



**a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de loi Marianne Ebel et Pascal Helle 09.112,
du 27 janvier 2009, sur la promotion de la formation
professionnelle et la promotion de l'emploi**

(Du 22 octobre 2010)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 12 janvier 2011)

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 législative,

décède:

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 bénéficiaires, 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 à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Yvan Botteron
Rapporteur: M^{me} Veronika Pantillon
Membres: M. Jean-Pierre Baer
M. Armand Blaser
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier
M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Véronique Jaquet
M. Thomas Perret
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

Dès le 23 juin 2010, M. Thomas Perret occupe la fonction de rapporteur, en lieu et place de M^{me} Veronika Pantillon.

Dès le 23 juin 2010, M. Jean-Pierre Baer, démissionnaire, est remplacé par M. Théo Huguenin-Elie.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 22 mars, 17 août, et du 22 octobre 2010 pour l'adoption du présent rapport.

M. Frédéric Hainard chef du Département de l'économie, le chef du service juridique et la cheffe ad interim du service de l'emploi ont participé à l'ensemble des travaux. M. Pierre Hiltbold, directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, M^{me} Catherine Laubscher Paratte, secrétaire centrale UNIA et M. David Taillard, président de l'Union syndicale région Neuchâtel ont participé à la séance du 17 août 2010.

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

3. EXAMEN DU PROJET DE LOI

3.1. Position des auteurs du projet

Pour ses auteurs, le projet de loi propose des solutions innovantes pour tenter de surmonter les problèmes liés à l'explosion des recours à l'aide sociale due à la crise économique. Ces solutions viennent en complément à celles déjà existantes dans le canton.

Le projet de loi vise à offrir mieux et autre chose que des subsides de survie, en permettant d'aider toute personne désireuse de sortir de l'aide sociale, ou soucieuse de ne pas y tomber, à se (ré)insérer sur le marché de l'emploi et à se former professionnellement. Il s'adresse tout particulièrement aux jeunes (sans limite d'âge à 30 ans), qui n'arrivent pas à s'insérer sur le marché du travail, et aux femmes qui ont quitté le marché de l'emploi pour s'occuper de leurs enfants, et qui peinent ensuite à s'y réinscrire. Mais il n'est pas limité à ces catégories.

Le projet de loi propose un mode de financement des mesures envisagées qui cherche à éviter toute distorsion de concurrence entre entreprises. Il s'agit entre autres d'octroyer des

compensations financières à celles qui participent au programme en offrant des places de stages ou d'apprentissage.

Enfin, en permettant à l'Etat de créer des entreprises sociales ou en favorisant des tiers à en faire de même (cf. article 5 du projet de loi), le projet de loi offre une solution pour la réinsertion des personnes ne pouvant plus s'adapter au rythme de production et aux conditions de travail prévalant dans l'économie actuelle.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage bon nombre des constats faits par les auteurs du projet de loi, notamment sur la nécessité de donner aux personnes qui sont à l'aide sociale plus de moyens d'en sortir. Mais en revanche il diverge nettement sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir; il s'oppose dès lors au projet de loi.

Plusieurs aspects de ce texte posent problème. L'article 1, en n'indiquant pas une durée minimale de résidence dans le canton, permettrait à tout ressortissant de l'Union européenne, en vertu de la libre circulation des personnes, de venir solliciter «un emploi rémunéré aux conditions usuelles du marché du travail»; il s'agit là d'une proposition très dangereuse. Le Conseil d'Etat estime en outre que le fonds prévu pour financer le projet ne contribuerait pas à créer des places de travail et qu'au contraire, il augmenterait le coût du travail dans le canton. Par ailleurs, en cherchant à appuyer des personnes déjà inscrites à l'aide sociale, le projet de loi intervient trop tard et pas au bon niveau. Il faut en effet agir en amont, notamment en renforçant les mesures d'intégration professionnelle (MIP), le nombre de place MIP étant actuellement insuffisant. Quant à la création d'une entreprise sociale, le DSAS, le DECS et le DEC ont d'ores et déjà entamé la réflexion à ce sujet.

