



a) **Rapport de la commission "Formation – Emploi"
au Grand Conseil**
à l'appui
**d'un projet de loi sur le fonds pour l'insertion
professionnelle**

(Du 25 janvier 2013)

b) **Avis du Conseil d'Etat**

(Du 08 avril 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 27 janvier 2009, la députée Marianne Ebel et le député Pascal Helle ont déposé le projet de loi suivant:

09.112

27 janvier 2009

Projet de loi Marianne Ebel et Pascal Helle

Loi sur la promotion de la formation professionnelle et la promotion de l'emploi

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décrète:

Article premier Toute personne n'ayant pas ou plus droit aux prestations fédérales de chômage ou de l'assurance invalidité, comme celle cherchant à sortir de l'aide sociale ou à ne pas y entrer a droit à une formation, ou à un stage ou un emploi rémunérés aux conditions usuelles du marché du travail.

Art. 2 Pour réaliser l'objectif énoncé à l'article premier, les collectivités publiques et les employeurs privés versent une contribution au fonds institué par la loi du 17 août 1999 sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, respectivement au fonds institué par la loi du 10 octobre 1978 sur la promotion de l'économie cantonale. Les modalités de la contribution (montants, mode de calcul) sont fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 3 Les entreprises privées ou publiques qui mettent à disposition des places d'apprentissage, des stages ou des emplois pour des personnes relevant d'une des catégories citées à l'article premier, bénéficient, selon des modalités fixées par le Conseil d'Etat

a) des compensations financières prévues par les fonds mentionnés à l'article 2;

b) d'un encadrement, également financé par les fonds mentionnés à l'article 2, facilitant l'insertion et la formation des personnes qu'elles acceptent de former ou d'aider à se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Art. 4 L'application du dispositif mis en place pour permettre l'insertion sur le marché de l'emploi des personnes relevant de la présente loi, est contrôlée au travers d'une commission tripartite réunissant des représentants de l'Etat, des associations patronales et des syndicats.

Art. 5 L'Etat crée lui-même ou favorise la création par des tiers d'entreprises sociales destinées aux personnes qui ne trouvent pas d'emploi sur le marché du travail ordinaire, de manière à garantir des places adéquates en nombre suffisant.

Art. 6 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 7 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Commentaire

La crise financière et la crise économique qui s'ensuit relancent de façon aiguë la question de l'emploi, en particulier pour les personnes les plus fragiles de notre société. Il est urgent de trouver des solutions innovantes. L'assistance sociale est une porte de secours pour celles et ceux qui ne trouvent ni emploi, ni bourse d'étude ou de formation, ni stage rémunéré, mais ce n'est pas une perspective de vie réjouissante. Il y a mieux à offrir, notamment à la jeunesse, que des subsides de survie. C'est pourquoi notre projet prend la forme d'une loi cadre qu'il s'agira de développer selon une logique qui se décline en plusieurs points:

- Inscrire dans la loi un droit à une formation, un stage ou un emploi rémunéré aux conditions du marché du travail à toute personne en fin de droit ou cherchant à sortir de l'aide sociale. Les personnes visées par l'article premier doivent être comprises au sens large, y compris celles qui voient leurs prestations AI réduites ou supprimées, mais aussi celles – principalement des femmes – qui, après éduqué leurs enfants, ont de la peine à se réinsérer sur le marché de l'emploi parce que leur formation n'est plus reconnue. Le but est de ne pas laisser à l'assistance sociale des personnes qui sont prêtes à travailler. Loin de nous, par contre, l'idée de contraindre qui que ce soit à occuper une place de travail; une telle pratique n'aboutirait jamais à une vraie intégration dans la société et cela ne servirait à rien. C'est au contraire la perspective d'une amélioration de sa situation matérielle et sociale qui doit être le ferment d'une motivation à s'intégrer.*
- Trouver un mode de financement de ces projets de formation et d'insertion par le biais d'une cotisation prélevée par l'Etat, selon des modalités à définir, sur toutes les entreprises privées et publiques. Le montant de ces cotisations devra être fixé en tenant compte notamment de la masse salariale, de la taille, mais aussi des bénéfices, en un mot, selon des critères permettant d'éviter toute distorsion de concurrence entre entreprises. Le Conseil d'Etat sera chargé de la définition du montant de la cotisation et des aides accordées, en tenant compte de la conjoncture et du nombre de personnes intéressées par cette possibilité de formation et d'insertion/de réinsertion sur le marché du travail.*
- Soutenir à la fois financièrement et matériellement les entreprises qui font un effort de formation et d'intégration. L'aide matérielle (soutien administratif et/ou accompagnement) pourrait être variable selon le degré de difficultés d'insertion des personnes concernées par ce projet.*
- Une commission tripartite – Etat/associations patronales/syndicats – sera chargée:*
 - a) de veiller à ce que l'aide aux entreprises soit adéquate et équitable;*
 - b) de contrôler que les rémunérations soient conformes au marché du travail.*

Il est en effet important que ces personnes à forme ou à insérer sur le marché de l'emploi ne soient pas un nouveau facteur de distorsion de concurrence entre les entreprises et ne fassent pas pression vers le bas sur les salaires.

- *Subsidiairement, pour les personnes qui resteraient sans solutions, l'Etat doit développer des entreprises sociales qui permettraient de garantir le droit énoncé à l'article premier.*

Cosignataires: D. de la Reussille, L. Boegli, A. Bringolf, M.-F. Monnier Douard, C. Stähli-Wolf, D. Angst, Patrick Erard, J.-D. Blant, C. Leimgruber, P.-A. Thiébaud, J.-P. Veya et P. Herrmann.

Ce projet a été transmis dans un premier temps à la commission législative comme objet de sa compétence. Au vote, la commission n'a pas pu se départager, le projet de loi ayant recueilli 7 voix contre 7. Son rapport a été refusé par une majorité évidente du Grand Conseil lors de la session de février 2011, et le projet de loi a été renvoyé pour nouvel examen à la commission "Formation – Emploi" créée pour l'occasion.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Eric Flury
Vice-président: M. Philippe Haeberli
Rapporteur: M. François Konrad (*a remplacé M^{me} Marianne Ebel dès le 13 juin 2012*)
Membres: M^{me} Silvia Locatelli
M^{me} Carol Gehringer
M^{me} Béatrice Haeny
M. Jean-Claude Berger (*a remplacé M. Daniel Schürch dès le 26 septembre 2012*)
M. François Jaquet
M. Walter Willener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 1^{er} avril, 13 mai, 21 juin 2011, 13 juin, 26 septembre, 19 décembre 2012 et 25 janvier 2013 pour l'adoption du présent rapport.

M. Thierry Grosjean, chef du Département de l'économie, et la cheffe du service de l'emploi ont participé à l'ensemble des travaux.

M^{me} Marianne Ebel a défendu le projet.

Jugé trop contraignant et difficilement applicable, la commission susmentionnée n'a pas retenu le projet de loi Ebel-Helle. Par contre, elle propose au Grand Conseil une refonte complète de l'actuelle loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans en supprimant cette limite et en élargissant le champ d'action du fonds à toute personne cherchant à sortir de l'aide sociale ou à ne pas y rentrer, notamment lorsqu'elle est en fin de droit.

3. EXAMEN DU PROJET DE LOI

3.1. Position des auteurs du projet

Les initiateurs du projet ont tenu à démontrer que la législation actuelle n'offre pas tout ce qui est proposé dans le projet de loi Ebel-Helle et donc la pertinence de celui-ci.

Suite au passage en revue des offres déjà existantes, M^{me} Ebel remarque "que le fait que tout cela existe montre que cette loi doit être mise en place et n'est pas hors-sol".

Pour les auteurs du projet, l'affirmation d'un droit à une formation, un stage ou un emploi aux conditions usuelles du marché du travail manque dans la législation existante. Le contenu et l'esprit de l'article premier sont essentiels.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, beaucoup d'outils existent déjà et il propose à la commission d'en élargir certains comme les mesures d'insertion professionnelles (MIP).

Selon lui, une intégration des éléments du projet de loi sans déconstruire la législation existante n'est pas évidente. Le règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle apporte de son point de vue les réponses essentielles.

De même, il est important que les gens qui cherchent un emploi passent par le canal bien organisé de l'ORP. Cela permet de dire si une personne a un profil qui puisse être remis rapidement sur le marché du travail; si celle-ci moyennant un coaching, une aide, un apport peut être remise dans le circuit professionnel ou si elle ne peut pas l'être du tout et qu'il faut trouver une autre solution.

