Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
à la motion du groupe socialiste 99.159, du 29 septembre 1999, "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle"

(Du 20 juin 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le 29 septembre 1999, le groupe socialiste déposait devant votre Conseil la motion 99.159 "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle". Cette motion visait à prolonger des mesures, notamment les programmes d'emplois temporaires, en faveur de celles et ceux qui ne pouvaient se réinsérer, sans aide, dans le marché du travail.

Ces préoccupations rejoignaient celles exprimées par le Conseil d'Etat dans son rapport d'information concernant le marché de l'emploi (…), du 9 février 2000, dans lequel il annonçait la mise en place d'une expérience-pilote qui devait durer 3 ans et au terme de laquelle une évaluation devait être menée par le service de l'emploi.

Cette évaluation a été menée au début de l'année 2004 et a donné lieu à un rapport présenté au Conseil de l'emploi et à la commission tripartite des ORP en juin 2004.

Sur la base des recommandations issues du rapport d'évaluation, le Conseil d'Etat a décidé de pérenniser la mesure et a chargé le service de l'emploi de l'intégrer, avec les modifications suggérées par le rapport d'évaluation, au dispositif des mesures d'intégration professionnelle à la faveur de la révision du règlement adopté par le Conseil d'Etat le 20 décembre 2006 et entré en vigueur le 1er janvier 2007.

Le présent rapport vise à vous informer du résultat de l'évaluation de cette mesure et à répondre à la motion 99.159, en vous invitant à la classer, les préoccupations exprimées par ses auteurs ayant été prises en compte.

1. INTRODUCTION

Selon la motion 99.159, "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle" déposée par le groupe socialiste le 29 septembre 1999:

> *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'œuvre non qualifiée (tri, classement, récupération, entretien, nettoyages, conditionnement, etc.). 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. Perrinjacquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, L. Matthey, Frédéric Cuche, J.-J. Delémont et R. Wüst".

Dans son rapport d'information concernant l'évolution des structures des services de l'emploi et le marché du travail (…), du 9 février 2000, le Conseil d'Etat exprimait ses préoccupations sur le même sujet et annonçait la mise en place d'une expérience-pilote permettant de prolonger les emplois temporaires organisés dans le cadre des mesures d'intégration professionnelle. Le Grand Conseil a pris acte de ce rapport le 25 avril 2000.

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, jusqu'en juin 2004, 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.

La prolongation était également subordonnée à une réelle volonté d'intégration manifestée par le bénéficiaire, à la poursuite du suivi régulier par le service compétent (ORP voire service social) et à la fixation d'objectifs convenus entre celui-ci et le bénéficiaire. Une évaluation régulière du déroulement de la mesure en fonction des objectifs fixés était aussi imposée.

La poursuite de recherches d'emploi régulières pouvait être suspendue temporairement au profit d'objectifs permettant de consolider la situation du bénéficiaire.

L'expérience-pilote était limitée à 3 ans, au terme desquels une évaluation devait être effectuée par le service de l'emploi.

Cette évaluation a été menée au début de l'année 2004 et a donné lieu à un rapport présenté au Conseil de l'emploi et à la commission tripartite des ORP en juin de la même année.

Ces deux commissions ont soutenu, ou confirmé sur la base de l'expérience propre de leurs membres, les principales conclusions et recommandations du rapport d'évaluation, en particulier le fait que, même si l'objectif de réinsertion professionnelle complète était illusoire dans quelques cas, la mesure constituait un investissement sur le futur et devait être prolongée. Plusieurs commissaires ont relevé que quelques paramètres financiers n'avaient pas été pris en compte dans l'évaluation, en particulier, du côté des coûts, l'encadrement accordé aux bénéficiaires de la mesure et, du côté des avantages, le produit du travail des personnes placées.

