**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

- a) concernant
la politique cantonale d'intégration professionnelle
- b) à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage (LEmpl)

(Du 21 octobre 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Alors qu'il se situait jusque-là dans la moyenne des cantons latins, le canton de Neuchâtel souffre, depuis la dernière crise économique, d'un taux de chômage comptant parmi les plus élevés de Suisse. De plus, sa situation ne s'améliore pas, malgré une dynamique de création d'emplois supérieure à la moyenne. Ce phénomène de décorrélation entre l'évolution de l'emploi et celle du chômage n'a, dans son ampleur, ni précédent historique, ni équivalent ailleurs dans le pays. Il s'agit d'un phénomène nouveau et paradoxal, spécifique au canton. On parle d'ailleurs à son propos de "paradoxe neuchâtelois". Il s'agit d'un problème grave, de par l'importance de ses impacts sociaux, économiques et financiers.

Face à cette situation, le Conseil d'Etat a affirmé, dès le début de la législature, sa ferme volonté d'inverser la tendance, afin que les emplois créés dans le canton se traduisent à nouveau en diminution du chômage. Dans cette perspective, les domaines de l'action sociale et de l'économie ont été regroupés au sein d'un seul département et la politique d'intégration professionnelle est devenue l'une des priorités majeures du gouvernement.

Très rapidement, une stratégie générale a été posée et de multiples mesures ont été déployées pour tenter d'améliorer la situation, ou à tout le moins de l'endiguer. Toutefois, réussir à inverser durablement la tendance est un travail de longue haleine et complexe. Il faut d'abord comprendre où sont les causes fondamentales du problème et éviter de se focaliser sur les seules approches palliatives. Dans la mesure où les causes ne se limitent pas à l'organisation du dispositif public d'appui aux demandeurs d'emploi, il faut ensuite élaborer des solutions concertées avec l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés. Finalement, il faut mettre en œuvre ces solutions en prenant en compte de multiples contraintes croisées: moyens financiers limités, coordination de dispositifs fédéraux, cantonaux et communaux, cadres légaux fédéral et cantonal à respecter ou à adapter. Le tout dans un contexte de ralentissement économique, en s'appuyant sur des services surchargés par l'ampleur de la problématique et qui ne peuvent naturellement pas cesser de fonctionner pour se réorganiser.

Le présent rapport expose, de manière générale, les intentions du Conseil d'Etat pour résoudre durablement le "paradoxe neuchâtelois", puis se focalise sur l'un des volets de ce grand défi, à savoir la refonte de la stratégie d'intégration professionnelle.

La refonte de la stratégie d'intégration professionnelle a été développée dans le cadre d'une démarche largement participative, en associant l'ensemble des acteurs du dispositif public, les principaux employeurs publics et privés, ainsi que les milieux intéressés. Elle est fondée sur deux piliers complémentaires et indissociables :

- D'une part, un large partenariat avec les employeurs publics et privés (le "New deal pour l'emploi"), qui a pour objectif principal de faire en sorte que les places de travail disponibles soient effectivement valorisées pour réduire le chômage chaque fois que cela est possible, tout en contribuant à assurer la disponibilité des compétences recherchées par les employeurs;*
- D'autre part, une réorganisation fondamentale du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi, qui vise à mieux accompagner ces derniers pour acquérir les compétences et attitudes nécessaires à leur retour à l'emploi, en tenant compte aussi bien de leurs besoins et potentiels individuels que de la situation du marché du travail.*

Compte tenu de l'ampleur des démarches nécessaires à la mise en œuvre intégrale de ces deux piliers, la concrétisation du projet se déploiera sur plusieurs années. La création de structures de conduite du projet et le plan de mise en œuvre constituent donc une partie très importante du rapport.

Il s'agira d'un effort conséquent, notamment pour les services impliqués, qui viennent à peine, pour plusieurs d'entre eux, de sortir de processus de réorganisation internes. C'est toutefois une démarche indispensable si l'on entend rétablir une cohérence et augmenter l'efficacité de l'appui donné aux demandeurs d'emploi neuchâtelois, pour les accompagner vers un retour rapide et durable sur le marché du travail. Le passage par le chômage doit se concevoir comme un "pit stop", jamais comme une voie de garage!

Le Conseil d'Etat relève le défi et il entend bien mener la démarche à terme, avec le soutien indispensable de l'ensemble des acteurs. Il considère en effet que le "paradoxe neuchâtelois" n'a rien d'une fatalité et il est convaincu que notre canton sera capable d'inverser la tendance s'il unit toutes ses forces vives.

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif du rapport

Depuis la dernière crise de 2008-2009, le canton vit une situation particulière qui voit se confronter une dynamique de création d'emplois rapide et positive à un taux de chômage qui demeure parmi les plus élevés du pays. Par effet de cascade, le canton de Neuchâtel se retrouve également en queue de classement en ce qui concerne le taux de bénéficiaires de l'aide sociale. Cette situation, et plus particulièrement les impacts sociaux, économiques et financiers qu'elle engendre, constitue une préoccupation majeure pour l'ensemble du canton.

Le phénomène de décorrélation entre les évolutions de l'emploi et du chômage est nouveau. Dans son ampleur, il n'a ni précédent historique, ni équivalent ailleurs en Suisse. Ce constat implique que le problème du chômage ne peut plus être résolu uniquement par la création d'emplois. D'un autre côté, le retour à l'emploi reste la seule perspective acceptable pour les personnes en situation de chômage, ce qui implique que la disponibilité d'emplois doit être vue comme une condition nécessaire, mais non suffisante pour résoudre le problème du chômage. L'autre condition est évidemment que les personnes en situation de chômage puissent accéder aux emplois disponibles, ce qui implique, d'une part, qu'elles disposent des compétences requises et, d'autre part, qu'elles obtiennent effectivement la place de travail. C'est sur ces deux piliers que repose la refonte de la stratégie d'intégration professionnelle :

- Un large partenariat avec les employeurs publics et privés, pour que les places de travail disponibles soient effectivement valorisées pour réduire le chômage chaque fois que cela est possible;
- Une réorganisation fondamentale du dispositif global d'appui aux demandeurs d'emploi, pour mieux accompagner ces derniers dans l'acquisition des compétences et attitudes nécessaires au retour à l'emploi.

L'objectif du rapport est de présenter au Grand Conseil de manière détaillée les actions entreprises et les intentions du Conseil d'Etat pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Cette dernière ne constitue toutefois que l'un des cinq axes (le troisième) d'une approche plus vaste, brièvement présentée, qui vise à diminuer le besoin d'assistance de la population neuchâteloise :

1. La reconnaissance du travail ;
2. La prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle ;
3. La refonte de la stratégie d'intégration professionnelle ;
4. La maîtrise de la facture sociale ;
5. La lutte contre les abus.

Il s'agit donc ici de voir la refonte de la stratégie d'intégration professionnelle comme une pièce du puzzle mis en place par le Conseil d'Etat pour résoudre durablement le paradoxe neuchâtelois, renforcer la cohésion sociale et mettre à profit toutes les capacités productives que compte le canton, afin de construire une société dans laquelle chacune et chacun trouve sa place et contribue, à son échelle, au développement de l'ensemble.

1.2. Structure du rapport

Le présent rapport d'information dresse tout d'abord une photographie de la situation actuelle sur le plan de l'emploi et de l'intégration professionnelle dans le canton de Neuchâtel (chapitre 2).

Il évoque également les impacts de cette situation (chapitre 3) et tente une analyse de ses causes (chapitre 4).

Il présente ensuite succinctement l'approche globale retenue par le Conseil d'Etat pour inverser la tendance (chapitre 5), avant d'aborder plus spécifiquement la question de la stratégie d'intégration professionnelle.

Le rapport présente la démarche menée, le dispositif actuel et ses limites, ainsi que les principes retenus pour l'améliorer (chapitre 6), avant de décrire les deux piliers qui constituent la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle et qui forment le cœur du rapport (chapitre 7).

Ensuite, certaines conditions de faisabilité essentielles de la nouvelle stratégie sont détaillées (chapitre 8), lesquelles engendrent le besoin d'apporter une modification à la loi cantonale sur l'emploi, afin de permettre le partage d'informations entre les services du dispositif d'appui (chapitre 9).

Le rapport présente les options retenues pour la mise en œuvre en termes de structure de conduite, de structures opérationnelles, d'outils et de calendrier (chapitre 10).

Il aborde également les incidences du projet en termes de finances, de ressources humaines et de relations avec les communes (chapitre 11), ainsi que son lien avec la réforme de l'Etat (chapitre 12).

Dans la mesure où le changement de loi proposé n'engendre pas d'affectation directe de moyens financiers, le vote du Grand Conseil est un vote à majorité simple (chapitre 13).

Parallèlement, un vote est sollicité pour classer différents postulats (chapitre 14).

Enfin, les annexes contiennent notamment différentes définitions indispensables à la bonne compréhension du rapport, de même qu'un descriptif de l'organisation et des missions actuelles des services impliqués dans le dispositif d'appui et la planification du projet.

1.3 CONSULTATION DES MILIEUX INTÉRESSÉS

Le présent rapport est issu d'une démarche largement participative, qui s'est étendue sur une année entière et qui a associé de nombreux milieux. Il a néanmoins fait l'objet d'une mise en consultation large durant l'été 2015 auprès d'une centaine d'entités, notamment les communes, les principales faïtières patronales et syndicales, les principaux partenaires de l'Etat actifs dans le domaine de l'intégration professionnelle ainsi que les partis politiques représentés au Grand Conseil.

De manière générale, les entités consultées ont accueilli favorablement, voire très favorablement le rapport et la réforme qu'il expose. L'existence du problème est reconnue et le Conseil d'Etat constate qu'il bénéficie d'un très large soutien dans sa volonté d'y apporter des solutions. L'analyse des causes du problème (chapitre 4) est très largement partagée, avec une reconnaissance de chacune des causes par plus de 80% des entités consultées et, surtout, un soutien massif aux cinq axes de la stratégie globale (chapitre 5) qui sont globalement jugés pertinents par plus de 90% des entités. A l'exception d'une commune qui considère que rien ne changera, toutes les entités ayant exprimé un avis pensent que la nouvelle stratégie permettra une amélioration de la situation.