3.3. Débat général

Les membres de la commission Formation – Emploi se sont réunis à 7 reprises pour aboutir à un nouveau projet de loi.

Suite aux réflexions menées, et sur proposition de l'une des initiatrices, il a été décidé d'examiner une autre voie, dans l'espoir de parvenir à une solution consensuelle qui devait permettre aux auteurs du projet initial de le retirer au profit d'un nouveau projet prenant pour base la loi sur les fonds pour l'insertion professionnelle. C'est cette loi amendée qui est soumise au Grand Conseil par la commission.

Sa particularité première, c'est qu'on abandonne la limite d'accessibilité fixée aux personnes âgées d'au maximum 30 ans.

Lors de son avant-dernière séance (19 décembre 2012), les membres de la commission ont passé en revue les amendements proposés par M^{me} Marianne Ebel. Deux d'entre eux ont été refusés à l'article 3. Ils mentionnaient l'application des conditions usuelles du marché du travail pour les offres de stages et placements en entreprises (lettre e) et pour les programmes individuels et collectifs d'insertion professionnelle en entreprise (lettre i).

La question du droit à un emploi a fait l'objet de discussions dans la mesure où cette formulation était centrale pour les initiants. Après discussion, la majorité de la commission a retenu le droit à des mesures favorisant la réinsertion en emploi (art. 1, alinéa 2).

Il faut également relever que les membres de la commission ont pris connaissance avec intérêt des informations données par la cheffe du service de l'emploi et le chef de l'office de logistique des mesures du marché du travail.

La commission a également bénéficié des conseils juridiques d'une juriste au service juridique de l'Etat.

4. CONCLUSION

En date du 25 janvier 2013, la commission a acceptée le projet de loi ci-après annexé par 7 voix et 2 abstentions. La commission propose au Grand Conseil de l'adopter.

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le rapport soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

A l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 25 janvier 2013.

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

Neuchâtel, le 25 janvier 2013

Au nom de la commission formation-emploi:

Le président,
E. FLURY

Le rapporteur,
F. KONRAD

Loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission "Formation – Emploi", du 25 janvier 2013,
décète:

CHAPITRE PREMIER

But et objectifs

But **Article premier** ¹La présente loi crée un fonds pour l'insertion professionnelle (ci-après: le fonds).

²Elle instaure le droit à une formation, un stage ou des mesures favorisant la réinsertion en emploi, notamment pour toute personne manifestant la volonté de trouver ou de retrouver son indépendance à travers une activité professionnelle.

³Les prestations offertes par la présente loi ne sont mises en œuvre que si le bénéficiaire ne peut obtenir une prestation similaire découlant d'une autre législation, à l'exception de celles découlant de la législation sur l'action sociale.

Objectifs du fonds **Art. 2** ¹Le fonds est destiné à encourager l'insertion et la réinsertion professionnelle.

²Il vise notamment à:

- a) faciliter l'entrée ou le retour dans le monde du travail de toute personne présentant des difficultés multiples l'empêchant de réaliser ce projet;
- b) encourager l'accès à la formation ou à la formation continue et qualifiante, le maintien en formation des jeunes adultes, l'accès ou le maintien en emploi et l'intégration professionnelle;
- c) promouvoir des mesures préventives d'exclusion professionnelle.

CHAPITRE 2

Prestations

Prestations aux bénéficiaires **Art. 3** ¹Dans le cadre de la poursuite de ses objectifs, le fonds peut financer notamment les actions suivantes:

- a) accompagnement individuel;
- b) information et sensibilisation relatives au marché du travail;
- c) incitation à l'offre de places d'apprentissage et de stage;
- d) soutien scolaire durant la période d'encadrement du jeune;
- e) offre de stages et placements en entreprise;
- f) encouragement à la formation continue et qualifiante;
- g) création d'entreprises sociales;

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

i) programmes individuels et collectifs d'insertion professionnelle en entreprise.

²Ces actions peuvent être confiées à une institution externe par le biais d'un mandat de prestations. En ce cas, le mandat précisera les objectifs à atteindre, le montant alloué, le délai et l'organe de surveillance.

Prestations aux ressources humaines et moyens techniques

Art. 4 Le fonds finance les moyens suivants:

a) les formations, supports de cours et autres moyens propres à permettre à l'équipe d'encadrement de maintenir et développer les connaissances nécessaires à la prise en charge et à l'accompagnement des bénéficiaires;

b) l'infrastructure informatique et les moyens de communication appropriés à la réalisation des objectifs du fonds.

Autorités compétentes

Art. 5 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

Art. 6 Les ressources du fonds proviennent de versements de l'Etat fixés par le Grand Conseil en fonction des besoins et compte tenu des actions d'insertion consenties.

CHAPITRE 4

Mise en œuvre, contrôle et évaluation

Mise en œuvre

Art. 7 ¹Le Conseil d'Etat désigne la ou les entités chargées de la mise en œuvre de la présente loi et de la fixation des indicateurs de suivi.

²Il arrête les dispositions d'exécution de la présente loi, en particulier les conditions d'octroi des prestations.

Coordination

Art. 8 ¹Les actions menées dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires sont suivies par le Groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (GP CII), dans le but d'assurer une nécessaire coordination interdépartementale.

²Le Conseil d'Etat invite les partenaires concernés par l'insertion professionnelle, notamment dans le cadre du Conseil de l'emploi, périodiquement mais au moins une fois par année, pour les informer des actions entreprises et de leurs résultats.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Abrogation

Art. 9 La loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans, du 5 décembre 2006, est abrogée.

Référendum,
promulgation et
entrée en vigueur

Art. 10 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Avis du Conseil d'Etat

(Du 8 avril 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Aux yeux du Conseil d'Etat, ce projet de loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle suscite plusieurs commentaires qu'il est important de porter à la connaissance des députés, notamment quant aux conséquences qu'induirait l'application de certains articles de la nouvelle loi adoptée par la commission Formation-Emploi. Le Conseil d'Etat a souhaité par son avis, exprimer ses interrogations sur la mise en place d'un texte légal qui ne tient que peu compte des travaux réalisés ou à venir en matière d'insertion professionnelle notamment. Il propose de renvoyer ce dossier en commission parlementaire. Son avis s'est voulu étayé, car il lui importait d'amener des pistes de réflexions sur ce qui se fait actuellement et en particulier depuis 2009 en matière d'insertion des moins de 30 ans. Ceci doit permettre aux députés de disposer d'une vue d'ensemble du dossier pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause.

INTRODUCTION

A première vue, on pourrait penser que le projet de loi reprend les dispositions de la "Loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans" si ce n'est qu'il abroge la mention "personnes de moins de 30 ans". Pourtant, le fait de supprimer cette notion, aurait pour conséquence d'élargir sensiblement le champ d'application de la loi à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le Conseil d'Etat souligne également que la nouvelle loi souhaite instaurer un "droit à une formation". La question de l'introduction d'un tel droit doit clairement se poser.

En outre, l'absence de délimitation du public-cible risque de poser quelques problèmes de même que le changement de l'axe général de la loi, qui jusque là était orientée et basée sur l'insertion par la formation professionnelle (volonté de prévenir la désinsertion par la formation).

1. PROBLEMATIQUE DU "DROIT A LA FORMATION"

Le Conseil d'Etat a souhaité rappeler que l'un des éléments forts de la loi sur l'action sociale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 (LASoc, RSN 831.0) réside dans le but exprimé à son article 1^{er}, lettre c: *"favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin"*. On est ainsi passé de l'assistance à l'action sociale, avec un panel de mesures actives en vue de rechercher l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Le chapitre 4 de la LASoc est d'ailleurs entièrement consacré au contrat d'insertion. L'article 57 prévoit cependant que *"le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas un droit à un projet d'insertion, mais il peut y être assujéti."*

C'est tout le problème du projet de loi présenté par la commission, car il semble ne pas tenir compte de la législation existante en la matière. De plus, ce projet est en

contradiction avec une disposition légale cantonale en vigueur, dans la mesure où l'article 1^{er} du projet de loi prévoit "*un droit à une formation, un stage ou des mesures favorisant la réinsertion en emploi (...)*".

Le législateur, avec la LASoc, n'a pas voulu introduire de droit à l'insertion. Et l'exécutif, à l'aune de plus de quinze années d'expérience, s'en réjouit. Il n'est tout simplement pas réaliste, en terme de volumes et de coûts, de viser l'objectif d'octroyer un droit pour chaque bénéficiaire.

