision partielle du règlement concernant les mesures de crise (aujourd'hui mesures d'intégration professionnelle), le 4 avril 2001, le Conseil d'Etat adoptait un arrêté concernant le soutien à l'insertion professionnelle et sociale de personnes en difficultés par la création d'emplois durables.

Par cet arrêté, le Conseil d'Etat autorisait une dérogation aux dispositions du règlement concernant les mesures de crise cantonales et permettait, pour 15 cas simultanés au maximum, d'allonger les emplois temporaires au-delà de la durée usuelle de 6 ou 12 mois.

Cette prolongation devait contribuer à l'insertion sociale et professionnelle de personnes pour lesquelles les mesures de l'assurance-chômage, d'autres assurances sociales, les mesures cantonales d'intégration professionnelle ou celles de l'action sociale s'étaient avérées insuffisantes.

Une évaluation de la mesure est en cours et fera l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Le travail n'étant pas terminé, il n'est pas possible de demander le classement de la motion 99.159 du groupe socialiste "des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle", d'autant plus que son contenu concerne aussi les personnes âgées de plus de 30 ans.

Les premiers résultats de cette évaluation insistent sur l'importance d'un suivi rigoureux dans les cas de fragilité psychologique et de manque de qualifications. Ces profils de personnes exigent d'avoir un suivi et un partage important de l'information entre toutes les acteurs (ORP, aide sociale, médecins, institutions, etc.) assurant le suivi de la personne placée.

Les personnes de moins de 30 ans bénéficiant de l'aide sociale pour des raisons économiques ont parfois des situations personnelles et familiales difficiles. Bien qu'elles soient considérées comme "aptes à travailler", leur situation complique singulièrement leur réinsertion dans le monde du travail et nécessite une prise en charge particulière, notamment par une intégration professionnelle progressive sur une période plus longue qu'une année. La possibilité de leur offrir une situation stable sur le plan professionnelle pendant une période de deux voire trois ans permettra de mettre en place une stratégie de réinsertion qui aura de réelles chances d'aboutir à une réinsertion professionnelle.

6.2. Motion Philippe Haeberli 04.140, du 27 avril 2004, "Mieux cibler l'aide sociale pour les jeunes"

Les douze mesures proposées par le Conseil d'Etat dans le présent rapport permettent de répondre aux demandes contenues dans la motion Philippe Haeberli du 27 avril 2004 intitulée "Mieux cibler l'aide sociale pour les jeunes".

Le dispositif que nous vous soumettons pour approbation renforce notamment la notion de contre-prestation. En effet, les personnes de moins de 30 ans aptes à travailler ne recevront plus d'aide matérielle, mais se verront proposer une mesure d'intégration professionnelle, contre-prestation au salaire que celle-ci leur procurera.

Par ailleurs, la motion demande explicitement l'introduction d'une application différenciée des normes d'aide matérielle pour les jeunes adultes en difficulté. Si cette proposition est reprise dans le présent rapport, l'octroi de l'aide sociale étant assujettie à la condition majeure d'accepter une mesure d'intégration (contre-prestation), nous rappelons qu'une telle application est déjà en vigueur dans le système actuel: une personne de moins de 25 ans sans charge de famille qui ne prend pas activement part à une mesure d'insertion professionnelle se voit allouer un forfait d'aide sociale minimum. Le montant mensuel octroyé est réduit de quelque 15 %. Cette appréciation différenciée sera donc accentuée

avec l'introduction des mesures en faveur des personnes de moins de 30 ans et ceci dès le 1er janvier 2007.