La consultation a également permis de faire émerger de nombreuses remarques et critiques pertinentes, qui ont impliqué certaines précisions dans le rapport. À noter que nombre de remarques portant sur les modalités de mise en œuvre ont été précieusement référencées et seront prises en compte lors de l'opérationnalisation du nouveau dispositif. Enfin, la consultation a permis d'identifier trois grandes thématiques autour desquelles les principales craintes formulées par les entités consultées peuvent être regroupées.

Ces trois thématiques sont:

- La capacité de l'ensemble du dispositif de mettre en œuvre une réforme aussi importante dans les délais présentés;
- La réelle intention des entreprises de concrétiser les engagements qu'elles prennent dans le cadre d'un partenariat volontaire;
- La disponibilité des ressources financières et humaines nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie, puis pour assurer le fonctionnement du dispositif.

Concernant la première thématique, le Conseil d'Etat comprend le souci exprimé lors de la consultation. Il est en effet essentiel d'assurer la parfaite solidité des structures amenées à déployer une réforme importante, impliquant au surplus de nombreux partenaires. Dans cette perspective, le calendrier de la refonte du dispositif a été légèrement assoupli en regard de la version mise en consultation, de manière à ce que chaque phase de la mise en œuvre puisse être précédée d'une analyse détaillée de la situation des entités concernées, visant notamment à valider leur capacité à mener à bien l'étape dans le délai planifié. De même, il est prévu qu'un bilan de chaque étape soit tiré avant d'engager l'étape suivante, de manière à corriger les éventuels problèmes qui pourraient apparaître. Cela implique que les structures de conduite du projet assurent un suivi serré de la mise en œuvre, respectivement que le calendrier d'ensemble permette une certaine flexibilité en cas de difficulté constatée.

Concernant la deuxième thématique, le Conseil d'Etat ne partage pas les craintes exprimées. Au contraire, il est convaincu que seule une approche basée sur un engagement volontaire peut mener à un succès effectif et durable auprès des employeurs privés, à l'inverse des logiques de contrainte qui, au-delà d'être très mal perçues, seraient facilement contournables dans le cadre légal fédéral en vigueur. Au surplus, le Conseil d'Etat a constaté dans tous les échanges menés avec les employeurs privés une véritable volonté d'agir de manière concertée pour endiguer les effets d'une situation dont les impacts sont globaux. Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par les

résultats concrets très réjouissants observés en matière de recrutement auprès des employeurs privés impliqués dans le projet. Cela étant, il est clair que les résultats globaux feront l'objet d'un suivi attentif. Et si ces résultats devaient s'avérer insuffisants, l'opportunité d'introduire des mécanismes renforcés d'incitation serait alors évaluée, toujours en concertation avec les milieux économiques.

Concernant la troisième thématique, le Conseil d'Etat constate que nombre d'entités s'inquiètent de l'absence de projections chiffrées quant aux ressources humaines et financières nécessaires pour assurer le fonctionnement futur du dispositif.

De son côté, le Conseil d'Etat confirme que la refonte du dispositif vise à assurer dans le long terme une meilleure utilisation des moyens humains et financiers, quel que soit le volume de ces moyens. Ainsi, la refonte du dispositif n'engendre pas, en tant que telle, de charge supplémentaire durable qui ne serait pas compensée. Au surplus, l'efficacité accrue que la réorganisation vise augmentera l'impact des moyens consacrés à l'intégration professionnelle, de sorte que la réforme contribuera à la maîtrise de l'évolution de la facture sociale. Quant aux ressources bien réelles qui seront mobilisées pour conduire réorganisation, pour développer les outils de travail et de monitoring, pour adapter les mesures visant à évaluer l'employabilité des bénéficiaires ou encore pour former le personnel à la nouvelle organisation, il ne serait pas crédible de les chiffrer à ce stade de manière détaillée, tant le projet reste ouvert quant à ses modalités de mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat y a renoncé, en optant pour une approche consistant à intégrer les coûts de la réforme dans ses budgets ordinaires de fonctionnement, crédits d'investissement transversaux et autres planifications financières.

2. SITUATION DE L'EMPLOI DANS LE CANTON: LA NAISSANCE D'UN PARADOXE

Dans son rapport d'information du 3 septembre 2012 (rapport "Emploi" 12.004), le Conseil d'Etat dressait un récapitulatif de l'évolution conjoncturelle du début des années 1990 à 2012. Sans reprendre l'entier des éléments développés dans le rapport précité, il convient de revenir ici sur différents événements conjoncturels et contextuels qui ont influencé la situation neuchâteloise depuis le début des années 2000, et y apporter un éclairage nouveau. Il s'agit en effet de ne pas traiter la question sous le seul angle du taux de chômage, mais d'observer la corrélation de ce dernier avec le niveau d'emploi dans le canton.

2.1. La situation de l'emploi du début des années 2000 à la crise de 2009

Après une décennie passablement mouvementée sur fond de crise économique et financière, le taux de chômage de la fin des années 1990 et début des années 2000 avait progressivement baissé dans le canton, jusqu'à atteindre 1,8 % en juin 2001 (1555 chômeurs). À cette époque, le canton comptait 81.300 places de travail.

Cependant, au début du XXI^{ème} siècle, l'éclatement d'une crise boursière liée aux valeurs technologiques (bulle internet) et une situation géopolitique instable (attentats du World Trade Center et ses conséquences) précipitent l'économie mondiale dans une nouvelle période difficile.

En raison de sa très forte orientation dans l'industrie d'exportation, l'économie neuchâteloise est particulièrement exposée aux aléas conjoncturels mondiaux. Cette première crise des années 2000 a donc des conséquences considérables sur le canton, avec une mutation rapide du tissu économique et une diminution du nombre d'emplois qui a atteint 3000 places de travail au début de l'année 2003 (78.300 emplois). Parallèlement, le taux de chômage monte jusqu'à 5% (4288 chômeurs) en janvier 2004.

Une fois les effets de la crise résorbés, l'économie neuchâteloise retrouve une période particulièrement dynamique. La courbe de l'emploi démontre alors une ascension fulgurante, avec la création de 7500 postes entre le troisième trimestre 2005 et le troisième trimestre 2008. Cette embellie est surtout perceptible dans le secteur secondaire qui passe de 29.100 à 35.000 emplois. Parallèlement, en lien avec ce nouvel élan, le chômage cantonal recule pour revenir progressivement à un taux de 3% (2585 chômeurs) en juillet 2008.

En termes de comparaison, il est intéressant de souligner que la courbe du chômage cantonal suit alors pratiquement celle du taux de chômage national, avec un différentiel stabilisé à environ 1 % de plus pour le chômage neuchâtelois. Les quelques décrochages survenus au moment des crises successives ont jusqu'alors un impact temporaire sur ce différentiel, mais celui-ci tend à se résorber une fois les effets de la crise passés.

2.2. La crise des "subprimes" de 2008-2009

Suite à l'explosion de la bulle immobilière aux Etats-Unis à fin 2007 survient une nouvelle crise, dite des "subprimes". Ses conséquences ébranlent l'ensemble de l'économie mondiale. Une nouvelle fois, de par sa structure, l'économie neuchâteloise subit de plein fouet les effets de ce trouble conjoncturel.

Cela se concrétise par un ralentissement puis un abaissement brutal de la courbe de l'emploi, avec une perte nette de 3600 emplois entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2010. Des pertes enregistrées essentiellement dans l'industrie, à hauteur de 3000 places de travail.¹

Parallèlement, durant la même période, le niveau du chômage progresse très fortement, en passant de 3% en juillet 2008 à un sommet historique de 7,2% (6213 chômeurs) en décembre 2009. Une hausse importante et rapide en regard des crises précédentes.

Ce qu'il est important de relever ici et qui interpelle particulièrement le Conseil d'Etat, ce n'est pas tant l'ampleur de la crise subie par le canton à la fin de la décennie 2000, mais plutôt la dynamique inquiétante qui s'est instaurée depuis.

2.3. Depuis 2010, l'apparition du paradoxe neuchâtelois

Dès le début de l'année 2010, les effets de la crise des "subprimes" sur la croissance de l'emploi cantonal se sont progressivement résorbés, tout d'abord dans le secteur secondaire, puis plus globalement sur l'ensemble de l'activité économique.

Ainsi, l'industrie a retrouvé la dynamique de croissance interrompue en 2008, en atteignant des niveaux de création d'emploi particulièrement importants. Concrètement, ce sont 9500 emplois qui ont été créés entre le troisième trimestre 2010 et le quatrième trimestre 2014, une croissance marquée tant dans le secteur secondaire que dans le secteur tertiaire.

Si le taux de chômage durant la même période a effectivement baissé, la dégression s'est faite à un rythme plus lent. Ainsi, de 7,2% en décembre 2009, celui-ci est retombé à 4,2 % en septembre 2011², pour remonter à nouveau et se situer, en mars 2015, à 5,7%.