Rappelons à ce propos les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) 2012: sur 11.497 personnes au bénéfice (entièrement ou partiellement, sur un mois ou douze mois) de l'aide sociale dans le canton de Neuchâtel en 2011, quelque 8.000 personnes étaient âgées de 18 à 65 ans. Si l'on retranche les personnes en situation d'activité régulière et rémunérée mais avec un "complément de l'aide sociale" (travailleurs pauvres), car celles-ci n'ont pas besoin de mesures d'insertion, ce n'est pas moins de 5.300 personnes à qui il faudrait octroyer un droit à l'insertion ou formation. Certes, de nombreuses personnes n'auraient probablement pas la possibilité de viser l'insertion professionnelle (notamment pour des raisons de santé par exemple) mais l'effectif reste tout de même de plusieurs milliers de personnes.

En outre, pour le Conseil d'Etat, instaurer un droit à la formation sous-entend le développement d'un moyen de pression imposé aux entreprises afin d'équilibrer l'offre et la demande de places d'apprentissage. Si sur le papier cette idée pourrait être perçue positivement, il ne faut pas sous estimer les conséquences d'une telle obligation imposée aux entreprises. Il convient de relever que l'autorisation de former est soumise à des bases légales et que toutes les entreprises ne peuvent y prétendre. En imposant un droit à la formation, cette loi entrainera une dérive vers le non respect des conditions requises pour devenir entreprise formatrice. D'une part, le cadre légal fédéral ne sera plus respecté et d'autre part, les jeunes seront placés dans des entreprises n'offrant pas les conditions appropriées permettant d'obtenir un CFC (ou AFP).

Si le Conseil d'Etat souhaite le développement de la formation professionnelle en dual, il n'est toutefois pas souhaitable qu'une augmentation du nombre de place de formation (apprentissage ou stage) devienne un dogme au détriment de la qualité de la formation.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il est erroné de penser qu'en octroyant un "droit" à l'emploi - comme le souhaitaient les initiants du premier projet de loi discuté par la commission - ou à la formation, le problème de l'insertion en sera réglé. Une place d'apprentissage ou de travail ne garantit pas une réinsertion assurée. En effet, les personnes visées par cette loi sont susceptibles de présenter des ressources personnelles insuffisantes pour tenir sur le long terme à un poste de travail. Même s'il est louable d'imaginer que d'offrir une place de travail ou une formation à ce public est la réponse à leur problème, dans les faits, ça n'est pas ce qui est constaté. En effet, neuf fois sur dix les personnes abandonnent leur poste, car les exigences imposées par le monde professionnel sont trop dures pour elles.

Dans le cadre de la loi sur l'insertion des personnes de moins de trente, tout un processus a été mis en place et il est apparu que la clé du succès en termes de ré-autonomisation des jeunes, résidait dans l'accompagnement individualisé. En effet, les personnes en difficultés multiples doivent d'abord effectuer un travail de réhabilitation des comportements et développer une capacité à fournir les efforts appropriés aux milieux professionnels. Ce n'est qu'au travers d'un accompagnement spécifique et individualisé que ces personnes acquièrent les compétences adéquates pour réinvestir le monde économique (coaching du case management de la formation professionnelle).

2. LE RISQUE DE L'ABROGATION DE LA LOI ACTUELLE

La construction d'un système d'insertion cohérent, qui permet d'éliminer le risque de chevauchement des mesures et donc une rationalisation des coûts dans les dépenses du système social a été mise en place depuis 2009. En effet, le Grand Conseil a accepté à

l'unanimité la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans. Depuis 2009, cette loi a amené au développement d'une infrastructure permettant de trouver des solutions concrètes pour tous jeunes adultes présentant des difficultés à finaliser une formation professionnelle. Le Conseil d'Etat note que ce n'est pas parce que ce système est très peu médiatisé qu'il n'existe pas, qu'il n'est pas fonctionnel ou qu'il n'apporte aucun résultat, au contraire.

Après un peu plus de trois ans, ce processus présente d'excellents résultats en termes de réinsertion, de rationalisation des dépenses sociales et de collaboration des acteurs impliqués dans ce système. Plus de 400 jeunes ont été identifiés et ont pu bénéficier d'un suivi individualisé. Chacun de ces jeunes présente des problématiques particulières liées à la spécificité de son parcours de vie. Par un accompagnement individualisé, il est possible d'amener le jeune à se rendre compte de ses dysfonctionnements jusqu'à ce que celui-ci accepte de se renforcer. Ce travail ne dépasse pas trois mois de suivi. Une fois que le jeune est sensibilisé à ses propres problématiques et qu'il perçoit le sens de l'aide qu'on souhaite lui apporter, il devient un partenaire dans le soutien proposé.

A ce stade, les mesures utiles à son renforcement sont mises en place et sont coordonnées de telle manière à amener le jeune vers une autonomisation dans le monde professionnel. Autrement dit, le système d'insertion, tel qu'il existe à ce jour, actionne les mesures en fonction du profil spécifique du jeune. Ceci permet d'une part de répondre rigoureusement aux problèmes sans user de mesures inutiles et d'autre part de mettre en place un réseau de professionnels sachant exactement sur quoi travailler.

Cette collaboration interdisciplinaire s'est construite petit à petit grâce au décloisonnement des entités départementales comme par exemple la tenue régulière de rencontres entre les partenaires de l'insertion en formation professionnelle auxquelles participent les acteurs du terrain de l'insertion. Les actions stratégiques menées par la collaboration interinstitutionnelle (CII) ont permis que des opérations concrètes d'insertion puissent être menées conjointement par des professionnels d'horizons distincts. Ainsi, ces jeunes, pour qui plus aucune solution n'était envisageable, ont pu retrouver le chemin du monde professionnel, au travers d'un accompagnement personnalisé qui dure en moyenne 18 mois.

Le Conseil d'Etat souligne que l'abrogation de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans, entrainera la fin de toute cette infrastructure qui à ce jour favorise une économie sur les charges sociales de plus de deux millions par année pour un coût de fonctionnement d'un million de franc. La construction d'un nouveau système engendrera des frais importants de mise en place et la perte des forces de travail développées jusque là. Sans compter qu'il n'existe aucune formation permettant de créer des équipes de travail dans ce domaine puisque le canton est pionnier dans cette discipline.

3. L'ABSENCE DE DELIMITATION DU PUBLIC-CIBLE

Le projet de loi de la commission ne délimite pas clairement son public cible. Cette perte de cadre risque de rendre complexe le système d'intervention à mettre en place. Il n'est en effet pas possible de prendre en charge un jeune de 17 ans de la même manière qu'une personne de 45 ans. Si des outils d'intervention efficaces ont pu se construire depuis 2009, c'est parce que le public cible présentait un cadre clair pour une mission claire.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de déconstruire la loi sur le fonds pour l'insertion des moins de 30 ans en l'abrogeant, mais bien plus en la complétant ou en créant une loi spécifique au public des plus de 30 ans. En outre, cette tranche d'âge présente des ressources et des possibilités de mesures différentes que les moins de trente ans. Il existe notamment des allocations de formation (AFO) qui permettent à la personne de plus de 30 ans inscrite au chômage, de recevoir un salaire mensuel de

3.500 francs afin de suivre un apprentissage, de se certifier et d'augmenter ses chances de réinsertion sur le marché du travail.

Pour les personnes qui n'ont pas de droit à l'assurance chômage, mais qui sont inscrites comme demandeurs d'emploi auprès de l'ORP, le règlement des mesures d'intégration professionnelles (art. 39 et ss) prévoit des allocations de formation cantonales (AFOC) qui se calquent sur le dispositif fédéral.

Ces différences dans le public visé par cette nouvelle loi, entraînent la dilution du cadre et favorisent un système diffus. Sachant tous les efforts qui ont été menés pour permettre au système de fonctionner et pour amener la collaboration interinstitutionnelle à travailler conjointement, il sera extrêmement coûteux pour le canton de repartir sur quelque chose de nouveau.

4. L'INCOHERENCE D'UN CHANGEMENT D'OPTIQUE

Il apparaît que le projet de loi réoriente la volonté souhaitée et approuvée par le Grand Conseil, qui était de focaliser les forces sur l'insertion par la formation. En effet, toutes les études démontrent qu'une personne formée présente un risque 50% moins élevé d'être soutenue par l'aide sociale.