A la suite de cette évaluation, le Conseil d'Etat a décidé de pérenniser la mesure et a chargé le service de l'emploi de l'intégrer, avec les modifications suggérées par le rapport d'évaluation, au dispositif des mesures d'intégration professionnelle à la faveur de la révision du règlement adopté par le Conseil d'Etat le 20 décembre 2006 et entré en vigueur le 1er janvier 2007.

2. RESULTAT DE L'EVALUATION DE L'EXPERIENCE-PILOTE

La première partie de l'évaluation menée par le service de l'emploi a porté sur plusieurs aspects de l'expérience-pilote, notamment sur l'effectif, la durée moyenne des placements, les motifs de cessation de l'activité et sur les aspects financiers de celle-ci. Le recensement du profil des employés placés en emplois durables ainsi que l'évaluation qualitative, menée sous la forme d'entretiens auprès des bénéficiaires, des institutions de placement et des collaborateurs des ORP, ont permis d'évaluer les raisons pour lesquelles ces personnes ont été placées dans le cadre de l'expérience-pilote. Ces profils sont au nombre de trois:

– ***Pont vers la retraite:*** permettre aux personnes de plus de 60 ans d'évoluer dans un contexte professionnel jusqu'à la date de leur retraite étant donné les difficultés à retrouver un emploi pour cette population *(cf. annexe 1: durées de chômage par tranche d'âge)*.

– ***Maintien d'un rythme professionnel et ainsi d'un équilibre psychologique:*** permettre aux personnes jugées instables en période d'inactivité de se reconstruire socialement et professionnellement, en deux temps, dans le but de retrouver à terme un emploi et un fonctionnement équilibré.

– ***Formation en emploi :*** permettre aux personnes qui présentent de grandes lacunes de connaissances professionnelles et linguistiques de se former en emploi afin de leur offrir une chance de trouver un poste de travail.

L'évaluation chiffrée a fourni les indications suivantes:

Nombre total de personnes ayant été placées en emplois durables:	**21 personnes**
Dont cas "pont" vers la retraite:	11 personnes
Dont cas de maintien d'un équilibre psychologique:	7 personnes
Dont cas de formation en emploi:	3 personnes

Durées moyennes:

Durée moyenne globale de placement:	env. 16 mois
Durée moyenne de la mesure avec un motif d'arrêt prématuré*:	env. 14 mois

*) par exemple, retour à l'emploi, licenciement, décès, etc.

Coûts:	***Frs.***
Coût total de l'expérience-pilote (salaires bruts + part patronale):	928.938,80
Coût annuel moyen d'un employé:	32.737,80

Ces mesures n'engendrent pas de coûts supplémentaires pour la collectivité dans la mesure où les bénéficiaires ne peuvent prétendre aux prestations qu'en fonction de leur situation familiale et de leur niveau de revenu. Dans bon nombre de cas, les bénéficiaires émargeraient aux services sociaux s'ils ne bénéficiaient pas de la prestation d'un emploi temporaire ou durable.

En outre, le maintien en emploi permet de continuer à cotiser aux différentes assurances sociales, de sorte que des coûts futurs sont épargnés pour les budgets de l'aide sociale. Ces éléments compensent approximativement les quelques centaines de francs auxquels une partie des bénéficiaires pourraient à nouveau prétendre à court terme dans le cadre de l'assurance-chômage (pour autant qu'ils puissent être considérés comme aptes au placement sur le marché régulier du travail).

Par ailleurs, une série d'entretiens ont été menés sur le terrain afin de recueillir les propos des employés, de leur conseiller en personnel et de leur répondant en institution. Il en ressort les points suivants:

– Tous les bénéficiaires se sont dits soulagés à l'annonce de l'octroi de l'emploi durable. Pour certains, cela a été un pré-requis à toute reprise en main de leur vie personnelle et professionnelle.

– Les institutions ont reconnu l'utilité d'une telle mesure, tant pour les employés placés que pour elles-mêmes dans la mesure où, malgré l'encadrement demandé par les personnes placées, elles ont pu leur confier des tâches utiles et alléger quelque peu leur fonctionnement usuel. De plus, hormis une attention particulière, aucune autre mesure n'a été mise en œuvre à l'interne de l'institution pour recevoir les bénéficiaires.