3.3. Débat général

L'ensemble de la commission a dit être sensible aux motivations des auteurs du projet. Tous les commissaires soulignent le problème que représente l'accroissement du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale, et donc la nécessité de trouver des solutions pour aider celles-ci à retrouver une autonomie financière, et de faire en sorte que d'autres personnes n'y tombent pas à leur tour. L'appréciation du système proposé par le projet de loi a toutefois été différente selon les commissaires. Le débat a porté sur plusieurs points:

- a) le coût: la commission a cherché à obtenir une estimation du coût de la mise en place du système proposé. Il s'agissait en particulier d'évaluer le nombre de personnes pouvant se prévaloir du droit mentionné à l'article 1 du projet de loi. Les estimations réalisées par le DEC indiquent que près de 5'500 personnes inscrites à l'aide sociale seraient susceptibles de prétendre à un emploi, un stage ou une formation. Le coût de la mesure serait de 165 millions de francs par année, desquels il faudrait toutefois déduire la diminution des charges d'aide sociale. Pour la plupart des commissaires, ce coût est difficilement supportable. Mais alors que pour certains d'entre eux cela doit conduire au rejet du projet de loi, pour d'autres le projet peut être amendé pour adapter ces coûts.
- b) le financement: l'idée d'une taxe sur les entreprises est différemment appréciée par les commissaires. Pour les uns, le système permet de créer envers les entreprises une incitation financière à offrir des emplois ou des places de stage. Pour les autres, une nouvelle taxe n'est pas admissible et il semble clair que les milieux économiques s'y opposeront, ce qui ne les poussera pas à jouer le jeu. Un commissaire considère d'ailleurs que l'appui aux bénéficiaires de l'aide sociale est spécifiquement du ressort de la collectivité, et non des entreprises.
- c) la formation continue: le canton de Neuchâtel est jugé peu incitatif en la matière. Il est difficile pour les personnes à l'aide sociale d'avoir accès à une formation continue, notamment de par le fait que si elles commencent une formation qualifiante, elles ne peuvent plus être au bénéfice de l'aide sociale – se pose donc alors la question de leurs moyens de subsistance durant la formation. Un commissaire fait la comparaison avec le système des chèques-formation dans le canton de Genève, qui semble donner de bons résultats. Le chef du DEC considère néanmoins que les personnes les moins qualifiées ne profitent que peu du système genevois, et que celui-ci s'adresse à des personnes qui ont un emploi. Or, on devrait d'abord s'adresser aux personnes placées en MIP ou qui sont au chômage.
- d) les entreprises sociales: plusieurs commissaires estiment que la création d'entreprises sociales conduirait à créer une concurrence déloyale aux entreprises de la région. N'étant pas conformes au marché, les coûts de fabrication dans les entreprises sociales induiraient une distorsion de la concurrence. Le cas d'entreprises de mécanique se plaignant de la

concurrence du CNIP est évoqué. Mais il a aussi été souligné par certains commissaires que les expériences déjà existantes montrent que ce problème est parfaitement surmontable.

Enfin, plusieurs commissaires craignent que le projet de loi conduise à l'instauration d'un droit au travail.

En résumé, une partie de la commission estime, tout en reconnaissant que le problème devrait être résolu, que la piste proposée par le projet de loi n'est pas applicable, car trop coûteuse et trop large. La réflexion devrait être reprise avec un nouveau projet de loi, mais il n'est pas dans les compétences de la commission de rédiger un tel texte. En revanche, l'autre partie de la commission considère que la problématique reste entière et que la réflexion sur les moyens de réinsérer les bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail doit dès lors être poursuivie rapidement; la solution proposée par le projet de loi demande certainement à être retravaillée, mais il y a là au moins déjà une base de travail. Et l'on pourrait également s'appuyer ici sur l'expérience du programme d'insertion professionnelle des jeunes de moins de 30 ans.

Au vote, le projet de loi a recueilli 7 voix contre 7.