La formation présente probablement le meilleur moyen de prévenir, ou en tout cas de diminuer, la désinsertion socio-économique. C'est pour cette raison que le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO) s'est vu confier la tâche d'assurer le suivi de tous jeunes en difficultés multiples souhaitant entreprendre un apprentissage. Pour maximiser l'efficacité des décisions prises par le Grand Conseil dans ce domaine, rappelons ici que le SFPO possède en son sein l'office des apprentissages (OFAP), l'office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) ainsi que le nouvel office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle (OFIJ) pour répondre notamment à la difficile mission d'aider les jeunes en grandes difficultés à (re)trouver une autonomie suffisante pour entreprendre et achever une formation professionnelle. Afin de diminuer encore davantage les risques de désinsertion, le SFPO travaille actuellement à un projet prometteur de détection précoce. Ses objectifs sont de permettre aux jeunes à risque de parvenir à effectuer un passage direct vers une formation professionnelle à la sortie de l'école obligatoire, de réinvestir le jeune de ressources adaptées au monde socio-économique afin qu'il puisse intégrer et achever une formation professionnelle, d'éviter l'exclusion sociale du jeune, de diminuer le risque que les jeunes s'inscrivent à l'aide sociale durant ou suite à la transition 1 et finalement d'augmenter l'efficacité d'intervention des différentes structures par une coordination et une organisation stratégique.

La volonté du Grand Conseil semblait donc cohérente, lors de la votation de 2009, de part sa volonté d'agir en amont des problèmes de désinsertion. La prévention à la "désautonomie" sociale par la formation, semblaient être le cheval de bataille partagé par tous les partis politiques, il y a trois ans. Depuis, tous les efforts se sont focalisés sur cet axe. Un système cohérent et présentant des résultats enthousiasmants a vu le jour, il semblerait peu opportun et surtout très coûteux de tout recommencer au travers d'un nouveau paradigme.

5. L'OPTIMISATION DES PROGRAMMES D'EMPLOIS TEMPORAIRES

La réinsertion professionnelle se concrétise également grâce aux ateliers et programmes d'emplois temporaires destinée à jouer le rôle de passerelle avec le monde professionnel. Lancée parmi d'autres réformes dans le cadre de la réorganisation du service de l'emploi initiée il y a deux ans, l'optimisation des programmes spécifiques d'emplois temporaires (PSET) recueille une franche adhésion de la part des acteurs concernés. Ce projet consiste en la réorientation de l'ensemble des programmes vers des activités à caractère professionnel, voire socio-professionnel. Ce changement de philosophie doit permettre

de mieux coller aux besoins des entreprises et de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage.

Les ateliers à caractère professionnel sont en priorité proposés au public LACI et au public MIP (mesure d'intégration professionnelle). Les autres ateliers de réinsertion socioprofessionnelle sont autant pour le public LACI, MIP que celui de l'aide sociale. Ces structures-là sont dotées d'un encadrement professionnel (meilleure prise en charge du public fragilisé). Des passerelles ont été créées (nouvel article 59 d LACI). Plusieurs nouveaux ateliers se sont ouverts et d'autres vont ouvrir prochainement. Ce projet complète la réorganisation de l'office régional de placement neuchâtelois (ORPN) en vue d'une meilleure prise en charge des demandeurs d'emplois.

Évidemment, divers autres projets de réintégration, grâce à des structures professionnelles adaptées (Phénix, Ecoval, Evologia...) permettent aux employeurs d'embaucher directement du personnel qualifié qui continue d'exercer, même s'il est inscrit au chômage. Cependant, dès que la personne atteint les objectifs fixés par l'entreprise, mais six mois au maximum, elle est sortie de cette formation. Le but de ces ateliers est de donner des compétences de base aux chômeurs et de les rendre compatibles avec le marché du travail.

6. POUR LA POURSUITE D'UNE COLLABORATION QUI FAIT SES PREUVES

Sous l'égide de la collaboration interinstitutionnelle, il est prévu que le bénéficiaire de l'aide sociale à la recherche d'un emploi doit s'inscrire auprès de l'office régional de placement (ORPN). Il doit alors être traité comme toute personne à la recherche d'un emploi et peut bénéficier de la large palette de mesures offertes par le service de l'emploi.

En plus de cette offre via l'ORP, le secteur de l'aide sociale propose, par exemple en 2012, pas moins de 283 places d'insertion (à mi-temps), dans des programmes d'insertion sociale ou socioprofessionnelle propres à l'aide sociale ou des programmes mixtes (partagés avec le SEMP et le SMIG). De 2007 à 2012, l'offre s'est notablement accrue et le nombre de placements a progressé de quelque 30%.

Enfin, l'autorité d'aide sociale et le bénéficiaire peuvent convenir d'un projet d'insertion individuelle ("Contrat ISP") qui se réalise en dehors d'une structure de groupe, s'il apparaît comme une solution préférable pour l'intéressé (par exemple : stage non rémunéré de trois mois dans une PME, auprès d'un artisan, d'une collectivité ou autre).

Ainsi, durant l'année 2012, pas moins de 785 bénéficiaires de l'aide sociale ont signé un contrat d'insertion. Parmi ceux-ci, nous pouvons relever les chiffres suivants : 56% ont intégré un programme d'insertion subventionné par le service de l'action sociale, 28% sont âgés de moins de 30 ans et 36% sont des femmes. Un examen approfondi a permis de recenser, en 2012, quelque 77 participants à une mesure d'insertion ayant connu un débouché positif, soit en trouvant un emploi, soit en reprenant des études ou une formation. Ce taux d'insertion doit évidemment être mis en perspective avec les difficultés rencontrées par une grande part des personnes à l'aide sociale. Un projet personnel nouveau et durable en termes d'intégration professionnelle ne se décrète pas. Cela nécessite un long investissement en temps, qui passe par différentes phases progressives, en commençant souvent par des objectifs modestes visés par l'insertion sociale. Dans la mesure où, le plus souvent, il ne peut y avoir intégration professionnelle sans travail sur l'insertion sociale, il est important d'attacher toute l'importance qu'elles méritent aux mesures en vue de permettre la resocialisation.

Un bilan du travail de la CII entre 2009 et 2013 se trouve en annexe 2.

7. CREATIONS D'ENTREPRISES SOCIALES: UNE REALITE

Le projet de loi de la commission à son article 3, prévoit la possibilité de créer des entreprises sociales. Cette mention d'entreprises sociales n'existe pas expressément dans la législation sur l'action sociale. Cela n'a toutefois pas empêché le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS), d'élaborer un concept d'entreprises sociales productives (NE-ESO) et de mener en 2012, une première expérience-pilote avec Alfaset. En effet, les bases légales étaient suffisantes pour explorer ce nouveau champ de l'insertion. L'article 55 lettre b LASoc prévoit que le projet d'insertion peut notamment prendre la forme *"d'activités ou de stages en entreprises, définis en accord avec celles-ci"*.

8. APPLICATION DE LA NOUVELLE LOI SUR LES FINANCES

D'un point de vue financier maintenant, le projet de loi de la commission semble poser quelques problèmes en regard de la nouvelle loi sur les finances adoptée en première lecture par le Conseil d'Etat en mars 2013 et actuellement en consultation. Cette nouvelle législation est notamment rendue nécessaire par l'introduction du nouveau modèle de comptes harmonisé des collectivités publiques (MCH2) que les cantons sont tenus d'appliquer selon les recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des finances (CDF).

L'article 6 du projet de loi de la commission prévoit que : *"Les ressources du fonds proviennent de versements de l'Etat fixés par le Grand Conseil en fonction des besoins et compte tenu des actions d'insertion consenties"*. Cet article n'est pas compatible avec le MCH2, car il prévoit un financement (exclusivement) par une attribution budgétaire.

En effet, le MCH2 n'autorise plus de constituer ou de maintenir des fonds alimentés en tout ou partie par des attributions budgétaires, en vertu du principe de non-affectation des impôts généraux (cf. annexe 1). Ce principe résulte de la volonté d'éviter l'affectation automatique de ressources à des dépenses spécifiques, car force est de constater qu'une affectation automatique limite la marge de manœuvre financière et échappe à tout débat politique lors des arbitrages budgétaires, conduisant *in fine* à un manque de transparence et une inefficacité dans l'allocation des ressources d'une collectivité.

Le Conseil d'Etat souhaite également souligner que dans l'esprit du MCH2, un financement spécial suppose que le cercle des bénéficiaires d'une prestation publique corresponde au cercle des personnes qui financent cette même prestation. Il doit donc exister un lien de causalité entre la prestation et son financement (p. ex. financement des routes par le biais d'une taxe sur les véhicules).