– Le panel de prestations à disposition des conseillers en personnel ainsi complété, ces derniers ont reconnu avoir davantage de marge de manœuvre pour accompagner les cas jugés les plus délicats.

Cette expérience-pilote a été bien accueillie de la part de toutes les parties prenantes et a démontré son utilité à plus d'un titre. L'évolution des bénéficiaires conforte l'appréciation selon laquelle la mesure répond à un besoin et confirme l'importance de l'activité professionnelle dans l'insertion ou la réinsertion.

3. PROPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA MESURE DECOULANT DE L'EVALUATION

Au-delà du regard globalement positif porté sur la mesure, l'évaluation a permis de mettre en évidence des possibilités d'amélioration, dont les principales sont reprises ci-après.

3.1. **Nombre de bénéficiaires maximum** (art. 10, AMIP)

Compte tenu des résultats obtenus dans le cadre de l'expérience-pilote et vu les avantages retirés tant par les bénéficiaires directs que par la collectivité, le Conseil d'Etat a décidé de porter le nombre maximum de bénéficiaires simultanés à 25.

3.2. Durée de la mesure

L'expérience-pilote étant limitée dans le temps (juin 2003), aucune limite de durée supplémentaire n'avait été fixée pour les cas individuels. Les résultats de l'évaluation ont conduit le Conseil d'Etat à fixer une durée d'une année, renouvelable à deux reprises pour une durée maximale d'un an chacune, ce qui permettra de prendre en considération les situations de "passerelle" vers la retraite et d'offrir une durée suffisante, dans les cas de fragilité psychologique, pour assurer une véritable stabilisation de la situation, puis la fixation d'objectifs professionnels. Ce délai offrira un cheminement vers la réinsertion professionnelle efficace et définitive aux personnes les plus durement touchées. Le maintien d'une durée maximale échelonnée par année, plutôt qu'une durée indéterminée, permettra par ailleurs d'assurer la fixation d'objectifs de réinsertion avec échéances dans le temps, ces objectifs pouvant d'ailleurs dans certains cas se limiter au fait d'atteindre en activité l'âge légal de la retraite.

3.3. **Prolongation de la durée de la mesure et conditions** (art. 28 RMIP)

A titre exceptionnel, les conclusions de l'évaluation proposaient d'autoriser une prolongation unique d'une année pour les personnes dont la durée maximale prévue aurait été insuffisante et s'il est clairement démontré que la cessation prématurée du placement mettrait en péril les nombreux efforts fournis et les ressources engagées dans un but de réinsertion professionnelle. Le Conseil d'Etat a donc décidé que cette prolongation peut être octroyée à titre exceptionnel et une seule fois. C'est sous cette forme que cette possibilité a été intégrée dans le nouveau règlement des mesures d'intégration professionnelle.

Ainsi, la durée maximale possible d'un placement par le biais du nouveau règlement des mesures d'intégration professionnelle est de quatre ans (12 mois en contrat initial normal, suivis de deux prolongations d'un an chacune (art. 27, al 2 RMIP), suivies d'une prolongation d'un an dans des cas particuliers (art. 28 RMIP)).

3.4. **Rémunération** (art. 8, al. 1,2,3 AMIP)

L'expérience-pilote ayant été basée sur le régime des emplois temporaires prévus dans le cadre des mesures d'intégration professionnelle, les salaires versés aux bénéficiaires ont été définis en fonction de la taille de la famille, des autres revenus de l'entité familiale et sont compris entre un minimum de 2700 francs et un maximum de 3100 francs bruts par mois.