4. CONCLUSION

N'ayant pas réussi à se départager, la commission transmet au Grand Conseil le présent rapport relatif à ses débats, conformément à l'article 75, alinéa 3, de l'OGC.

A l'unanimité des membres présents, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 octobre 2010.

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

Neuchâtel, le 22 octobre 2010

Au nom de la commission législative:

Le président,
M. BISE

Le rapporteur,
T. PERRET

Avis du Conseil d'Etat

(Du 12 janvier 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'Etat s'oppose à ce projet de loi sur la promotion de la formation professionnelle et la promotion de l'emploi.

Pour mémoire, le canton de Neuchâtel dispose déjà de mesures destinées aux personnes n'ayant pas ou plus droit aux prestations fédérales de chômage, dont le coût est tout sauf négligeable. Ainsi, les mesures d'intégration professionnelle (MIP), mesures prévues par l'article 43 de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage du 25 mai 2004 (LEmpl) et les articles 23 à 30 du règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle du 20 décembre 2006 (RMIP), permettent aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités de l'assurance-chômage et qui remplissent les conditions prévues, d'être placés en emploi temporaire pendant une durée maximale de douze mois.

Toutefois, à la différence du projet de loi, l'article 24 RMIP pose des conditions à l'octroi des MIP, tant en termes de séjour dans le canton (let. a et b) que de conditions de revenu et fortune (let. d; arrêté du Conseil d'Etat du 20 décembre 2006 fixant les limites financières et les montants d'aide des mesures d'intégration professionnelle (AMIP)).

La rémunération des emplois temporaires des MIP varie entre 2700 et 3100 francs par mois (art. 8 al. 2 AMIP), versés douze fois, soit un budget annuel entre 8 et 10 millions de francs pour les 250 places environ en MIP, occupées tout au long de l'année

Par ailleurs, un important dispositif d'insertion socio-professionnelle s'est développé sous l'égide de la collaboration interinstitutionnelle menée depuis 8 ans dans le canton de Neuchâtel et réunissant les domaines de l'emploi, de l'action sociale, de l'assurance-invalidité, des migrations et des formations post-obligatoires.

Par exemple pour l'aide sociale, on peut citer actuellement pas moins de 15 programmes à la disposition des services sociaux communaux/régionaux, offrant en permanence quelque 230 places disponibles à mi-temps. Des contrats individuels sont également conclus hors-programmes avec des partenaires du tissu économique privé, voire avec des collectivités publiques. Le service de l'emploi dispose également de 500 à 600 places pour des programmes d'emploi temporaire que ce soit au travers de programmes spécifiques (dont une partie est commune avec l'aide sociale) ou de services étatiques ou para-étatiques (services du canton ou des communes, etc.). Ces places se répartissent à peu près à parts égales entre les bénéficiaires de l'assurance-chômage et les personnes en fin de droit.

Près de 7500 personnes âgées entre 18 et 65 ans dépendent de l'aide sociale dans le canton de Neuchâtel (OFS 2009: 7418 personnes). En partant du principe qu'une partie seulement de ces personnes est en mesure de travailler (il faut tenir compte des personnes actives sur le marché du travail, mais dont le revenu nécessite un complément d'aide sociale, des personnes qui sont en invalidité permanente (sans droit à l'AI) ou en formation (par exemple des apprentis)) pour chercher à sortir de l'aide sociale, cela fait tout de même plusieurs milliers de personnes qui pourraient prétendre à un emploi, un stage ou une formation. Ce chiffre est extrêmement difficile à évaluer. On peut retenir une fourchette vraisemblable allant de 2500 à 5500 personnes.

L'article premier du projet de loi prévoit une rémunération conforme aux conditions usuelles du marché du travail. Sur cette base, considérant que les emplois en question ne nécessiteront probablement que peu de qualifications, on peut retenir un salaire mensuel brut de 3600 à 4000

francs versé douze fois, soit, en ajoutant les charges sociales (20% à charge de l'employeur), un coût moyen d'environ 51.840 à 57.600 francs par an et par personne.