De manière plus générale, les mesures tant préventives que curatives prévues par le Conseil d'Etat offrent un cadre cohérent et unifié à la problématique des jeunes adultes en matière de conseil individuel, d'encadrement et de formation. Cet ensemble de douze mesures émane du groupe de pilotage de la collaboration inter-institutionnelle (CII) composé des responsables des secteurs de l'emploi, de l'action sociale, de la formation professionnelle et des lycées et des migrations. La motion Haeberli préconise une telle démarche soutenue par le Conseil d'Etat depuis novembre 2001: la collaboration inter-institutionnelle conduit à œuvrer de manière horizontale et transversale, c'est-à-dire en véritable réseau de ressources et de compétences. Il va sans dire que la mise en œuvre du dispositif en faveur des personnes de moins de 30 ans ne pourra être rendue possible qu'au travers d'une démarche basée sur les mêmes principes: il s'agira de favoriser une approche décloisonnée et une prise en charge coordonnée des dossiers. il est en effet impératif de conjuguer les forces de toutes les institutions afin de prévenir l'exclusion en travaillant ensemble au service des personnes défavorisées.

6.3. Motion interpartis 06.152, du 6 septembre 2006, "Pour des places d'apprentissages accessibles"

Le présent rapport répond aux points 2 et 3 de la motion grâce au renforcement des actions mises en place en faveur de l'apprentissage dual avec un suivi renforcé des apprentis au sein des entreprises. En effet, ces dernières années le service de la formation professionnelle et des lycées a fait du rapprochement avec les entreprises et les associations professionnelles l'une de ses priorités et a déployé d'importants efforts dans ce sens. La manifestation Capa'cité du mois de septembre 2006 a fait la démonstration que les liens entre les écoles et les entreprises se développent actuellement de façon très constructive en matière de formation professionnelle.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération tente d'encourager la mise en place de réseaux d'entreprises formatrices. Dans le canton de Neuchâtel, le partage des tâches et des responsabilités entre entreprises n'est pas encore optimal dans certains milieux professionnels, en particulier dans ceux liés à l'horlogerie où la culture du "secret de fabrication" empêche le transfert d'apprenants d'une entreprise à une autre. Dans d'autres secteurs, comme ceux du commerce, de la santé ou du social, des réseaux d'entreprises ou d'institutions formatrices devraient progressivement voir le jour.

Enfin, le présent rapport ne répond pas aux points 1 et 4 de la motion qui nécessitent une explication spécifique qui sera donnée par le Conseil d'Etat dans un prochain rapport. Le classement de la motion n'est donc pas demandé.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat soumet à votre autorité le projet de loi annexé destiné à promouvoir la formation professionnelle et à encourager l'insertion et la réinsertion professionnelle des jeunes adultes âgés de moins de 30 ans. Constitué de 16 articles répartis en 4 chapitres, ce projet de loi précise les contributions qui permettent d'approvisionner le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes et les règles de son financement. A son article 6 alinéa 2, il limite la contribution des employeurs aux années 2007 et 2008.

Le prélèvement d'une contribution auprès des employeurs pour financer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans constituant une recette

fiscale et les montants en question étant supérieurs à la limite de 5 millions de francs, le projet de loi qui accompagne le présent rapport est soumis au vote à la majorité qualifiée du Grand Conseil.

8. CONCLUSION

L'augmentation des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale de ces dernières années préoccupe tous les milieux, des travailleurs sociaux aux autorités politiques, en passant par les acteurs économiques.

Ce phénomène crée en outre dans certains milieux un double climat de méfiance : d'une part à l'égard de ces personnes, soupçonnées de se complaire dans l'oisiveté, d'autre part à l'égard des politiques sociales mises en œuvre dont on doute de l'efficacité.

Tous s'accordent cependant à penser que cette question doit être résolue pour le bien des personnes qu'elle concerne, pour le dynamisme de l'économie et pour l'ensemble de la société neuchâteloise.

Le taux élevé de bénéficiaires de l'aide sociale doit faire prendre conscience à la société que ces personnes en difficulté ne sauraient être tout simplement "déléguées" à l'aide sociale. Des mesures particulières relevant de l'insertion sociale d'une part, et de l'intégration professionnelle d'autre part, sont nécessaires. A cet égard, la participation active des employeurs est indispensable.