Il ressort des entretiens menés avec les bénéficiaires que la reconnaissance de l'atteinte des objectifs, notamment par le biais d'une augmentation salariale, est un facteur important dans le chemin vers la réinsertion sociale et professionnelle. Le système suivant a été adopté dans le règlement des mesures d'intégration professionnnelle :

Pour les cas de "passerelle" vers la retraite:

– Première année: salaire MIP (2700 francs à 3100 francs)
– Dès la deuxième année: salaire MIP + 100 ou 200 francs
– Salaire maximum dans tous les cas: 3200 francs / mois

Pour les cas de fragilité psychologique ou de formation en entreprise:

– période de stabilisation ou de réinsertion sociale: salaire MIP (2700 francs à 3100 francs);
– période avec objectifs de réinsertion professionnelle: salaire MIP + 100 ou 200 francs par étape;
– salaire maximum dans tous les cas: 3200 francs / mois.

Selon les conclusions de l'évaluation, ce système de rémunération aura pour effet principal de reconnaître le chemin parcouru par le bénéficiaire et de l'encourager. En outre, les exigences augmentant en période de réinsertion professionnelle pour préparer le bénéficiaire à intégrer ou réintégrer le marché du travail, il est légitime qu'une augmentation des exigences soit assortie d'une augmentation de la rémunération.

Cette pratique s'inscrit dans la même direction que les mesures prises notamment dans le cadre des mesures d'insertion de l'aide sociale pour renforcer les mécanismes d'incitation et récompenser les personnes fournissant un effort en vue de leur réinsertion. En proposant toutefois de limiter dans tous les cas la rémunération à un salaire de fr. 3200 francs par mois, le Conseil d'Etat veille à ne pas offrir aux personnes soutenues par la collectivité des conditions plus favorables que celles offertes sur le marché du travail régulier.

La révision du règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle intègre cette possibilité de progression salariale.

3.5. **Suivi et évaluation des bénéficiaires**

Sur la base des témoignages recueillis au cours de l'évaluation, il est recommandé d'orienter de façon différente le suivi des personnes placées en fonction de leur situation. Ainsi, le suivi des personnes placées sous la forme d'un "pont" vers la retraite devrait davantage porter sur un suivi administratif régulier avec les responsables de l'institution et avec la personne placée, de façon à s'assurer du bon déroulement de la mesure. Ce suivi peut donc être qualifié d'allégé.

Les résultats de l'évaluation insistent en revanche sur l'importance d'un suivi rigoureux dans les cas de fragilité psychologique et de formation en entreprise. Ces profils de personnes exigent d'avoir un suivi et un partage important de l'information entre le conseiller en personnel responsable, le bénéficiaire et le responsable en institution, ceci afin de tenter de réunir toutes les conditions nécessaires à la réussite du projet de réinsertion sociale et professionnelle.

Il est en effet important de ne pas perdre de vue l'objectif final de la mesure qui est le placement. A ce titre, le réseau autour du bénéficiaire comprend, selon les cas, médecins, assistants sociaux, psychologues, membres de la famille, représentants d'associations, représentants de l'AI, etc. et doit être associé au mieux afin de coordonner les efforts de stabilisation et d'insertion. Cette mise en réseau représente une responsabilité accrue pour le conseiller en personnel mais permet d'éviter une distorsion au niveau de l'objectif même de l'emploi durable.

4. CONCLUSION

La mise en œuvre d'une expérience-pilote de trois ans, durant lesquels les emplois temporaires prévus par les mesures d'intégration professionnelle ont pu être prolongés au-delà de la durée usuelle, a permis de vérifier une nouvelle fois l'importance de l'activité professionnelle comme contribution à la stabilisation de situations sociales fragiles et à l'insertion sociale.

La mesure envisagée n'implique pas de charge supplémentaire significative pour la collectivité dans la mesure où elle se substitue à d'autres aides auxquelles pourraient prétendre les bénéficiaires. En outre, tous les avantages mis en lumière par l'évaluation peuvent être portés au crédit de cette démarche. Le prolongement s'est donc logiquement imposé aux yeux du Conseil d'Etat.