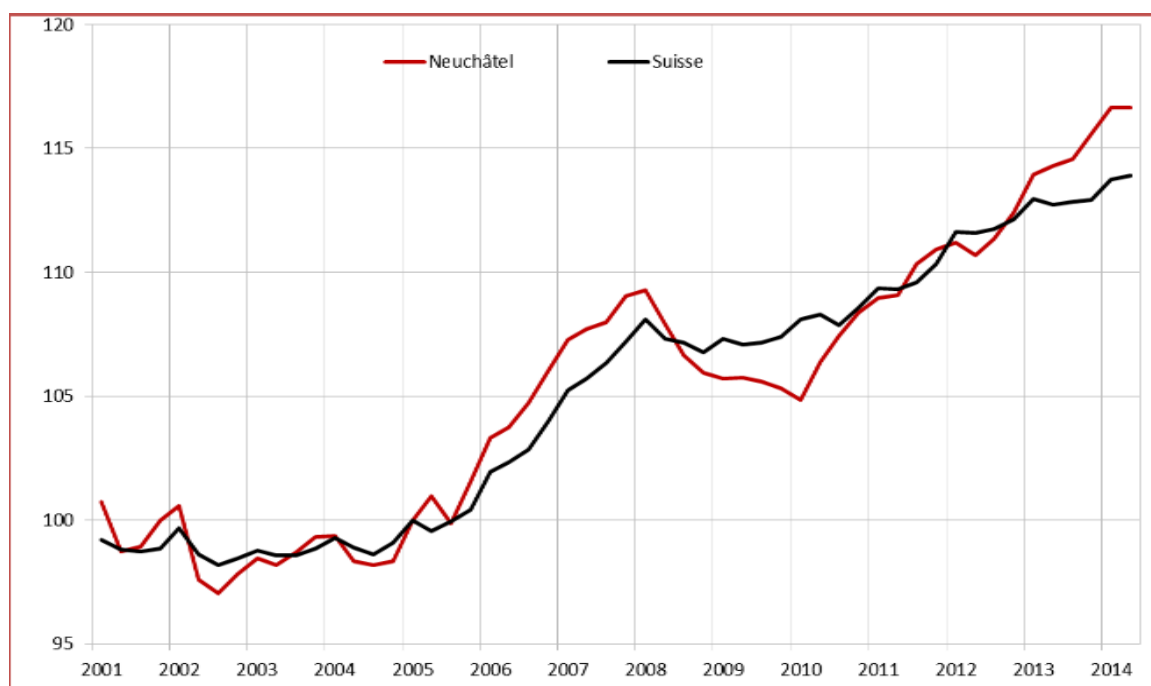
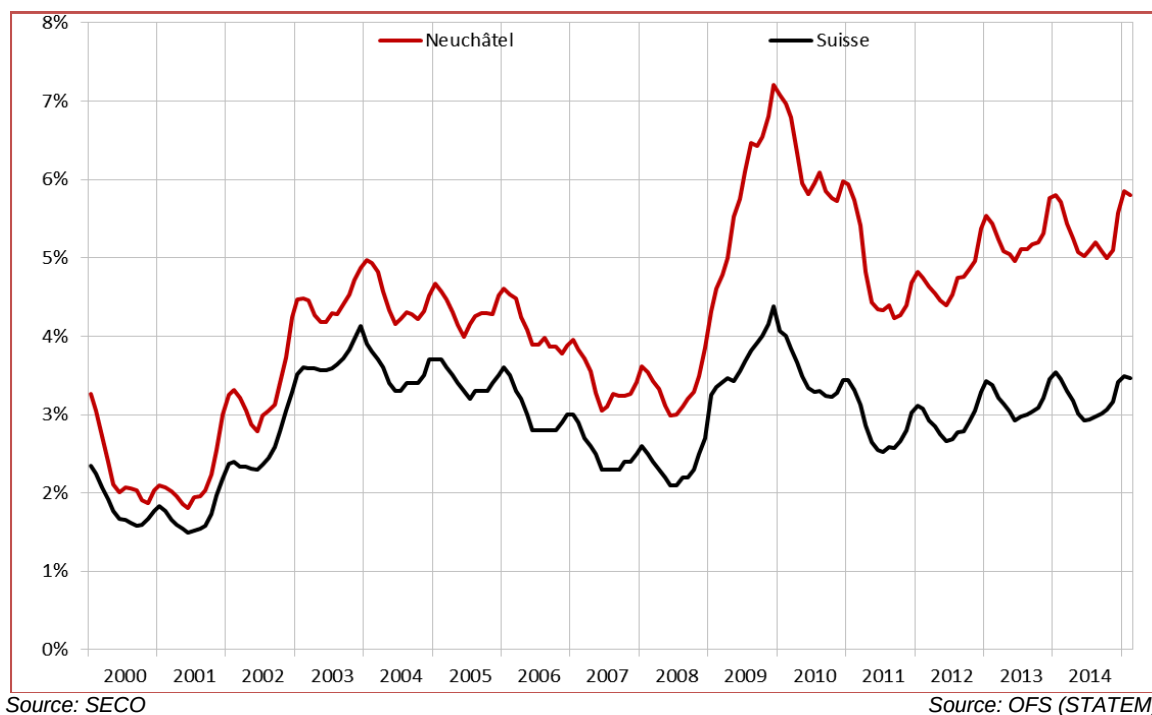
Parallèlement, alors que l'écart entre le taux de chômage au niveau national et au niveau neuchâtelois tendait à être stable (entre 0.5 et 1% depuis le début des années 1990, hormis la période 1994-1995), le décrochage intervenu au moment de la crise de 2008 n'a pu être que très partiellement résorbé et s'est maintenu entre 2 et 2.5%.

Ce phénomène interpelle d'autant plus que si l'on compare les dynamiques de création d'emploi, le canton de Neuchâtel fait partie des bons élèves avec un taux supérieur à la moyenne nationale de près de 60% dans ce domaine.

¹ Contraction de 8% dans le secteur secondaire et de 1.2% dans le tertiaire pendant cette période.

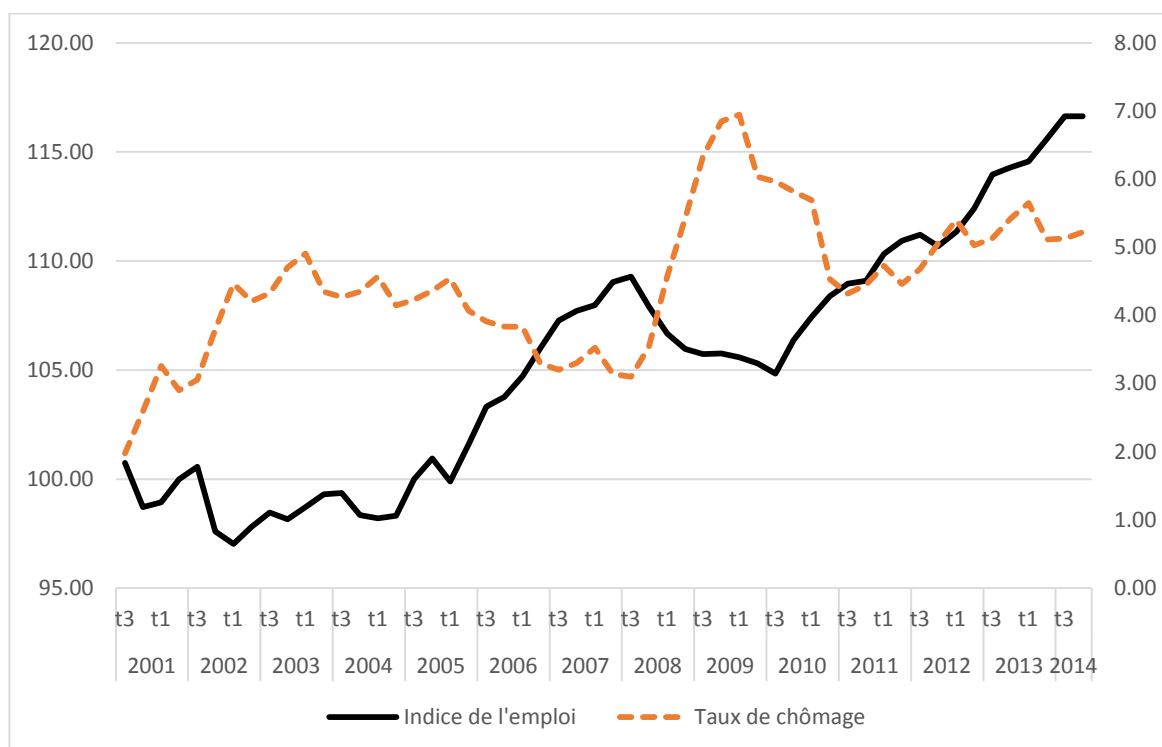
² La base de référence de la population active a changé en 2011 induisant quelques différences dans le suivi des chiffres, mais sans impact significatif sur les proportions de progression.

Graphiques 1 et 2: Courbes cantonales et nationales du taux de chômage (à gauche) et de l'indice de l'emploi (à droite, base 100=2015) entre 2000 et 2014.



La superposition des courbes neuchâteloises du chômage et de l'emploi met bien en évidence le changement de paradigme. Jusqu'en 2010, une diminution du nombre d'emplois se traduisait par une hausse du taux de chômage et réciproquement. Mais depuis 2011, on observe une décorrélation entre la dynamique de création d'emplois et celle du taux de chômage, avec une hausse marquée de l'emploi et une légère augmentation du chômage.

Graphique 3: Évolution comparée du taux de chômage (échelle de droite) et de l'indice de l'emploi (échelle de gauche, base 100 = 2005) dans le canton, entre 2001 et 2014.



Source: service de statistique

Parallèlement, cette décorrélation trouve sa résultante dans une forte augmentation de la pendularité vers le canton de Neuchâtel. Le nombre de travailleurs frontaliers est passé de près de 4000 en l'an 2000 à un peu plus de 8000 en 2010 et un peu plus de 10'200 en 2012. Le nombre de travailleurs en provenance des cantons voisins est quant à lui passé de plus de 5500 en 2000 à plus de 10.300 en 2010 et 2012. Finalement, le nombre d'habitants du canton travaillant hors de celui-ci a passé de près de 6000 en 2000 à un peu plus de 9000 en 2010 et plus de 9500 en 2012. De manière générale, la pendularité augmente donc. Cependant, tandis que le nombre de pendulaires entrants a augmenté de 115 % en 12 ans, celle des pendulaires sortants a augmenté de seulement 62 %. La balance de pendularité du canton a donc fortement évolué. De 3600 personnes en 2000, elle est passée à plus de 9500 en 2010 et près de 11.000 en 2012³.

Dans l'analyse de la situation neuchâteloise, ce phénomène nouveau a été identifié sous le terme de "paradoxe neuchâtelois". Au-delà du simple constat de l'évolution, voire de la stagnation du chômage dans le canton, c'est précisément ce paradoxe qui cristallise toute la complexité de la situation cantonale.