En définitive, deux solutions sont envisageables du point de vue du MCH2 :

- soit le financement par le budget de l'Etat est maintenu, mais dans ce cas il est effectué hors fonds par le biais du compte de résultats (fonctionnement) ou par le recours à un crédit-cadre;
- soit le fonds est maintenu, mais il ne peut dès lors être alimenté que par des recettes affectées, par exemple une contribution des employeurs¹ du canton (y compris l'Etat).

Indépendamment de la problématique de la nouvelle loi sur les finances, qui nécessitera à terme un nouveau mode de financement, il faut par ailleurs relever que si le fonds existant de l'insertion professionnelle ne cible plus les moins de 30 ans, il perdra sa spécificité par rapport au fonds de l'intégration professionnelle et les deux modes de financement, quels qu'ils soient, pourraient être amenés à devoir fusionner. A ce propos

¹ Rappelons ici que le Conseil d'Etat a pris des engagements à l'égard des entreprises suite à la votation concernant la loi sur l'accueil des enfants (LAE) en 2011. Il paraît dès lors peu probable d'imaginer demander aux employeurs de participer à alimenter un nouveau fonds.

et dans le cadre de l'examen des comptes 2012 de l'Etat, la sous-commission du DECS a déposé un postulat qui propose de réfléchir à la possibilité de confier à un seul et même département la gestion de la problématique de l'insertion/intégration professionnelles.

Finalement, relevons que les multiples interactions décrites précédemment et le manque de cohérence conduisent à s'interroger sur les implications financières du projet de loi. Avec l'élargissement prévu du public cible et l'instauration d'un droit, il est à craindre que des dépenses soient redondantes et en augmentation. Or ces dépenses ne sont pas financées. La planification financière 2014 – 2017, comme le Conseil d'Etat l'a répété dans son bilan de législature, ne permettra pas d'élargir les politiques existantes sans compensation dans d'autres secteurs. En l'occurrence, une augmentation non-chiffrée qui pourrait s'avérer très importante et sans compensation ne peut être soutenue par le Conseil d'Etat.

9. CONCLUSION

Globalement, on constate que depuis de nombreuses années les actions se multiplient dans le domaine de l'insertion/intégration professionnelle par le biais de différents départements et au travers de plusieurs fonds. Un état des lieux montrant l'évolution des travaux autour de l'insertion en formation professionnelle et apportant quelques développements comme par exemple la création d'un nouveau conseil de l'insertion devra d'ailleurs être présenté au Grand Conseil durant la législature 2013-2017.

En conclusion et suite aux différents éléments exprimés précédemment, le Conseil d'Etat s'oppose à ce projet de loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle. Ceci pour des raisons de difficultés d'application concrète, de redondance avec ce qui est déjà entrepris et de risques financiers trop importants pour l'Etat.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de renvoyer ce dossier en commission parlementaire afin de pouvoir traiter cette problématique à la lumière des remarques apportées dans le présent avis.

Le Conseil d'Etat est cependant conscient de cette problématique et s'efforce de soutenir par plusieurs moyens l'insertion professionnelle, indépendamment de l'âge des personnes touchées. Avec la collaboration interinstitutionnelle qui regroupe tous les acteurs qui gravitent autour du domaine de l'insertion, le Conseil d'Etat dispose d'une plate-forme pour optimiser les processus de réinsertion. Parallèlement, l'action des différents services et offices de l'administration dans le cadre de leurs missions respectives (le service de l'action sociale, le service des formations postobligatoires et de l'orientation à travers l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle, le service de l'emploi à travers l'office des emplois temporaires et l'office régional de placement) va dans le sens d'une démarche concertée.

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

Neuchâtel, le 8 avril 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Ci-dessous, l'article de la nouvelle loi sur les finances qui concerne les financements spéciaux et devrait conduire à la suppression d'un nombre important de fonds:

Art. 57 ¹*On entend par financement spécial l'affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. Un tel financement requiert une base légale. Les impôts généraux ne doivent pas être affectés.*

²*Les charges et les revenus sont inscrits dans le compte de résultats, tandis que les dépenses et les recettes d'investissement sont inscrites dans le compte des investissements. Les soldes des financements spéciaux sont portés au bilan.*

³*En règle générale, l'ensemble des charges, dépenses, bénéfiques et recettes directs et théoriques doivent être débités des financements spéciaux ou crédités sur ceux-ci dans le sens d'un calcul des coûts complets.*

L'article 57 fait référence au principe de non-affectation des impôts généraux, qui est également défini dans la loi:

Art. 20 *Une part fixe des impôts généraux ne peut pas être réservée pour couvrir des dépenses spécifiques.*

Voici un bilan de la collaboration interinstitutionnelle (CII) en 2009-2013



La collaboration interinstitutionnelle « au quotidien » dans le canton de Neuchâtel

Qu'est-ce que la Collaboration interinstitutionnelle (ci-après CII)? Encore un terme issu du jargon technocratique, éloigné des préoccupations du citoyen? Certainement pas, jugez plutôt.

Quand un chômeur de longue durée n'est plus mis au bénéfice de mesures d'insertion/formation du service de l'emploi, que devient-il? Il sollicite le plus souvent les services sociaux régionaux pour obtenir de quoi atteindre le minimum vital. Et si la recherche d'un emploi est envisageable, un plan d'action doit être mis sur pied de concert entre l'aide sociale et l'ORP. Concrètement, la CII c'est cela.

Quand un bénéficiaire de l'aide sociale a abandonné tout espoir de réintégrer le marché du travail et cumule les certificats médicaux attestant d'une incapacité durable de travail, que devient-il? Il peut notamment entreprendre des démarches auprès de l'assurance-invalidité, afin d'évaluer ses possibilités de prétendre à des mesures de l'OAI. Concrètement, la CII met en réseau les intervenants.

Quand un jeune en rupture de formation et sans projet personnel solide est aidé financièrement par la collectivité publique, que devient-il sur le long terme? Concrètement, grâce à la CII, on essaie de définir ce qui peut être entrepris pour lui. Par exemple, mettre en lien l'aide sociale avec le secteur de la formation professionnelle et évaluer la possibilité de faire intervenir un coach en vue d'un accompagnement personnalisé. C'est aussi à cela que la CII sert.

Plus largement, le contexte économique et social ainsi que les importantes réformes introduites notamment dans l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité nécessitent la mise en place de stratégies communes aux organes actifs au niveau de l'insertion sociale et professionnelle dans le canton de Neuchâtel. Il est impératif de conjuguer les forces de toutes les partenaires afin de prévenir l'exclusion, en travaillant ensemble au service des personnes touchées de plein fouet par l'absence d'emploi, la rupture sociale, le handicap voire un cumul de ces éléments.

La Collaboration interinstitutionnelle s'impose par conséquent comme une démarche cohérente, adaptée et nécessaire afin de palier aux difficultés rencontrées par une part importante de la population pour rejoindre le marché de l'emploi.

Dans les chapitres suivants, nous chercherons à présenter dans le détail la CII, telle quelle a été pratiquée dans le canton de Neuchâtel ces quatre dernières années.

Partenaires impliqués dans la CII

Les partenaires de la CII travaillent de manière coordonnée dans le but d'améliorer les processus de prise en charge des usagers depuis l'évaluation de la situation jusqu'à la réinsertion. Concrètement, dans le canton de Neuchâtel, cette démarche est menée par un groupe de pilotage (GP CII) réunissant les responsables des secteurs de l'action sociale (SASO), de l'emploi (SEMP), de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité (OAI), des formations post-obligatoires et de l'orientation (SFPO) et des migrations (SMIG) en étroite collaboration avec les chefs des départements concernés (DSAS, DEC et DECS). Le GP CII se réunit 6 à 8 fois par année.

Sur le plan national, il faut mentionner la création d'un bureau national CII en décembre 2010. Cette décision matérialise la volonté de la Confédération (secrétariat d'Etat à l'économie/SECO, Office fédéral des assurances sociales/OFAS et Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie/OFFT) de formaliser davantage encore les collaborations transversales notamment sous l'angle de la coordination des mesures dites « actives » telles que les programmes d'emploi temporaires, de réinsertion sociale, de réadaptation professionnelle et de formation. Donnant suite à cette impulsion sur le plan national, le GP CII du canton de Neuchâtel a rencontré la responsable du bureau national en septembre 2011. Cet échange a permis de présenter le dispositif CII neuchâtelois, de mettre en avant les différents projets cantonaux et de déterminer leur adéquation avec les priorités nationales. Au même titre, sous l'impulsion de la Confédération, des rencontres nationales réunissant l'ensemble des cantons sont organisées une fois par année.