Ainsi, dans l'hypothèse où seule la moitié des personnes pouvant prétendre à un emploi grâce à ce projet de loi souhaiterait effectivement en occuper un, les autres optant pour un stage ou une formation, le coût de la mesure atteindrait dans l'hypothèse la plus basse 64,8 millions de francs par année, et dans l'hypothèse la plus haute 158,4 millions de francs par année. Et cela sans compter les frais pour les personnes ayant opté pour un stage ou une formation.

A ce coût, il conviendrait d'ajouter les frais consentis pour les personnes ayant opté pour un stage ou une formation, et les salaires du personnel éducatif et d'encadrement des ateliers.

Il convient, certes, de déduire les économies réalisées sur le plan de l'aide sociale, toutefois l'ampleur de celles-ci est difficile à établir. Les charges d'aide sociale annuelle pour une personne ont été établies, en avril 2010, en moyenne à 15.250 francs, ainsi que cela ressort du rapport du Conseil d'Etat 10.030 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (12 mai 2010). Si l'on prend cette moyenne de dépenses, on peut imaginer des chiffres se situant dans une fourchette allant de 19,1 millions à 41,9 millions, pour autant que les personnes concernées puissent sortir entièrement de l'aide sociale. En effet, les montants versés par l'aide sociale dépendent des besoins des bénéficiaires et donc de la composition des ménages. Ainsi, un salaire mensuel de 4000 francs permettra à un célibataire de sortir de l'aide sociale alors que ce ne sera pas le cas pour une famille monoparentale. Or, en 2009, quelque 30% des bénéficiaires de l'aide sociale étaient des familles monoparentales.

Ces chiffres pourraient être beaucoup plus élevés si l'on prenait le coût d'une personne qui émarge totalement à l'aide sociale et non pas seulement la moyenne des dépenses occasionnées par une personne à l'aide sociale. Dans ce cas on arrive à un coût moyen annuel de 26.400 francs et la fourchette se situerait entre 33 millions et 72,6 millions dans les deux hypothèses précitées.

Le projet de loi prévoit un mode de financement sous forme de contributions des collectivités publiques et des employeurs privés à un fonds *ad hoc*. Compte tenu du coût du dispositif envisagé, son financement par les employeurs (privés et publics) impliquerait un prélèvement sur la masse salariale du canton (un peu plus de 5 milliards de francs) qui aurait un effet sur l'attractivité et la compétitivité du canton de Neuchâtel. Si l'on devait privilégier les contributions des collectivités publiques, dans le contexte économique et financier actuel, le canton serait bien en peine de trouver les ressources nécessaires.

En outre, dans l'ignorance de la rentabilité potentielle du travail, le risque financier pour l'Etat est très important. Il conviendrait donc au moins de procéder de manière progressive et prudente.

De plus, la nouvelle loi sur l'assurance-chômage votée par le peuple en septembre dernier introduit le fait que toutes mesures financées par les pouvoirs publics ne permettent pas d'ouvrir un droit au chômage. En l'absence de précisions sur l'application de cette nouvelle disposition (la Confédération n'ayant toujours pas donné d'indications à ce sujet), il est à craindre que des emplois tels que ceux proposés par le projet de loi et financés tout ou partie par les pouvoirs publics n'ouvrieraient pas de droit au chômage, en cas d'interruption du rapport de travail.

Le vrai défi reste cependant de créer des places et de trouver du travail, plutôt peu qualifié, pour plusieurs milliers de personnes.

En conclusion, le Conseil d'Etat s'oppose à ce projet de loi sur la promotion de la formation professionnelle et la promotion de l'emploi, pour des raisons de difficultés pratiques, de coûts et de risques financiers trop importants pour l'Etat. Le Conseil d'Etat est cependant conscient de cette problématique et s'efforce de soutenir la création d'emplois tant dans les entreprises ordinaires que dans les entreprises sociales, comme il s'y est engagé dans son programme de législation.

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

Neuchâtel, le 12 janvier 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

C. NICATI

La chancelière,

S. DESPLAND