Il tend à démontrer que la stratégie de l'emploi ne peut pas uniquement se baser sur le dynamisme économique et la création des places de travail. La question de l'accès à l'emploi devient alors un paramètre incontournable sur lequel il s'agit de travailler. Cette démarche est d'autant plus essentielle que les perspectives sont inquiétantes en ce qui concerne l'évolution du marché de l'emploi durant les années à venir.

³ Source: Recensements fédéraux et Relevés structurels

3. IMPACTS DU PARADOXE

Les impacts du paradoxe neuchâtelois sont multiples, massifs et durables. Ils touchent principalement les dimensions sociale, économique et financière.

3.1. Impact social

En avril 2015, le canton compte plus 6600 demandeurs d'emploi, dont un peu moins de 5000 chômeurs.

Pour l'écrasante majorité de ces personnes, comme pour leurs familles, le chômage est avant tout synonyme d'incertitude quant à l'avenir. La crainte de ne pas pouvoir se réinsérer ou s'insérer sur le marché travail est particulièrement forte pour les catégories les plus fragilisées que sont, par exemple, les personnes pas ou peu qualifiées, avec peu d'expérience professionnelle ou, à contrario, les personnes arrivant en fin de carrière.

Par ailleurs, le travail étant au cœur de la vie quotidienne des actifs, la perte d'un emploi a aussi pour effet de briser des liens sociaux souvent essentiels à l'équilibre de la vie familiale. Faute d'une réinsertion rapide et durable de la personne demandeuse d'emploi, celle-ci se déqualifie et risque, à terme, de se retrouver de plus en plus mise en marge de la société. Ce cercle vicieux contribue à péjorer les chances de réinsertion. Le phénomène est similaire pour les personnes arrivant au terme de leur formation initiale.

Finalement, le fait de se retrouver au chômage provoque une forte diminution des revenus l'immédiat à travers une péjoration du budget du ménage, mais également à long terme à travers le défaut d'alimentation de la prévoyance vieillesse.

3.2. Impact économique

Les impacts économiques de la situation sont néfastes pour un canton dont les entreprises luttent à l'échelle internationale pour conserver leur compétitivité. Alors que notre industrie doit composer avec des coûts de production très élevés, l'économie cantonale se prive de la capacité productive de plus d'un actif sur vingt, tout en assurant directement ou indirectement l'entretien de cette partie de notre population.

La situation est d'autant plus aberrante que, parallèlement, une pénurie de main d'œuvre est confirmée dans plusieurs secteurs, qui amène nombre d'entreprises à engager des coûts importants pour recruter les compétences dont elles ont besoin, parfois dans les régions voisines, parfois même à l'international.

Très clairement, notre bassin d'emploi ne peut pas fonctionner sans l'apport essentiel des pendulaires, puisque ces derniers sont trois fois plus nombreux que les demandeurs d'emploi. Néanmoins, le plein emploi des résidents est un atout pour l'économie induite à plusieurs titres. D'abord, les personnes domiciliées dans le canton consomment davantage localement que les pendulaires. Ensuite, le chômage des résidents a un impact direct sur le niveau de consommation des personnes touchées. Finalement, les mouvements pendulaires contribuent fortement à la saturation des axes de communication, péjorant l'attractivité, la qualité de vie et l'environnement du canton.

Ainsi, même si le canton peut se réjouir d'attirer des milliers de personnes contribuant à son développement économique, il est dans l'intérêt de nos entreprises de participer à la recherche du plein emploi dans le canton. Dès lors, l'adéquation des compétences des demandeurs d'emploi aux besoins du marché du travail cantonal est un enjeu, tant pour les personnes touchées par le chômage que pour les entreprises et les collectivités.

3.3. Impacts financiers

Les conséquences sociales et économiques du chômage ont un impact financier direct non seulement sur les personnes touchées, mais également de manière massive sur les finances cantonales et communales.

Le premier élément touche bien évidemment les dépenses sociales. Même si ce n'est pas l'unique facteur, c'est très clairement l'augmentation du taux de chômage dans le canton qui a principalement engendré, en cascade, l'augmentation rapide du recours à l'aide sociale. Neuchâtel connaît désormais le plus haut taux d'aide sociale de Suisse avec 7,3% de bénéficiaires en 2013, contre 3,2% en moyenne suisse. Ainsi, la facture sociale a explosé durant la dernière décennie, malgré deux durcissements des normes d'aide matérielle, qui ont rendu les prestations neuchâteloises particulièrement restrictives en regard de celles offertes ailleurs en Suisse.

Le deuxième élément est le niveau des besoins en termes d'appui à la réinsertion. Des moyens importants sont engagés en complément de ceux prévus par l'assurance-chômage pour permettre à des milliers de personnes de réintégrer le marché du travail. Même si le retour sur investissement est positif, l'effort financier est plus important dans un canton souffrant d'un taux de chômage plus élevé, ne serait-ce qu'en raison du nombre accru de personnes à accompagner.

Le troisième élément important est le manque à gagner fiscal découlant de l'affaiblissement des revenus de la population. Si les chômeurs qui bénéficient d'indemnités ont, dans la majeure partie des cas, un revenu péjoré de 20%, ceux qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités n'ont souvent plus de revenu imposable du tout. L'augmentation du taux de chômage a, de ce fait, un impact fiscal non négligeable.

Finalement, le quatrième impact important sur les finances des collectivités est souvent oublié. Il s'agit de l'impact à long terme sur le besoin d'assistance. En effet, une situation prolongée de chômage ou de recours à l'aide sociale induit un manque important de cotisations à la prévoyance vieillesse. Une fois l'âge de la retraite atteint, le niveau des rentes est souvent insuffisant et c'est à nouveau la collectivité cantonale qui supporte la majeure partie des coûts, au travers des prestations complémentaires. En regard du taux élevé de chômage et d'aide sociale dans le canton, il s'agit d'une bombe à retardement. Ainsi, même si le canton parvient à réduire le taux de chômage, la collectivité supportera encore durant plusieurs décennies les conséquences de la situation actuelle.

3.4 Impacts subsidiaires

Au-delà des impacts concrets exposés ci-avant, la situation du chômage véhicule une image négative du canton, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Retrouver le canton cité de manière récurrente parmi les cantons comptant les taux les plus élevés d'aide sociale et de chômage véhicule l'image d'une économie en perte de vitesse. Cela alors même que l'économie cantonale affiche d'excellentes performances et contribue directement à la prospérité de la Suisse. Ce déficit d'image est problématique, non pas dans une vision égotique d'un canton qui souhaiterait être reconnu à sa juste valeur, mais en raison de son impact concret sur la capacité du canton à attirer des investissements, à faire valoir ses besoins à l'échelle nationale ou encore à attirer, voire à conserver, des habitants.

Finalement, le paradoxe neuchâtelois induit également un fort danger de fragilisation de la cohésion cantonale, dont les effets directs se retrouvent politiquement, que ce soit dans l'accroissement des sentiments d'injustice, la radicalisation des esprits, le désintérêt pour la collectivité ou encore la perte de confiance envers les autorités.

4. ANALYSE DES CAUSES DU PARADOXE NEUCHÂTELOIS

4.1. Attractivité du marché du travail neuchâtelois et concurrence à l'embauche

Plusieurs facteurs ont contribué à renforcer l'attractivité du marché de l'emploi neuchâtelois non seulement pour la population neuchâteloise, mais également pour les populations des régions alentours, ainsi que de régions bien plus éloignées.

En effet, si l'industrie neuchâteloise s'est montrée particulièrement dynamique depuis 2010, tel n'a pas été le cas dans nombre d'autres régions à vocation industrielle. En Suisse, les emplois du secteur secondaire ont stagné entre 2010 et 2014, avec un fort degré de renouvellement, de sorte que de nombreux employés du secteur se sont retrouvés en recherche d'emploi. En France voisine également, l'industrie a souffert, induisant la perte d'emplois dans des secteurs de compétence proches de ceux offerts dans le canton. En outre, au-delà des régions voisines, le recul massif des activités de production dans certaines régions du continent a mis des centaines de milliers de travailleurs du secteur industriel en situation de chômage. Parallèlement, le renforcement marqué du franc en regard de l'euro depuis 2009 a rendu le marché du travail suisse particulièrement attractif dans les régions frontalières et au-delà, même pour des personnes disposant d'un emploi. Ces facteurs combinés ont amené de très nombreuses personnes à postuler auprès d'entreprises neuchâteloises.

Le même phénomène s'est vérifié en ce qui concerne le secteur tertiaire, à l'échelle de l'ensemble de la Suisse, avec une intensité plus forte dans les régions frontalières. La tendance a été d'autant plus marquée dans les cantons voisins de la France et de l'Italie, pays qui ont subi une forte hausse du chômage, à l'inverse de l'Allemagne et de l'Autriche.

Tous ces éléments cumulés font que la concurrence à l'embauche est devenue très forte pour les demandeurs d'emploi neuchâtelois. Hormis pour les postes requérant des degrés de qualification très élevés, chaque poste de travail ouvert engendre d'innombrables candidatures venant de l'extérieur, de personnes ayant des compétences élevées et d'autant plus motivées que le niveau salarial est particulièrement intéressant. Dans un contexte où nombre d'entreprises luttent pour assurer leur survie immédiate, les niveaux d'exigence à l'embauche ont donc logiquement eu tendance à augmenter. Cela a évidemment contribué à améliorer la compétitivité de notre économie, mais cela a également pesé sur le taux de retour à l'emploi des chômeurs.

À noter encore que, contrairement à certaines idées reçues, les études menées jusqu'à ce jour dans le canton ont démontré l'absence de sous-enchère salariale généralisée. Même à la suite de l'abandon par la BNS du taux de change plancher entre franc et euro, aucune pression significative sur les salaires n'a été observée, au-delà de quelques rares entreprises qui ont augmenté le temps de travail sans supplément de rémunération. Au contraire, les études menées confirment que les salaires servis aux travailleurs indigènes sont identiques à ceux servis aux travailleurs frontaliers ou venus de l'étranger. En outre, les salaires servis en regard des qualifications demandées n'ont pas non plus subi de diminution. Par contre, même si le soupçon de sous-enchère s'est jusqu'ici avéré infondé, la concurrence à l'embauche s'est accrue à l'échelle de l'ensemble de la Suisse, avec une intensité renforcée à Neuchâtel, de par la situation frontalière du canton.