De l'intérêt de la CII

Aux yeux du groupe de pilotage, il paraît important de souligner que la CII signifie pour tous les acteurs des différents dispositifs une réflexion nouvelle, impliquant de passer d'une logique de projet à la mise en place d'un processus de travail intégré, ou encore d'une tâche supplémentaire à une méthode de travail coordonnée et enfin d'une obligation à travailler ensemble à une culture commune de la collaboration interinstitutionnelle.

Les principaux avantages en termes de plus-value de la CII sont:

Pour les collectivités publiques, ainsi que la population:

- Réduire la durée de la prise en charge (dans certains cas, cumul de plusieurs délais-cadre chômage et plusieurs demandes AI, etc.);
- Clarifier des situations complexes, au travers d'un meilleur échange d'informations (lutte contre les abus, éviter l'effet tourniquet);
- Soutenir l'insertion professionnelle coordonnée des personnes, en mettant l'accent sur l'aspect humain et en y associant le bénéficiaire;
- Éviter autant que possible des dépenses parfois à double pour les assurances sociales et permettre d'établir une relation coût-bénéfice des structures et activités CII;
- Tendre vers la réinsertion socioprofessionnelle durable des bénéficiaires.

Pour les employeurs et entreprises:

- Permettre d’avoir un interlocuteur privilégié et limiter le fait que les entreprises soient sollicitées à de multiples reprises (dans la gestion des dossiers communs en cours);
- Permettre de mettre en valeur l’engagement social de l’entreprise.

Pour les collaboratrices-teurs des différents dispositifs:

- Améliorer la réinsertion socioprofessionnelle durable et réduire la durée d’intervention des différents partenaires;
- Permettre une vision plus large et plus complète de la situation de l’assuré (du bénéficiaire) et améliorer ainsi sa prise en charge;
- Donner accès à un éventail plus étendu de mesures;
- Améliorer la collaboration et favoriser une meilleure compréhension des institutions partenaires (meilleures synergies);
- Renforcer la culture CII et maintenir les connaissances et les compétences mutuelles entre les dispositifs (informations sur les modifications des dispositions légales qui touchent souvent plusieurs partenaires);
- Réduire la « solitude du professionnel » et entraîner un partage des compétences (au niveau RH, permet de lutter contre les situations de rotation du personnel constaté dans certains secteurs).

Quatre axes prioritaires de la CII en 2009-2013

Depuis 2002, la CII a permis des réalisations tout à fait concrètes. On peut citer, au niveau des programmes d’insertion, la « catégorisation des programmes » (déclinaison du dispositif en passant de l’insertion sociale à l’insertion professionnelle) et l’harmonisation du « financement des programmes » ou encore l’harmonisation de la « rémunération des participants » (les mêmes conditions pour tous).

Durant la législature 2009-2013, le groupe de pilotage GP CII a travaillé à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés d’entente avec le Conseil d’Etat selon les **4 axes** suivants:

- 1) L’insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (mise en place et pérennisation du « case management de la formation professionnelle »);
- 2) Le recensement et l’analyse des mesures d’insertion existantes, avec notamment le projet d’optimisation des programmes spécifiques d’emplois temporaires mené sous l’égide du SEMP;
- 3) Le développement de l’expérience-pilote MAMAC avec la mise en place du Réseau CII Neuchâtelois;
- 4) La création d’entreprises sociales (projet NE-ESO, mené sous l’impulsion du DSAS).

Les quatre axes mentionnés ci-dessus sont développés dans le détail dans les chapitres suivants.

Pour être exhaustif, relevons encore que dans son programme de législature 2009-2013 (chapitre VI « prévoyance sociale »), le Conseil d’Etat s’est fixé pour objectif de «

développer un pôle unique de l'insertion socioprofessionnelle dans le but, à la fois, d'assurer une meilleure lisibilité du dispositif d'insertion et de permettre une prise en charge coordonnée de la personne à réinsérer, tout au long de son parcours».

Le Groupe de pilotage CII a certes travaillé dans le sens d'une meilleure coordination et d'une vision partagée de l'insertion mais il n'a pas été en mesure de proposer une seule et unique structure (1 pôle) en la matière.

En effet, les cadres législatifs différents (parfois fédéraux, parfois cantonaux), les sources de financement diverses (parfois fédérales et cantonales, parfois cantonales et communales), enfin les moyens budgétaires à disposition ou les priorités départementales, restreignent les ambitions à développer la coordination plutôt que mettre en place une structure unique.

Mais ce n'est de loin pas un renoncement, dans la mesure où, en parallèle des axes cités ci-dessus, figurent les éléments sur lesquels le GP CII a également mis l'accent durant la législature 2009-2013:

- L'échange systématique d'informations permettant aux secteurs réunis au sein du GP CII de dégager dans toute la mesure du possible une vision stratégique et des positions communes notamment face aux organismes partenaires;
- La réactivation d'un groupe de coordination réunissant un représentant de chaque service placeur de l'Etat. Ce groupe composé de référents des différents secteurs est à n'en pas douter un acteur central dans la nécessaire coordination des mesures. Ce groupe est directement mandaté par le GP CII et lui rend régulièrement des comptes;
- Au niveau des programmes d'insertion, le développement d'une grille d'observation commune des participants. Cet élément semble d'autant plus pertinent au regard de la démarche d'optimisation des programmes pilotée par le SEMP.
- Finalement, le GP CII a souhaité accroître et améliorer la visibilité donnée aux démarches menées sous l'égide de la CII. Cet aspect s'est notamment concrétisé par la création d'un visuel (logo) permettant de clairement identifier les acteurs ou les projets menés dans ce cadre transversal. Une rubrique dédiée à la CII sur le site Internet *ne.ch* a également été développée dans le but de mieux mettre en valeur les démarches et projets menés sous l'égide du GP CII.

1. Insertion des personnes de moins de 30 ans

→ Case management de la formation professionnelle

Cadre du mandat - Objectifs

Le case management apporte un soutien concret et personnalisé aux jeunes qui n'arrivent pas à intégrer une formation professionnelle. Il met en place une coordination entre les différents professionnels de l'insertion et offre un accompagnement individualisé très rapproché. Ce système d'intervention permet:

- Aux jeunes à risque sans formation de base d'accéder et d'achever une formation professionnelle et à ceux possédant déjà une formation d'être intégrés dans le monde professionnel;
- De diminuer le nombre de jeunes bénéficiant de l'aide sociale;
- De diminuer le risque que les jeunes conçoivent l'aide sociale comme un mode de vie et qu'ils y recourent ou y retournent systématiquement;

- D'augmenter l'efficacité d'intervention des différentes structures par une coordination et une organisation stratégique. Éviter l'intervention de mesures se chevauchant.

Public cible

- Élèves libérables de l'école obligatoire et jeunes jusqu'à 30 ans;
- Jeunes présentant des problématiques multiples qui demandent l'intervention de professionnels d'horizons distincts dont les actions sont à coordonner;
- Jeunes ayant les capacités mentales et physiques de travailler (selon critères AI); sans trouble psychique grave, ni addiction, ni toxicomanie;
- Jeunes dont les comportements et le parcours de vie rendent difficile une intégration dans le monde professionnel.

Partenaires CII impliqués

La complexité des difficultés liées aux jeunes impose une collaboration étroite entre tous les spécialistes capables de solutionner les problèmes vécus. Au niveau opérationnel, l'entier des professionnels répondants à une problématique collaborent autour d'une situation. Une liste exhaustive serait peut-être trop longue à décrire ici, toutefois notons le partenariat étroit entre les conseillers OCOSP, les services sociaux, les conseillers ORP, les conseillers OAI, les structures d'aide au désendettement, les écoles professionnelles, les conseillers en formation, les psychologues privés, les structures de soutien aux addictions, les foyers d'accueil, les services d'éducation ambulatoire, etc.

Sans l'apport d'un soutien stratégique fort, la qualité de ces collaborations n'aurait pas été possibles. Ainsi, le groupe de pilotage CII, notamment le SFPO, le SASO, le SEMP, l'OAI et le SMIG ont permis la bonne marche de cette coordination.

Résultats chiffrés

383 dossiers annoncés et traités depuis 2009.

127 jeunes en cours de suivi.

256 situations clôturées.

157 solutions trouvées.