C'est tout le sens du dispositif proposé. Il tient compte de la réalité complexe de la problématique; les mesures ouvrent des projets professionnels réalistes et réalisables et des mesures d'insertion durable adaptées à ces projets. Parallèlement, il tient aussi compte de la nécessaire articulation de toutes les mesures avec l'ensemble des employeurs qu'il s'agisse des collectivités publiques ou des entreprises privées.

En fin de compte, la politique mise en œuvre veut permettre aux personnes en difficulté d'acquérir l'estime de soi à travers l'insertion, à l'Etat de poursuivre l'assainissement de ses finances, et à l'économie de bénéficier à long terme de conditions-cadre plus favorables en regard du bassin de main-d'œuvre à disposition. L'ambition est grande ; elle est à la hauteur du défi.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous remercie d'accepter la création du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans en adoptant le projet de loi ci-joint et de classer la motion 04.140 Philippe Haeberli, du 27 avril 2004, "Mieux cibler l'aide sociale pour les jeunes".

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

Neuchâtel, le 18 octobre 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 18 octobre 2006,

décrète:

CHAPITRE PREMIER
But et objectifs

But

Article premier La présente loi crée un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (ci-après: le fonds).

Objectifs du fonds

Art. 2 [1]Le fonds est destiné à encourager l'insertion et la réinsertion professionnelle des jeunes adultes âgés de moins de 30 ans (ci-après: les jeunes adultes).

[2]Il vise notamment à:

a) offrir aux jeunes adultes la possibilité d'entrer dans le monde du travail;

b) encourager le maintien en formation, le maintien en emploi et l'intégration professionnelle des jeunes adultes;

c) promouvoir les mesures préventives d'exclusion professionnelle des jeunes adultes.

CHAPITRE 2
Prestations

Prestations du fonds

Art. 3 Dans le cadre de la poursuite de ses objectifs, le fonds peut financer notamment les actions suivantes:

a) information et sensibilisation relatives au marché du travail;

b) incitation à l'offre de places d'apprentissage et de stage;

c) programme de soutien scolaire pendant la période d'apprentissage ou d'étude;

d) offre de stages et placements en entreprise;

e) prise en charge de tout ou partie des salaires d'emplois en entreprise et des frais d'encadrement en découlant;

f) encouragement à la formation continue des jeunes adultes;

g) création d'entreprises sociales;

h) programmes de mesures d'intégration professionnelle et d'emplois temporaires.

Autorités compétentes

Art. 4 Le département désigné par le Conseil d'Etat détermine les actions soutenues par le fonds et fixe les montants qui leur sont alloués.

CHAPITRE 3
Ressources

Ressources

Art. 5 Les ressources du fonds proviennent de versements des employeurs.

Montant et durée

Art. 6 [1]La contribution à charge des employeurs est fixée à 0,3 pour cent des salaires déterminants selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946.

[2]Elle est perçue pour les années 2007 et 2008.

Employeurs assujettis

Art. 7 [1]La contribution est due par les employeurs assujettis à la loi sur les allocations familiales (LAF), du 24 mars 1997 (ci-après: LAF).

[2]Les collectivités publiques contribuent aussi à titre d'employeurs assujettis.

Perception

Art. 8 [1]La contribution est perçue par les caisses de compensation pour allocations familiales au sens de la LAF (ci-après: les caisses de compensation).

[2]Le Conseil d'Etat règle les modalités de la perception et du transfert des montants prélevés au fonds.

Compétences

Art. 9 Les caisses de compensation sont compétentes pour:

a) constater et décider de l'assujettissement ou de l'exemption des employeurs;

b) prendre les décisions relatives à la contribution;

c) adresser les sommations aux employeurs qui ne remplissent pas les obligations prescrites;

d) procéder au recouvrement de la contribution;

e) adopter les décisions de taxation d'office lorsqu'un employeur tenu de payer la contribution néglige, après sommation, de fournir les indications nécessaires à son calcul.