Des études visant à mieux cerner la problématique ont été confiées à l'Université et aux services cantonaux, sur mandat conjoint de l'Etat et de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie. Les premiers résultats mettent en évidence des réalités très contrastées entre les différentes branches d'activité et démontrent notamment que c'est dans certaines branches tertiaires que la concurrence à l'embauche a le plus d'impact.

4.2. Inadéquation des compétences aux besoins du marché de l'emploi

Comme l'a déjà démontré le Conseil d'Etat dans son rapport relatif à la loi sur l'appui au développement économique (rapport 15.019), le marché de l'emploi neuchâtelois est certes dynamique en termes de création d'emplois, mais cette réalité masque des situations bien différentes d'un domaine d'activité à l'autre. De fait, la structure de l'emploi neuchâtelois est en constante mutation, avec des secteurs qui voient leur niveau d'activité chuter tandis que d'autres enregistrent une croissance rapide. Le tableau 2 ci-après, qui présente la structure de l'emploi en 2005, 2008, 2011 et 2012, est éloquent à ce sujet.

De plus, au sein des mêmes secteurs, les entreprises vivent elles aussi des évolutions contrastées, les compétences recherchées évoluant très rapidement, à mesure que de nouvelles technologies sont introduites. Ainsi, la proportion des personnes qui perdent leur emploi chaque année dans le canton est nettement supérieure à la moyenne suisse.

Ce constat est corroboré par le nombre de personnes entrées à l'ORPN en regard de la population active. Ainsi, depuis 2010, le nombre d'inscriptions à l'ORPN représente l'équivalent de 7,7 à 9,2% de la population active à Neuchâtel, ce qui constitue un taux bien supérieur à la moyenne suisse qui oscille entre 6,3% et 7% sur la même période.

Tableau 1: Nombre d'entrées au chômage en regard de la population active (RFP 2010).

	2010		2011		2012		2013		2014		Pop. active
Neuchâtel	7.8%	6'938	7.7%	6'816	8.6%	7'682	9.2%	8'167	8.8%	7'867	88'907
Suisse	6.5%	278'867	6.3%	272'550	6.7%	290'494	6.9%	300'286	7.0%	301'757	4'322'889

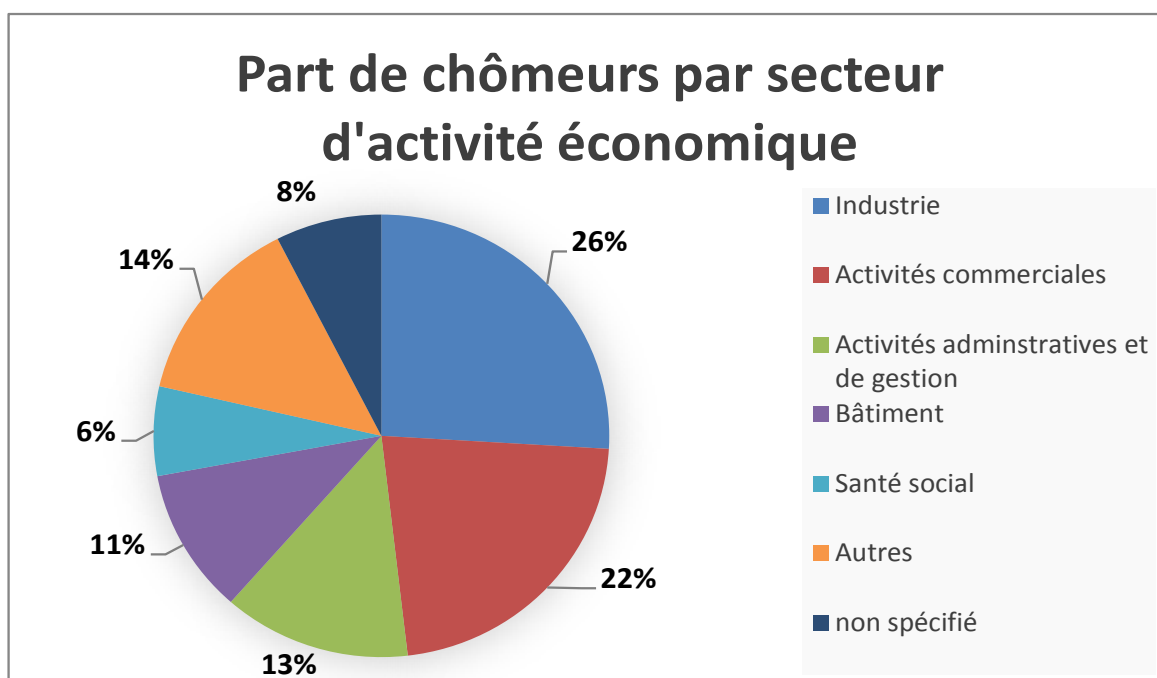
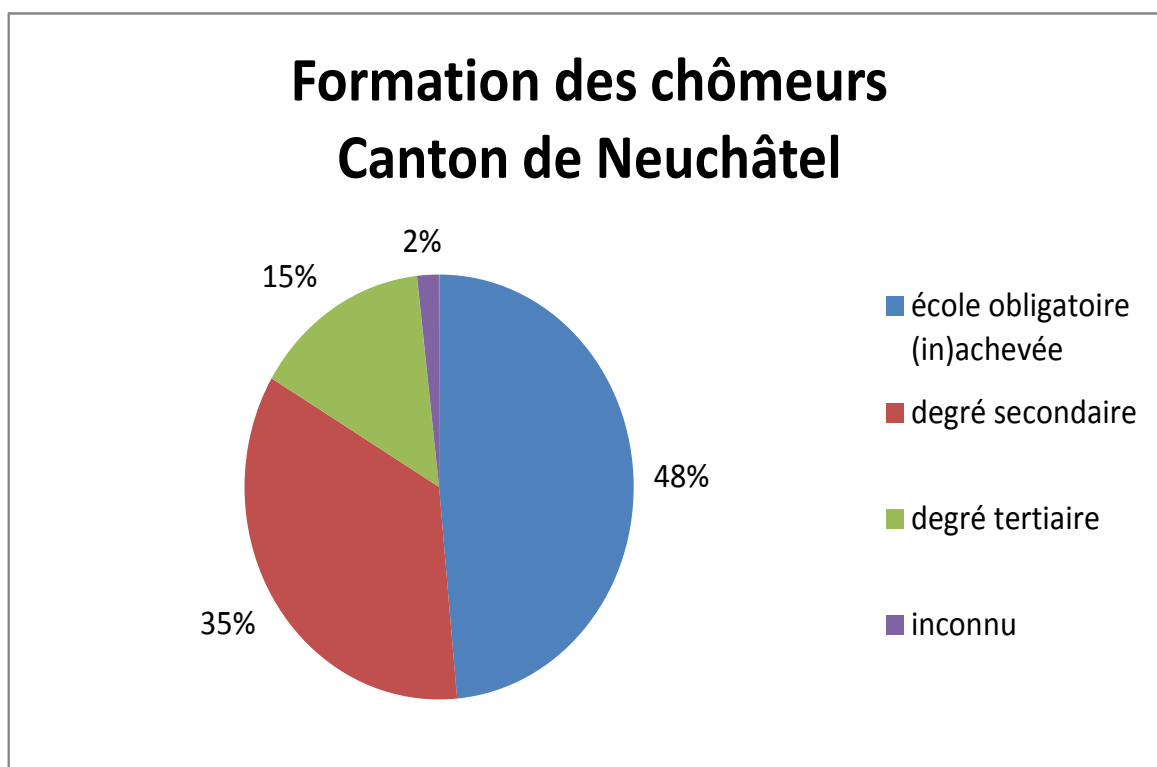
Source: SECO, amstat

Chaque passage par le chômage présente le risque d'un non-retour à l'emploi. Un nombre d'entrées élevé est donc, en tant que tel, un facteur d'aggravation de la situation non seulement dans l'immédiat, mais également dans la durée.

Cette réalité est d'autant plus marquée dans un contexte de mutation rapide du marché de l'emploi, dès lors que dans bien des cas, les emplois perdus ne sont pas recréés par la suite dans le même secteur d'activité. Et même lorsque c'est le cas, la période de crise est souvent mise à profit par le secteur pour optimiser ses méthodes de production, de sorte que le métier change entre le moment où la personne perd son emploi et le moment où une opportunité de retour s'offre à elle. Ainsi, la capacité d'adaptation et la flexibilité des demandeurs d'emploi, de même que l'actualisation des compétences durant le chômage, sont des facteurs importants pour maximiser les chances de retour à l'emploi.

De surcroît, la moitié des demandeurs d'emploi neuchâtelois ne dispose d'aucune formation post-obligatoire, ce qui limite évidemment les possibilités de retour à l'emploi et rend plus difficiles les démarches de réorientation professionnelle.

Graphiques 4 & 5: Proportion des demandeurs d'emploi par niveau de formation (gauche) et par dernière branche d'activité (droite), état avril 2015.