Avec en détail:

- 28 CFC / AFP;
- 57 ayant débuté un apprentissage et autonomes;
- 14 en emploi;
- 58 ayant été intégrés dans une structure adaptée à leur problématique grâce à la collaboration entre les entités (*ces jeunes ne répondant pas aux exigences d'une formation: situation AI, psychiatrique ou toxicodépendance*).

99 situations ne correspondant pas aux critères d'intégration dans la mesure (*au dessus de 30 ans, sans problématiques multiples, suivi déjà assuré par le réseau, départ dans un autre canton, grossesse, etc.*).

Perspectives

Au vu des excellents résultats liés à ce système d'intervention, il devient important de pouvoir agir en amont d'une trop forte désautonomisation. Dans cette perspective, un projet pilote est en cours avec le défi d'intervenir auprès de jeunes encore scolarisés.

Après deux années d'expériences, les porteurs de ce projet démontrent les bénéfices d'une action précoce, notamment en termes:

- d'insertion rapide vers une voie de formation;
- de maintien dans un rythme actif (on évite ainsi une coupure développant l'ancrage dans la dépendance sociale);
- de diminution du nombre de jeunes recourant à l'aide sociale;
- d'une réduction du mouvement des jeunes vers le système social.

2. Recensement et analyse des mesures d'insertion existantes

→ Optimisation des programmes spécifiques d'emploi temporaire

Public cible - Objectif visé

Après la révision de la loi sur l'assurance-chômage (4^e révision LACI) entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, il était devenu nécessaire de revoir complètement l'organisation et les objectifs des programmes spécifiques d'emploi temporaire.

En effet, ceux-ci mis sur pied, pour la plupart, depuis 15 ou 20 ans, avaient comme premier objectif de permettre aux participants de retrouver un droit au chômage. Or, le nouvel article 23 al.3 bis de la LACI empêche désormais de retrouver un droit au chômage lorsqu'on participe à une mesure du marché du travail mise sur pied par les pouvoirs publics.

De plus ces programmes offraient principalement des travaux d'occupation et ne comprenaient que très peu d'activités qualifiantes. En lançant son projet d'optimisation des programmes spécifiques d'emploi temporaire, le service de l'emploi a clairement cherché à analyser les résultats et les activités actuelles des programmes, pour ensuite les faire évoluer vers des activités proches du marché de l'emploi afin qu'elles servent de tremplin vers une insertion professionnelle rapide et durable.

Sur la base de son analyse, le service de l'emploi a également fait en sorte d'éviter les doublons, sauf lorsque cela se justifiait pour des questions de taille du marché de l'emploi, comme par exemple pour l'horlogerie.

Partenaires CII impliqués

Le service de l'action sociale (SASO), le service des migrations (SMIG) et dans une moindre mesure l'office AI (OAI) et le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), qui utilisent des places dans les programmes spécifiques d'emploi temporaire, sont concernés par ce projet conduit par le service de l'emploi (SEMP).

Un groupe de coordination réunissant la responsable de l'insertion de l'ODAS/SASO, le responsable des programmes d'occupation du SMIG, le responsable de l'acquisition des mesures de l'OAI, la cheffe de l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle (OFIJ) et le chef de l'office de logistique des mesures du marché du travail (LMMT) a été constitué à fin 2012 afin de coordonner les différentes mesures entre elles et cela au-delà des programmes spécifiques d'emploi temporaires.

Résultats chiffrés

A fin 2011, l'ensemble des programmes spécifiques d'emploi temporaire représentaient 142 places d'occupation, 14 places socioprofessionnelles et 48 places professionnelles, soit 204 places au total.

A fin 2012, il restait encore 91 places d'occupation, tandis que les places socioprofessionnelles s'élevaient à 22 et les places professionnelles à 86.

Pour fin 2014, l'objectif est, en principe, de voir toutes les places d'occupation transformées en places socioprofessionnelles et en places professionnelles. Autrement dit, le dispositif sera composé de 136 places professionnelles et 58 places socioprofessionnelles, soit 194 places au total.

Les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des programmes d'insertion exclusivement réservés au public émergeant à l'aide sociale et qui offrent en permanence plus de 80 places.

Perspectives

D'ici à fin 2014, les services partenaires disposeront, entre autres, de plusieurs programmes de réinsertion professionnelle, tels que deux ateliers d'horlogerie, un atelier de visitage, un atelier « salle blanche », un atelier de vente, un atelier cuisine, etc. La CII pourra également s'appuyer sur des ateliers davantage orientés sur les difficultés de la personne, dit socioprofessionnels tel que La Joliette.

A noter que l'ensemble de ce processus d'optimisation s'effectue en partenariat avec les entreprises pour répondre à leurs attentes et leurs besoins de même qu'avec des associations professionnelles pour la reconnaissance de l'acquisition de modules de compétences spécifiques (ex: GastroNeuchâtel pour l'atelier cuisine d'Evologia).

Les liens avec les partenaires CII seront encore renforcés, pour permettre la mise en œuvre d'une prise en charge personnalisée des demandeurs d'emploi et en particulier des personnes les plus fragilisées.

Enfin, les liens avec les entreprises devront également être développés afin de mieux déterminer leurs besoins et d'adapter, voire créer, les ateliers qui permettront d'acquérir les qualifications nécessaires pour faciliter un engagement rapide et durable sur le marché de l'emploi.

3. Développement de l'expérience-pilote MAMAC → Projet Réseau CII Neuchâtelois

Historique

La Confédération a lancé au milieu des années 2000 un projet-pilote appelé MAMAC qui avait pour but de favoriser la prise en charge coordonnée des cas complexes. Par cas complexes, il fallait comprendre des situations difficiles dans lesquelles se trouvaient des personnes nécessitant l'intervention à la fois de l'assurance chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale.

A Neuchâtel, le GP CII a décidé en 2007 d'intégrer ce projet-pilote arrivé à échéance à fin 2010. Les résultats atteints n'étaient pas à la hauteur des espérances, notamment le nombre de cas annoncé dans le dispositif MAMAC et le taux de réinsertion étaient trop faibles. Toutefois, il a fait apparaître des opportunités intéressantes pour améliorer la collaboration entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale qui dépendait pour beaucoup de la sensibilité à la collaboration interinstitutionnelle des collaborateurs en charge des dossiers.

Partant de ce constat, le GP CII a décidé de capitaliser sur l'expérience menée et de lancer un nouveau projet pour lequel il a reçu un mandat du Conseil d'Etat le 24

novembre 2010. L'objectif de ce projet est d'introduire une détection systématique et une prise en charge coordonnée des assurés remplissant des critères déterminés. Pour l'atteindre, il s'agira d'introduire dans les organisations du service de l'emploi, de l'office AI et des services sociaux régionaux, des processus formalisés et connus par les collaborateurs assurant un suivi déterminé des personnes concernées.

Durant l'année 2011, le périmètre du projet a été défini, notamment son but, sa territorialité, son calendrier et son organisation. Il est rapidement apparu que sa réalisation ne serait possible qu'avec le concours d'un chef de projet. Un cahier des tâches a été établi et le chef de projet nommé en septembre 2011. Il s'agit d'un collaborateur du secteur réadaptation de l'office AI du canton de Neuchâtel ayant une expérience étendue dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle. Il poursuit son travail pour l'office AI et intègre cette mission à temps partiel.

Malheureusement, le calendrier définit initialement, prévoyant notamment le lancement de la phase opérationnelle durant le 2^{ème} semestre 2012, voire tout début 2013, n'a pas pu être tenu en raison de la réorganisation d'un des services concernés.

Raison d'être de ce projet

En se basant sur la terminologie résultant de l'atelier national de la CII du 25 juin 2012, ce projet pourrait être défini par « la mise en commun de compétences professionnelles des différents dispositifs (acteurs) en vue de faciliter l'insertion sociale et professionnelle ».

C'est un instrument et processus interinstitutionnel focalisé sur l'insertion des bénéficiaires. Il permet aux personnes dont la problématique touche un ou plusieurs dispositifs de traverser le « labyrinthe » des systèmes en place en évitant au maximum un « effet tourniquet » (usager renvoyé d'un dispositif à l'autre sans véritable coordination).