Obligation de renseigner

Art. 10 L'employeur est tenu de fournir, sur demande des caisses de compensation, tous les renseignements nécessaires notamment à l'assujettissement, à la fixation et à la perception de la contribution.

Procédure et voies de droit

Art. 11 [1]La procédure est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

[2]Les décisions des caisses de compensation sont susceptibles de recours au département désigné par le Conseil d'Etat, puis au Tribunal administratif.

Titre exécutoire

Art. 12 Les décisions des caisses de compensation fixant le montant de la contribution due par les employeurs, dûment attestées, valent titre exécutoire, au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889.

Disposition pénale

Art. 13 [1]Celui qui en qualité d'employeur, intentionnellement ou par négligence, aura, contrevenu à son obligation de renseigner, sera puni de l'amende.

[2]Celui qui en qualité d'employeur, intentionnellement, aura éludé ou tenté d'éluder le paiement de la contribution, sera puni de l'amende.

CHAPITRE 4
Dispositions finales

Référendum

Art. 14 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur

Art. 15 [1]La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2007.

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

Rapport avec d'autres lois

Art. 16 [1]La promulgation et l'entrée en vigueur de la présente loi sont subordonnées à l'adoption par le Grand Conseil des projets de loi découlant du rapport 06.043, lequel est destiné à améliorer la situation financière de l'Etat et, en cas de référendum, à leur acceptation par le peuple.

[2]En cas de refus de l'une ou l'autre des lois mentionnées à l'alinéa précédent par le Grand Conseil ou, en cas de référendum, par le peuple, la présente loi devient caduque de plein droit.

[3]Cette caducité est constatée par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*

Annexe 1

Estimation des gains/coûts pour les entreprises neuchâteloises du secteur secondaire, selon leur taille Salaire moyen neuchâtelois = 66.324 francs par année, selon l'Eenquête suisse sur la structure des salaires 2004								
Catégorie d'entreprises, selon le nombre d'emplois en équivalent plein temps	Nombre d'entreprises selon RFE-OFS 2001	Part du nombre total d'entreprises	Nombre d'emplois selon RFE-OFS 2001	Contribution moyenne au fonds par entreprise	Subvention pour 1 jeune	Charge nette moyenne pour 1 jeune	Subvention pour 3 jeunes (incluant l'allocation d'encadrement de 5'000.- par trimestre)	Charge nette moyenne pour 3 jeunes
		%		*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*
< 2	688	35.20	908	263.–	31'200.–	– 30'937.–	113'600.–	– 113'337.–
2-4	555	28.40	1'924	690.–	31'200.–	– 30'510.–	113'600.–	– 112'910.–
5-9	290	14.80	2'369	1'625.–	31'200.–	– 29'575.–	113'600.–	– 111'975.–
10-49	307	15.70	7'905	5'123.–	31'200.–	– 26'077.–	113'600.–	– 108'477.–
50-99	65	3.30	4'917	15'051.–	31'200.–	– 16'149.–	113'600.–	– 98'549.–
100-199	25	1.30	4'399	35'011.–	31'200.–	3'811.–	113'600.–	– 78'589.–
200 et plus	27	1.40	8'580	63'229.–	31'200.–	32'029.–	113'600.–	– 50'371.–
Total	1'957	100	31'002					