Source: service cantonal de l'emploi

Tableau 2: Nombre d'emplois EPT par branche, canton de Neuchâtel

	2005	2008	2011	2012	évol. 05-08	évol. 08-11	évol 11-12
Total	73'920	80'356	82'339	83'451	8.0%	2.5%	1.4%
Primaire	2'405	2'082	1'834	1'798	-15.5%	-11.9%	-2.0%
Secondaire	27'180	32'592	33'038	33'447	16.6%	1.4%	1.2%
Industrie manufacturière	21'642	27'290	27'704	27'904	20.7%	1.5%	0.7%
<i>Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac</i>	1'704	1'855	1'810	1'872	8.1%	-2.4%	3.4%
<i>Travail du bois, industrie du papier et imprimerie</i>	1'244	1'223	1'080	1'073	-1.7%	-11.7%	-0.6%
<i>Cokéfaction, raffinage et industrie chimique</i>	448	530	464	348	15.5%	-12.5%	-25.0%
<i>Industrie pharmaceutique</i>	381	582	746	830	34.5%	28.1%	11.3%
<i>Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements</i>	3'339	3'944	3'647	3'526	15.3%	-7.5%	-3.3%
<i>Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques; horlogerie</i>	10'224	14'012	14'959	15'405	27.0%	6.8%	3.0%
<i>Fabrication d'équipements électriques</i>	1'282	1'425	1'140	1'124	10.0%	-20.0%	-1.4%
<i>Fabrication de machines et équipements n.c.a</i>	1'360	1'838	1'531	1'445	26.0%	-16.7%	-5.6%
<i>Autre industrie manufacturière</i>	1'660	1'882	2'328	2'283	11.8%	23.7%	-2.0%
Construction	4'668	4'535	4'635	4'834	-2.9%	2.2%	4.3%
Autres activités du secondaire	869	767	699	709	-13.3%	-8.9%	1.4%
SECTEUR TERTIAIRE	44'335	45'681	47'467	48'206	2.9%	3.9%	1.6%
Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	9'625	9'784	9'122	9'016	1.6%	-6.8%	-1.2%
Transports et Entreposage	2'538	2'588	2'319	2'311	1.9%	-10.4%	-0.3%
Hébergement et Restauration	2'716	2'740	2'632	2'590	0.9%	-3.9%	-1.6%
Information et communication	1'229	1'295	1'380	1'355	5.1%	6.6%	-1.8%
Activités des services financiers et d'assurance	1'574	1'739	1'915	1'829	9.5%	10.1%	-4.5%
Activités immobilières	400	520	714	680	23.1%	37.2%	-4.7%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	3'621	4'008	4'585	4'985	9.6%	14.4%	8.7%
<i>Activités juridiques et comptables</i>	889	931	999	1'030	4.5%	7.4%	3.1%
<i>Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion</i>	637	652	737	748	2.3%	13.0%	1.6%
<i>Recherche-développement scientifique</i>	320	564	793	822	43.3%	40.5%	3.7%
<i>Autres activités spécialisées</i>	1'775	1'861	2'057	2'386	4.6%	10.5%	16.0%
Activités de services administratifs et de soutien	3'808	4'445	5'108	5'227	14.3%	14.9%	2.3%
Administration publique	3'776	3'476	4'001	4'035	-8.6%	15.1%	0.9%
Enseignement	4'475	4'368	4'001	4'115	-2.5%	-8.4%	2.8%
Santé humaine et action sociale	8'269	8'477	9'093	9'462	2.5%	7.3%	4.1%
Arts, spectacles et activités récréatives	772	787	909	953	1.8%	15.6%	4.9%
Autres activités de services	1'531	1'456	1'688	1'648	-5.2%	15.9%	-2.4%

Source : OFS, Recensement des entreprises(RE) (2005 et 2008) et Statistique structurelle des entreprises(STATENT), état août 2014. Données provisoires pour 2012.
La STATENT a remplacé le recensement des entreprises. Les données avant 2011 n'étant pas encore adaptées à la nouvelle définition, des biais peuvent apparaître dans les comparaisons

Là encore, les études menées sur mandat conjoint de l'Etat et de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie offrent de premiers résultats riches d'enseignements.

Tout d'abord, une analyse statistique comparative a été effectuée entre les profils des demandeurs d'emplois neuchâtelois et les profils des travailleurs frontaliers (aucune donnée n'étant malheureusement disponible concernant les profils des autres travailleurs pendulaires travaillant dans le canton).

Cette analyse met en évidence que le recours à la main d'œuvre frontalière est principalement provoqué, dans une large majorité de branches et notamment dans le secteur industriel, par l'absence de main d'œuvre locale disposant des qualifications requises. L'analyse démontre, en effet, une inadéquation relativement importante entre les profils des demandeurs d'emploi et ceux des travailleurs frontaliers. Les mesures visant à apporter aux demandeurs d'emploi des compétences renforcées répondant aux besoins du marché du travail sont donc absolument nécessaires pour pouvoir exploiter davantage leur potentiel.

Cependant, comme évoqué au point 4.1, cette analyse met également en évidence une plus grande similarité de profils des demandeurs d'emploi et des travailleurs frontaliers dans plusieurs branches du secteur tertiaire, ce qui laisse supposer un impact accru du phénomène de concurrence à l'embauche. Le développement de partenariats ciblés dans ces branches d'activité est donc prioritaire, afin d'identifier comment renforcer le recours au potentiel de main d'œuvre disponible localement.

Par ailleurs, des analyses détaillées sont menées pour identifier, dans les principales branches d'activité, les évolutions cantonale et nationale du ratio entre le nombre de demandeurs d'emplois et le nombre d'emplois. Même si certains biais statistiques incitent à la prudence, quelques éléments semblent se dégager assez clairement,

Tout d'abord, les premiers résultats mettent en évidence des nombres extrêmement élevés de demandeurs d'emplois en regard des places de travail qu'offre le marché cantonal dans certains domaines. Ainsi, en 2012 à Neuchâtel, il y a dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration plus d'un demandeur d'emploi pour 5 EPT, tandis que ce ratio est de moins d'un demandeur d'emploi pour 25 EPT dans l'horlogerie et la santé. Les possibilités concrètes d'accéder au marché de l'emploi pour les demandeurs d'emploi sont donc très différentes d'un domaine à l'autre. Dans certains secteurs d'activité, il n'est tout simplement pas envisageable que le marché de l'emploi puisse absorber l'ensemble des demandeurs d'emploi disponibles, de sorte que la mise en œuvre de démarches de réorientation professionnelle constitue le seul moyen efficace d'appui aux demandeurs d'emploi.

Ensuite, les analyses mettent en évidence des ratios 2012 qui, dans l'absolu, sont plus mauvais à Neuchâtel qu'en Suisse pour toutes les principales branches d'activité, alors que tel n'était pas le cas par le passé. Cela signifie que désormais, tous les secteurs alimentent de manière plus ou moins marquée, l'écart entre le taux de chômage neuchâtelois et la moyenne nationale. Il semble donc clair qu'un potentiel d'amélioration de la situation neuchâteloise existe de manière générale, respectivement que toutes les branches d'activité sont concernées par la démarche, à divers degrés d'intensité.

Finalement, l'observation de l'évolution des ratios cantonaux et nationaux entre le nombre de demandeurs d'emploi et le nombre d'emplois par branche d'activité permet d'identifier dans quels secteurs la situation neuchâteloise s'est péjorée, respectivement améliorée, en regard de la moyenne nationale. Les évolutions observées sont très contrastées et des analyses plus pointues seront menées dans les branches ayant connu de fortes péjorations, afin de mieux comprendre les causes de ces dynamiques négatives spécifiques à certains domaines d'activité.

4.3. Défaut de politique d'intégration professionnelle

Face aux défis de la concurrence à l'embauche et de l'évolution rapide des besoins du marché du travail, seule une politique d'intégration professionnelle musclée et proactive peut permettre à un canton comme le nôtre d'inverser la tendance.

Or, force est de constater que l'Etat ne s'est pas montré à la hauteur durant ces dernières années. Alors qu'une mobilisation générale pour l'intégration professionnelle aurait dû être décrétée dès le début de la crise des "subprimes", la situation des finances publiques n'a pas permis d'augmenter suffisamment les moyens consacrés à l'effort de réinsertion. De plus, le dispositif a été chahuté par les successions de directions politiques et opérationnelles intervenues dans certains secteurs importants de celui-ci. Cinq conseillers d'Etat se sont ainsi succédé à la tête du département en charge du service de l'emploi entre 2008 et 2013. Durant la même période, le Conseil d'Etat a d'abord décidé de scinder, puis de recomposer le service de l'emploi, engendrant trois changements de direction quasiment complets, non seulement à la tête du service, mais également à celle de la plupart des offices. Malgré les efforts importants du personnel, qui a poursuivi sans interruption son engagement pour offrir le meilleur appui possible aux demandeurs d'emploi, il est clair que la marche du service a été altérée.

En 2010 déjà, au vu des résultats insuffisants obtenus par le canton dans le cadre de l'assurance-chômage, le risque apparaît d'une "mise sous tutelle" par le SECO. Une démarche de reconstruction du service est alors menée, dont les grandes lignes sont présentées dans le rapport d'information du 3 septembre 2012 (rapport "Emploi" 12.004). Très rapidement, la direction du service est restructurée; l'ORPN fusionne à l'échelle cantonale en s'organisant en centres de compétences; l'office de logistique des mesures du marché du travail (LMMT) étend sa palette de mesures et réoriente fondamentalement les programmes d'emploi temporaire pour les rapprocher des besoins les plus importants du marché de l'emploi; l'office des emplois temporaires (OFET) voit ses activités réorientées pour améliorer la qualité et le suivi des placements qu'il supervise.

Si ces multiples réorganisations étaient indispensables et même si les délais planifiés ont été tenus, elles ont pris du temps. Elles doivent encore trouver un rythme de croisière qui leur permette d'atteindre un niveau d'efficacité optimal.

En effet, compte tenu des difficultés que le service a dû surmonter, la démarche s'est concentrée, dans un premier temps, sur les chômeurs indemnisés par la LACI, avec une très nette amélioration à la clé.

La coordination avec les autres services du dispositif (notamment services sociaux régionaux, office AI, service des migrations, service de la cohésion multiculturelle, office de l'insertion en formation professionnelle des jeunes de moins de 35 ans, ...) n'a pas été améliorée autant que souhaité à l'époque. Surtout, durant toute cette période de réorganisation, les moyens financiers alloués au service de l'emploi pour l'intégration professionnelle, tant au niveau fédéral que cantonal, sont restés largement en-deçà des besoins, d'autant qu'ils ont encore été limités par la révision de la loi sur l'assurance-chômage (cf. ci-après 4.6).

Cette situation a impacté le taux de retour à l'emploi des nombreux chômeurs arrivés durant cette période, provoquant par effet de cascade une hausse rapide du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

Ce report a encore été accéléré par les restrictions décidées dans l'assurance-invalidité (cf. ci-après 4.6), incitant le domaine de l'aide sociale à développer leurs propres mesures d'intégration professionnelle pour aider les bénéficiaires à retrouver un emploi.