Pour que la mesure conserve sa pertinence, aussi bien pour les bénéficiaires que pour la collectivité, il convient toutefois d'en maintenir les exigences, en particulier:

– celle d'un salaire qui continue de rendre attractives les possibilités d'emploi offertes par le marché du travail;
– la limitation du nombre de places disponibles de façon à pousser les services compétents à ne recourir à cette mesure que pour les cas où elle est véritablement adaptée et où la fixation d'objectifs précis peut être envisagée;
– une limite de durée, qui évite également que la mesure soit envisagée par facilité dans des cas où les services compétents peinent à fixer des objectifs précis avec les personnes dont ils assurent le suivi;
– un suivi régulier des bénéficiaires tout au long du déroulement de la mesure.

Considérant que les préoccupations exprimées par votre Conseil lorsqu'il a adopté la motion du groupe socialiste 99.159, du 29 septembre 1999, "Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle" ont trouvé réponse avec la mise en œuvre de l'expérience-pilote décrite dans le présent rapport, puis avec son intégration dans la réglementation, nous vous invitons à prendre acte du présent rapport et à classer la motion en question.

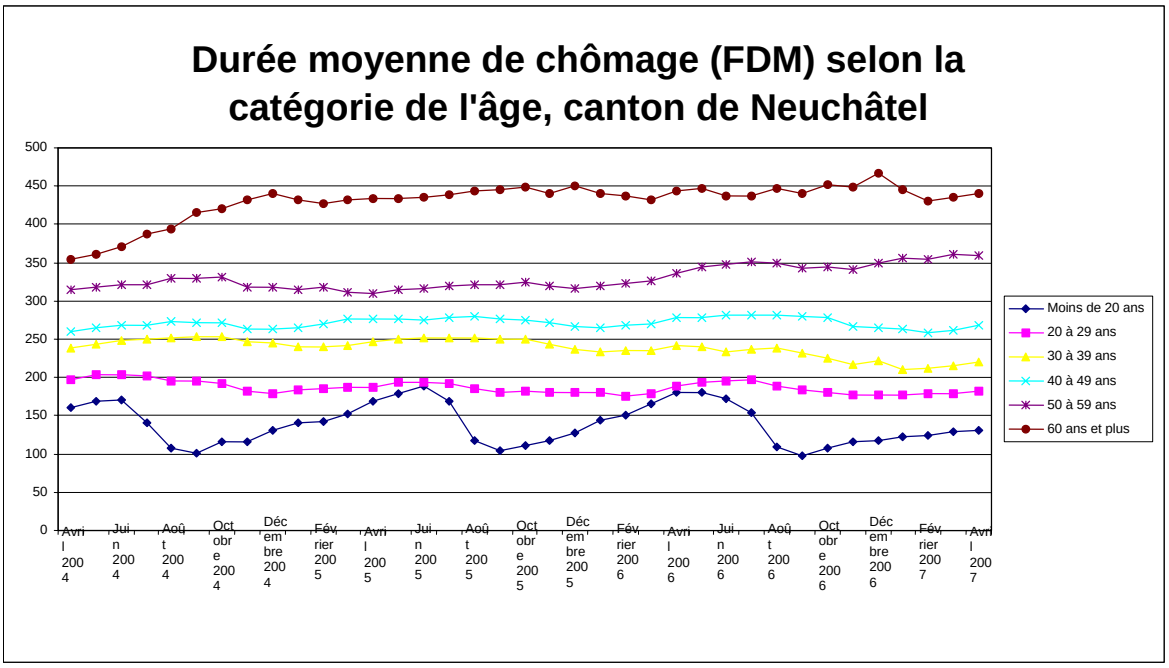
Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 juin 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

DUREE DU CHOMAGE EN FONCTION DE L'AGE – CANTON DE NEUCHATEL



Observation: Quelle que soit la situation conjoncturelle, la durée du chômage est directement liée à l'âge.