Estimation des gains/coûts pour les entreprises neuchâteloises du secteur tertiaire, selon leur taille Salaire moyen neuchâtelois = 58'812 francs par année, selon l'Enquête suisse sur la structure des salaires 2004								
Catégorie d'entreprises, selon le nombre d'emplois en équivalent plein temps	Nombre d'entreprises selon RFE-OFS 2001	Part du nombre total d'entreprises	Nombre d'emplois selon RFE-OFS 2001	Contribution moyenne au fonds par entreprise	Subvention pour 1 jeune	Charge nette moyenne pour 1 jeune	Subvention pour 3 jeunes (incluant l'allocation d'encadrement de 5'000.- par trimestre)	Charge nette moyenne pour 3 jeunes
		%		*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*	*Fr.*
< 2	2247	45.00	4'158	326.–	31'200.–	– 30'874.–	113'600.–	– 113'274.–
2-4	1634	32.70	7'902	853.–	31'200.–	– 30'347.–	113'600.–	– 112'747.–
5-9	579	11.60	7'563	2'305.–	31'200.–	– 28'895.–	113'600.–	– 111'295.–
10-49	437	8.70	15'567	6'285.–	31'200.–	– 24'915.–	113'600.–	– 107'315.–
50-99	61	1.20	5'994	17'337.–	31'200.–	– 13'863.–	113'600.–	– 96'263.–
100-199	17	0.30	3'745	38'868.–	31'200.–	7'668.–	113'600.–	– 74'732.–
200 et plus	23	0.50	5'232	40'135.–	31'200.–	8'935.–	113'600.–	– 73'465.–
Total	4'998	100	50'161					

Annexe 2

Liste des abréviations

AEE	Allocation d'encadrement en entreprise
AIP	Allocation d'intégration professionnelle
CNIP	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle
GP CII	Groupe de pilotage de la collaboration inter-institutionnelle (CII) en matière de réinsertion sociale et professionnelle
HEP-BEJUNE	Haute Ecole Pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel
MIP	Mesures d'intégration professionnelle
SASO	Service de l'action sociale
SCAM	Service cantonal de l'assurance maladie
SCSP	Service cantonal de la santé publique
SEEO	Service de l'enseignement obligatoire
SEMO	Semestre de motivation
SEmp	Service de l'emploi
SMig	Service des migrations
SFPL	Service de la formation professionnelle et des lycées
SHER	Service des Hautes écoles et de la recherche
SRHE	Service des ressources humaines
OCAI	Office de l'assurance invalidité
ORP	Office régional de placement
PETS	Programmes d'emplois temporaires

TABLE DES MATIERES Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

2. CONSTATS 4

2.1. Quelques chiffres-clé 4
2.2. Quelques chiffres-clés sur le marché de l'emploi neuchâtelois 5
2.3. Quelques chiffres-clés sur l'action sociale 5
2.3.1. *Le manque de places d'apprentissage* 5
2.3.2. *La rupture d'apprentissage* 6
2.3.3. *Le niveau de formation* 6
2.3.4. *La situation des jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale* ... 7
2.3.5. *Conclusion* 7

3. PLAN D'ACTIONS 8

3.1. Mesures préventives 8
3.2. Mesures d'insertion: placement MIP et développement des PETS 8
3.3. Mesures d'insertion: intensification de la collaboration avec les entreprises 9
3.4. Nature, périmètre et finalité des mesures 10
3.5. Bénéfices pour l'économie 11

4. ASPECTS FINANCIERS 12

4.1. Coût global des mesures 12
4.2. Economies envisagées 13
4.2.1. Au plan de l'Etat 13
4.2.2. Au plan des communes 13
4.3. Financement 13
4.4. Allocations octroyées aux entreprises 14
4.5. Estimation des gains / coûts pour les entreprises 14

5. CONSULTATION DES MILIEUX ECONOMIQUES 15

6. MOTIONS 15

6.1. Motion 99.159 du groupe socialiste du 29 septembre 1999 "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle" 16
6.2. Motion 04.140 Philippe Haeberli du 27 avril 2004 "Mieux cibler l'aide sociale pour les jeunes" 16
6.3. Motion interpartis 06.152 du 6 septembre 2006 "Pour les places d'apprentissage accessibles"..... 17

7. VOTE AU GRAND CONSEIL 17

8. CONCLUSION 18

Loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans 19

Annexe 1: Estimation des gains/coûts pour les entreprises dans le canton de Neuchâtel 22
Annexe 2: Liste des abréviations 23