4.4. Investissement insuffisant dans les logiques préventives

Depuis plusieurs années, des efforts importants ont été consentis pour accompagner activement les jeunes en difficulté, afin qu'ils achèvent une formation professionnelle et qu'ils évitent ainsi de se retrouver en situation de rupture.

Par contre, le canton a peiné à s'adapter aux besoins exprimés en termes de formation. Il a ainsi tardé à prendre le virage de la dualisation de la formation professionnelle, notamment en raison du manque de places à disposition. Il a également tardé à mettre en place une stratégie concertée et coordonnée concernant la formation des adultes et la validation des acquis en cours d'emploi.

Or, comme cela a été relevé précédemment, l'évolution des techniques et des métiers au sein, particulièrement, de nos industries, est toujours plus rapide. Acquérir de nouvelles qualifications en cours d'emploi est donc indispensable. Qu'il s'agisse de développer des compétences spécialisées ou de renforcer sa polyvalence, se former en cours d'emploi est le meilleur moyen de réduire le risque de se retrouver écarté du marché du travail.

Depuis 2012, de grands travaux sont menés sous la conduite du département de l'éducation, afin de permettre au canton d'adapter le système de la formation professionnelle et de combler le retard du canton en matière de dualisation. Des travaux sont également menés actuellement pour renforcer l'engagement du canton en matière d'encouragement à la formation des adultes.

À noter l'importance, dans ce domaine comme dans celui de l'intégration professionnelle, de pouvoir mener une politique concertée entre les départements concernés.

4.5. Faible dynamique démographique du canton

Un facteur qui contribue à aggraver le paradoxe neuchâtelois est la dynamique démographique plutôt ténue du canton. Elle-même découle d'une topographie exigeante et de conditions-cadre comparativement peu attractives en termes de disponibilité de logements et terrains, ainsi que de fiscalité des personnes physiques.

Ces facteurs combinés font que des actifs domiciliés dans le canton déménagent dans sa périphérie immédiate, de sorte qu'ils n'entrent plus dans la population retenue pour calculer le taux de chômage. Et ce constat est également valable, dans une ampleur inconnue, pour des personnes venues de loin pour prendre un emploi dans le canton, qui choisissent de se domicilier en périphérie du canton, que cela soit dans les cantons voisins ou, pour des citoyens français, en Franche-Comté.

Dans la mesure où ils impactent le taux de chômage, ces éléments ont aussi une incidence négative sur les montants octroyés pour le financement des mesures du marché du travail.

4.6. Restrictions du cadre légal fédéral

Loi sur l'assurance-chômage

Intervenue dans le contexte précédemment décrit (cf. point 4.3), la 4^{ème} révision de la loi sur l'assurance chômage et insolvabilité (RS 837.0, LACI), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, a été réalisée dans le cadre d'une volonté d'assainir l'assurance chômage.

Largement commentée dans le rapport "Emploi" 12.004, la révision a eu un impact considérable sur le parcours des demandeurs d'emploi au bénéfice ou non d'indemnités chômage.

Les principaux changements intervenus concernent les aspects suivants :

- L'allongement des périodes de cotisation à l'assurance chômage de 6 à 12 mois. Une personne au chômage perçoit des indemnités uniquement si elle a cotisé au chômage pendant au moins douze mois au cours des deux dernières années précédant son inscription (voir ci-dessous personnes libérées de cette condition);
- La diminution des périodes d'indemnisation (versement des indemnités chômage) de 520 à 400 ou 260 jours ouvrables selon les périodes de cotisation. L'indemnisation passe même à 200 jours pour les jeunes de moins de 25 ans sans charge de famille et 90 jours pour les personnes libérées de l'obligation de cotiser (voir annexe I pour définition des personnes libérées de cotiser);
- La prolongation du délai d'attente à 120 jours ouvrables (période après inscription pendant laquelle aucune indemnité n'est versée) pour les personnes libérées de l'obligation de cotiser;
- La suppression de l'accès à des périodes d'indemnités chômage supplémentaires (réouverture d'un droit à l'assurance chômage fédérale) par le biais d'un placement en emploi temporaire financé par les pouvoirs publics;
- La réduction de 80% à 50% de la prise en charge par l'assurance-chômage des mesures d'intégration professionnelle pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas droit aux indemnités, le solde étant à charge du canton et des communes.

Ces changements ont eu un impact direct sur le taux de retour à l'emploi des chômeurs, qui a baissé de manière structurelle. Couplé au fait que les mesures d'intégration professionnelle cantonales (MIP) ne permettent plus la réouverture d'un droit, il en résulte un transfert plus important des chômeurs en fin de droit à l'aide sociale, et donc un transfert des charges de l'assurance-chômage vers les cantons et communes dès 2011 (avec un effet très marqué lors du changement de système, puisque sur la seule année 2011, le nombre d'ouvertures de dossiers à l'aide sociale a crû de 23 %, avec pas moins de 766 dossiers directement liés au durcissement de la LACI).

Parallèlement, l'ordonnance fédérale sur le financement des mesures relatives au marché du travail, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (RS 837.022.531), a également introduit une base normative abaissant le plafond cantonal pour le financement des mesures relatives au marché du travail. Le financement est alors passé d'un montant unique de 3500 francs par demandeur d'emploi auparavant, à un mode de calcul différencié en fonction du taux de chômage cantonal (abaissement du financement par paliers). Pour le canton cela a considérablement réduit l'enveloppe fédérale disponible.

Ainsi, par comparaison entre le système prévalant avant la révision de l'ordonnance et celui introduit après 2009, la modification du calcul de la contribution fédérale aux mesures du marché du travail, combinée à un taux de chômage élevé en comparaison nationale, a induit une diminution de contribution de la part de l'assurance-chômage de 5 à 7 millions de francs par année (la variation étant fonction du taux de chômage). L'impact de cette réforme sur le canton de Neuchâtel a donc été très important.

Le cumul de ces éléments, en particulier la révision de l'ordonnance sur le financement des mesures relatives au marché du travail et la réduction des périodes d'indemnisation,

ont eu des effets importants sur le dispositif d'intégration professionnelle. Les conséquences directes se sont concrétisées par :

- une diminution des moyens à disposition pour les mesures d'intégration;
- une diminution du temps moyen d'indemnisation, donc du temps à disposition pour déployer les moyens d'intégration mis à disposition par la LACI.

De manière indirecte, ces éléments ont encore amplifié le transfert de charges de l'assurance-chômage fédérale vers les cantons et les communes.

Loi sur l'assurance-invalidité

La loi sur l'assurance invalidité (LAI) a également subi d'importantes mutations durant ces dix dernières années. Ainsi, les 5^{ème} et 6^{ème} révisions de la LAI, entrées en vigueur respectivement le 1^{er} janvier 2008 et 2012, ont considérablement changé l'approche de la rente invalidité et des mesures de réinsertion.

Motivées avant tout par la volonté d'assainir financièrement le fonds AI, ces révisions ont eu des conséquences directes sur les bénéficiaires et sur l'ensemble des personnes atteintes d'une invalidité reconnue ou non comme donnant droit à une rente.

L'introduction d'une révision plus systématique des rentes, le durcissement des appréciations mais aussi la mise en place de la détection précoce AI en cas de maladie de longue durée, ont poussé l'assurance invalidité à fortement développer son secteur réinsertion professionnelle. La réinsertion est ainsi également devenu l'axe principal de la 6^{ème} révision AI.

Les offices AI ont donc développé un certain nombre de partenariats non seulement avec des programmes d'insertion, mais aussi directement avec les entreprises afin de favoriser les placements et l'intégration professionnelle des personnes invalides.

Par ailleurs il convient de relever le lien de plus en plus étroit que l'AI a dû développer avec les services d'action sociale, non seulement dans le suivi des mesures, mais également du point de vue de la prise en charge matérielle.

Ainsi, les modifications de procédure intervenues suite aux révisions précitées ont eu des conséquences directes sur l'ouverture de dossiers liés à l'aide sociale qui a enregistré une progression des interventions pendant les périodes d'attente d'une décision de rente AI (période entre le dépôt de la demande et la décision d'octroi). En cas d'octroi de la rente, celle-ci étant versée de manière rétroactive, l'aide matérielle versée par les services sociaux est remboursée.

Le durcissement des conditions d'octroi a également eu pour conséquence une recrudescence de cas où la rente est refusée, alors qu'il y a une inaptitude au placement attestée médicalement. Cette inaptitude ne permet pas de prendre la personne en charge sous l'angle de l'assurance chômage. Dans ce type de situation, lorsque la personne n'a pas d'autre solution de soutien financier, c'est l'aide sociale qui doit intervenir.

Ces cas sont d'autant plus problématiques que la probabilité d'une sortie du soutien de l'aide sociale est fonction du degré d'atteinte à la santé. Cela génère donc des situations de recours durable à l'aide sociale, couplées à des inaptitudes prolongées, qui rendent difficiles l'intégration professionnelle et le retour à l'autonomie.

4.7. Synthèse

De toute évidence, la naissance du "paradoxe neuchâtelois" résulte de la combinaison de multiples facteurs de péjoration. S'il est vrai que le canton n'a aucune prise sur la plupart d'entre eux, la responsabilité de l'Etat est néanmoins lourde, de par l'absence de réponse adéquate en termes politique et opérationnel pour faire face à la situation durant et au lendemain de la dernière crise.

Même si des facteurs structurels rendent la tâche objectivement plus difficile à Neuchâtel qu'ailleurs en Suisse, il est clairement possible de faire mieux qu'aujourd'hui. Et compte tenu des impacts exposés au chapitre 3, ce n'est pas seulement possible, mais également urgent et indispensable!

5. APPROCHE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ETAT

5.1 Une stratégie globale pour réduire le besoin d'assistance de la population

Le canton, en collaboration avec les communes, a notamment pour tâche d'assurer la protection sociale de ses habitants, ainsi que de mettre en place des mesures qui permettent à toute personne « de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié et d'être protégée contre les conséquences du chômage ». Ces devoirs issus des art. 5 al.1 lit.h et 34 al.1 lit b de la constitution cantonale (RSN 101), viennent s'ajouter aux mandats issus de l'art. 41 de la Constitution fédérale (RS 101).