Démarches entreprises

Durant l'année 2012 les démarches suivantes ont été entreprises:

- Visiter et évaluer les organisations d'autres cantons: Valais, Fribourg et Vaud;
- Mener une réflexion avec « les professionnels du terrain » des différents dispositifs pour réfléchir ensemble aux outils communs susceptibles d'être mis en place dans chacune des organisations;
- Mettre sur pied un groupe de travail (GT) « Assurance invalidité » et « Aide sociale » réunissant un représentant du service social de La Chaux-de-Fonds, la responsable du GSR Littoral Ouest et le conseiller social de l'ODAS. Ce groupe s'est réuni à 4 reprises, de février à avril 2012;
- Définir un nom pour ce projet qui se nomme dès lors « Réseau CII neuchâtelois ». Cette dénomination sera systématiquement déclinée en relation avec le logo « CII collaboration interinstitutionnelle », approuvé par le GP CII.

L'intention était de mettre en place en parallèle un même groupe de travail avec l'Assurance chômage mais la désignation des collaborateurs du Service de l'emploi n'est intervenue qu'au mois de novembre et le groupe s'est donc réuni pour la première fois le 29 novembre 2012.

- Reprendre dès le mois de décembre 2012, les réflexions avec le GT « Aide sociale » et « Assurance Invalidité » en y intégrant (à la demande du GP CII) la responsable du

GSR Val-de-Travers. L'objectif étant à terme de mener la réflexion commune avec tous les groupes de travail;

- Évaluer et faire des demandes d'offres pour un outil informatique de gestion des cas. A ce jour, 2 systèmes ont été évalués et un budget d'acquisition a été validé par le GP CII pour l'année 2013. Le choix définitif interviendra avant l'été 2013.

Perspectives

Pour l'année 2013, un nouveau planning a été établi, avec pour objectifs :

- Déterminer le public cible et mettre en place une grille d'évaluation commune;
- Définir les indicateurs de résultats (sur la base de l'outil informatique qui sera choisi);
- Préparer des conventions de collaboration et des processus principaux permettant d'asseoir la volonté des services concernés dans la démarche CII;
- Informer les responsables des GSR et des services concernés ainsi que l'ensemble des collaboratrices-teurs;
- Mettre sur pied la formation des équipes, qui seraient composées de répondants des 3 dispositifs AC, AI et Action Sociale. Ceux-ci en tant que case manager composeraient une ou deux équipes pour les « assessments » avec la collaboration indispensable d'un médecin.

Le lancement de la phase opérationnelle est prévu, dans un calendrier optimiste, pour le début de l'année 2014.

4. Développement d'entreprises sociales (projet NE-ESO)

Concept et objectifs

L'aide sociale ne se résume plus seulement en une intervention ponctuelle mais, pour un certain nombre de personnes, elle est destinée à durer plusieurs années, voire jusqu'à l'âge de la retraite. Les raisons de l'exclusion du 1^{er} marché du travail sont multiples : lacunes de formation, formation ne correspondant plus au marché de l'emploi, capacité de travail « insuffisante » en termes de rythme/productivité, santé psychique ou physique déficiente (problèmes non reconnus par l'AI ou insuffisants pour donner droit à une rente AI), désinsertion sociale (incapacité à s'astreindre à des horaires ou une discipline durant de longues heures), troubles de la dépendance (alcool, médicaments, jeu, drogues) et âge (proximité de l'âge de la retraite).

Une part non négligeable de ces personnes exclues du marché du travail dispose cependant d'une certaine capacité de travail, d'un savoir-faire important et parfois d'une bonne formation.

Le but recherché est ainsi de valoriser ce potentiel inexploité pour produire des biens et services, via un « nouvel » acteur économique : l'entreprise sociale productive (NE-ESO). L'entreprise sociale productive a pour ambition d'être un agent économique au sens plein du terme (mais à but non-lucratif). Elle fournit au bénéficiaire un vrai travail (avec un vrai contrat et un vrai salaire) produisant de vraies prestations (produits et services) pour de vrais clients. Les deux seules différences par rapport à un agent économique quelconque, étant qu'elle travaille avec une productivité restreinte (bénéficiaire) et répond à une demande non solvable (activités pas assez rentables). L'Etat intervient dans le

subventionnement du salaire en raison de cette productivité restreinte et de l'encadrement apporté par l'entreprise.

L'objectif visé peut se résumer ainsi: l'entreprise sociale productive a pour mission de faire sortir de l'aide sociale des personnes désireuses et capables de travailler (mais pas assez productives pour une intégration sur le marché du travail principal) en les intégrant socialement (→ cadre de travail), économiquement (→ salaire) et professionnellement (→ exercice d'une activité/profession) au travers d'activités économiques pas assez rentables pour répondre à une stricte rationalité économique (entreprise privée), mais dont la production (biens et services) a une valeur significative.

Public cible

Dans la 1^{ère} phase d'expérience-pilote menée par le service de l'action sociale et les services sociaux régionaux avec l'institution Alfaset, les bénéficiaires de l'aide sociale potentiellement intéressés devaient répondre aux critères suivants:

- Capacité de productivité allant de 60 à 90%: en-dessous, le salaire n'est pas suffisant pour sortir de l'aide sociale et l'ESO ne peut mener une vraie activité de production. En-dessus, il faut viser directement la réintégration dans le 1^{er} marché du travail;
- Pas de charge de famille (donc des célibataires ou des couples sans enfants): avec charge de famille le salaire à proposer doit être trop élevé pour permettre la sortie de l'aide sociale (originellement, le salaire était versé au pro rata de la productivité);
- Pas de problématique sociale lourde: l'ESO doit mener une activité d'entreprise;
- Pas d'endettement lourd (au-delà de 10'000 francs): sinon, à la sortie de l'aide sociale, les poursuites reprennent (peu incitatif).

Dans un 1^{er} temps, cette mesure a été destinée en priorité à des personnes âgées de 50 ans et plus. En cours d'année 2012, la limite d'âge a été supprimée (public entre 30 et 65 ans).

Partenaires CII impliqués

C'est le Département de la santé et des affaires sociales (par le service de l'action sociale) qui a élaboré le concept d'entreprise sociale productive (NE-ESO).

Mais la définition de l'entreprise sociale est complexe et multiple. Les interprétations concernant le vocable d'entreprise sociale sont nombreuses en Suisse et il s'agissait avant tout de délimiter clairement cela pour le canton de Neuchâtel.

Dans cette perspective, le Groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle a élaboré un document synthétisant les critères à même de définir l'entreprise sociale (cf. annexe). Ces critères ont servi de référence au DSAS dans l'élaboration du concept NE-ESO.

Résultats chiffrés

Le concept d'entreprise sociale productive (NE-ESO) élaboré par le DSAS est entré dans une première phase-pilote échelonnée sur l'ensemble de l'année 2012 au sein de l'institution Alfaset. Plus d'une trentaine de candidatures ont été proposées par les services sociaux régionaux et les responsables de programmes d'insertion, de sorte qu'une demi-douzaine de bénéficiaires de l'aide sociale ont été placés en situation de travail à Alfaset, dans un premier temps via un stage d'observation (contrat ISP non rémunéré de 3 mois). Ces expériences ont permis de constater que beaucoup de bénéficiaires signalés n'entraient pas dans le concept (productivité ou compétences insuffisantes) et que de nombreuses personnes étaient confrontées à une problématique de surendettement lourd peu propice à une possible sortie de l'aide sociale (par un contrat de travail NE-ESO).

Après une année d'expérience, on recense 2 personnes qui ont pu sortir de l'aide sociale grâce à un emploi rémunéré auprès d'Alfaset: une personne a été engagée dans le secteur « archivage » et une autre dans le secteur « maintenance ».

Comme prévu dans la planification de l'expérience-pilote, un bilan a été effectué à fin 2012-début 2013, en vue de faire évoluer le concept original. On y souligne notamment la difficulté à mettre en adéquation les places de travail proposées par Alfaset et leurs exigences avec les candidats envoyés par les services sociaux.

Perspectives

Au 1^{er} trimestre 2013, le concept NE-ESO sera adapté dans le sens suivant:

- Il est renoncé à l'objectif de sortie totale de l'aide sociale;
- Le système de subventionnement de l'Etat (participation au salaire de la personne engagée) sera plus simple et plus incitatif.

L'expérience est poursuivie avec Alfaset en 2013.

Mais elle doit aussi être ouverte à de nouveaux partenaires « entrepreneurs sociaux », élargissant ainsi les domaines d'activités, et à de plus nombreux bénéficiaires de l'aide sociale en recherche de solutions d'insertion.

Un guide, cahier des charges à remplir par les futurs partenaires, a été élaboré et doit servir de référence lors du lancement de l'appel d'offres au 1^{er} trimestre 2013.