Au-delà du devoir légal développé ci-dessus, compte tenu de leur importance systémique, les thématiques de l'emploi et de la protection sociale, occupent de longue date une place essentielle et centrale dans les débats menés au sein des autorités neuchâteloises.

La constante préoccupation d'apporter des réponses dans ces domaines a d'ailleurs porté ses fruits, puisque notre canton s'est d'abord relevé de la crise horlogère, puis de la crise des années 1990, puis de celle de la bulle internet au début du XXI^e siècle, en trouvant chaque fois les moyens de ramener les problèmes vécus localement à un niveau certes supérieur, mais néanmoins relativement proche de la moyenne nationale.

Comme exposé dans la première partie du présent rapport, tel n'est pas encore le cas en ce qui concerne la crise des "subprimes" qui est certes surmontée en matière de dynamisme économique, mais clairement pas sous l'angle du chômage et de la prévoyance sociale. Les multiples démarches menées ces dernières années ont permis d'améliorer l'efficacité du dispositif, mais elles se révèlent insuffisantes pour ramener la problématique à un niveau supportable.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat n'a pas lésiné. Avant même d'entrer en fonction, il a fait un choix audacieux en décidant de regrouper les politiques de l'économie, de l'emploi et de l'action sociale au sein du même département (DEAS). Puis, dès le début des travaux portant sur son programme de législature, il a affirmé sa détermination à maîtriser des tendances lourdes qui plombent la dynamique cantonale. Ainsi, dans les domaines qui nous occupent, le gouvernement a constaté que le fait de revoir le niveau des prestations sociales n'apporterait aucune solution durable, si le nombre de personnes ayant besoin d'aide ne cesse par ailleurs d'augmenter. Le Conseil d'Etat s'est donc donné un objectif très ambitieux, qui consiste à réduire durablement les besoins d'assistance de la population neuchâteloise.

Dans cette perspective, une stratégie globale a été posée dès la fin 2013, puis ancrée dans le cadre du programme de législature. Portée par l'ensemble du gouvernement, elle repose sur cinq axes stratégiques qui structurent les nombreuses démarches et les projets menés, en cours ou prévus :

1. La reconnaissance du travail;
2. La prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle;
3. La refonte de la stratégie d'intégration professionnelle;
4. La maîtrise de la facture sociale;
5. La lutte contre les abus.

Si le présent rapport se focalise sur la refonte de la stratégie d'intégration professionnelle, qui constitue le troisième axe de la stratégie globale, il a néanmoins paru important au Conseil d'Etat de décrire brièvement les cinq axes retenus, afin de donner au Grand Conseil une meilleure vision d'ensemble du cadre dans lequel ce rapport s'inscrit.

5.2. Brève description des cinq axes de la stratégie globale

5.2.1. Reconnaissance du travail

L'objectif est de faire en sorte que les personnes qui travaillent disposent effectivement d'un meilleur revenu disponible que les personnes qui ne travaillent pas.

Si cela peut sembler relever de l'évidence, ce n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Que ce soit en raison de salaires insuffisants pour vivre, en raison des coûts engendrés par l'exercice de son activité professionnelle ou encore en raison des fameux effets de seuil générés par l'imbrication incohérente de différentes politiques fédérales et cantonales, il arrive parfois que le fait de cesser ou de réduire son activité professionnelle ait pour effet d'améliorer sa situation financière personnelle, à tout le moins à court terme.

À travers la résolution de cette situation injuste et inacceptable, le Conseil d'Etat entend adresser un message clair de soutien aux milliers de personnes qui s'accrochent à leur travail malgré de réelles difficultés à boucler les fins de mois. Il entend également redonner au travail la place qui est la sienne dans notre système de valeurs, car notre société ne peut fonctionner durablement que pour autant que toutes les personnes en état de le faire puissent effectivement y apporter leur contribution.

En regard de l'objectif de réduction des besoins d'assistance, la priorité a été donnée à l'amélioration des conditions de travail et du revenu disponible des travailleurs, ainsi qu'à la réduction des effets de seuil. Au vu des liens avec le système fiscal, le DEAS collabore étroitement avec le département des finances et de la santé (DFS) sur cet axe.

5.2.2 Prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle

L'objectif est d'éviter que des personnes se retrouvent marginalisées au plan social et/ou écartées du marché du travail.

Il s'agit de loin de l'axe le plus large de la stratégie globale, dans la mesure où il vise à développer des actions de prévention des multiples situations qui peuvent amener une personne à se trouver dans le besoin d'assistance. Le champ s'étend donc de l'insertion des jeunes à la prévention du chômage, en passant entre autres par la prévention de la pauvreté, de l'exclusion sociale ou des addictions.

En regard de l'objectif de réduction des besoins d'assistance, la priorité est donnée aux domaines qui semblent présenter le meilleur rapport coût-bénéfice dans la durée :

- L'insertion sociale et professionnelle des jeunes;
- La prévention de la perte et de l'abandon d'emploi;
- La formation et le perfectionnement professionnel des adultes;
- La cohésion interculturelle et la prévention des discriminations;
- La prévention de la marginalisation sociale.

Il s'agit donc d'un axe sur lequel le DEAS collabore étroitement avec le département de l'éducation et de la famille (DEF), qu'il s'agisse d'amener des jeunes en rupture à terminer leur formation ou de favoriser le maintien en emploi en assurant la disponibilité de places d'accueil extrafamilial ou en facilitant la validation des acquis et la formation des adultes.

La prévention de la marginalisation est une tâche plus complexe, mais tout aussi importante. En effet, lorsqu'une personne ne parvient pas à trouver ou à retrouver sa place au sein de la société, qu'elle est en difficulté sans entrevoir la moindre perspective de s'en sortir ou encore qu'elle acquiert le sentiment qu'elle n'a plus rien à perdre, elle a

souvent tendance à se laisser sombrer, parfois avec de lourdes conséquences pour la santé. Lorsqu'il est possible, le travail de réinsertion est souvent long et difficile, pour la personne concernée, pour son entourage et pour les services chargés de lui venir en appui. Il est donc essentiel d'éviter, autant que faire se peut, que de telles situations ne se produisent. Cela passe par un renforcement généralisé de la cohésion sociale au sein de la société, mais également par le développement de mesures de prévention ciblées et de détection précoce des diverses causes qui peuvent amener à de telles situations.

À ce titre, les politiques de prévention sanitaire, de prévention des addictions ou encore la planification médico-sanitaire, dossiers conduits par d'autres départements, contribuent également de manière substantielle à la réduction des besoins d'assistance.

5.2.3 Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle

L'objectif est d'appuyer les demandeurs d'emploi, pour faciliter leur insertion ou leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail.

L'intégration professionnelle est le principal levier d'action que l'Etat peut influencer pour aider les personnes à ressortir d'une situation d'assistance lorsque les mesures préventives n'ont pas suffi à éviter l'apparition du besoin.

Cet axe s'articule en deux piliers, à savoir la mise en œuvre d'un large partenariat avec les employeurs publics et privés et la réorganisation du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi. Dès lors qu'il fait l'objet du présent rapport, il n'est pas utile de le développer ici. Il est néanmoins intéressant de relever que la politique d'intégration professionnelle est, aux côtés des politiques de la formation et de la migration, l'un des outils permettant d'assurer la disponibilité des compétences nécessaires au développement économique.

5.2.4. Maîtrise de la facture sociale

L'objectif est de développer la capacité à anticiper correctement l'évolution des coûts et les impacts financiers des mesures prises. Compte tenu du volume financier que représente la facture sociale supportée conjointement par l'Etat et les communes, cet enjeu n'est pas le moindre si l'on entend conduire une politique tout en conservant la maîtrise des coûts.

5.2.5. Lutte contre les abus

L'objectif est de faire en sorte que les comportements abusifs qui contribuent à accroître le besoin d'assistance soient détectés et sanctionnés, de manière à dissuader les abus et à renforcer la confiance de la population et la crédibilité des collectivités.

Cet axe est conduit conjointement par le DEAS et le DFS, dans une perspective transversale. En effet, les abus dans les domaines de la fiscalité, du marché du travail et des prestations sociales sont presque systématiquement liés. De plus, l'efficacité des stratégies de détection des abus est démultipliée dans un cadre décloisonné.

La priorité est donnée à une campagne d'incitation à la régularisation, à l'optimisation des stratégies de détection et au renforcement des dispositifs de contrôle.

5.3. Projets menés, en cours et prévus

	Reconnaissance du travail	Prévention de la pauvreté	Refonte de la stratégie	Maîtrise de la facture	Lutte contre les abus	Période de déroulement	Etat de situation	Rapport au Grand Conseil	Propositions parlementaires en suspens
Amélioration du cadre									
Mise en œuvre de la première étape de réforme de la fiscalité des personnes physiques	++					2011-2016	En cours, suite étapes à valider	R11.025	
Extension de la CCT du commerce de détail (liée aux heures d'ouverture des commerces)	++		+	+		2013-2014	Opérationnel courant 2014	R12.060	
Introduction du salaire minimum cantonal	++		+	+		2014-????	Adopté au GC, recours TF	R13.048	
Revalorisation des allocations familiales	++		+			2014-2015	Opérationnel dès janvier 2015	Non	
Diminution ciblée des risques									
Augmentation des capacités d'accueil extrafamilial en préscolaire et parascolaire		++	+			2010-2018	Adopté par GC, en cours	R10.040 R14.026	
Renforcement de l'office d'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle		++	+	+		2014	Opérationnel courant 2014	R15.025	
Programme cantonal de lutte contre l'endettement		++	+			2015-2016	Rapport au GC courant 2016	Rapp. à venir	
Bilan des entreprises sociales et valorisation de la capacité productive des personnes inaptes à un retour en emploi	+	++		++		2017-2018	A planifier	Non défini	
Intégration professionnelle									
Mise en œuvre de la réorganisation du service de l'emploi (direction générale + centres de compétences ORP)			++	+		2012-2015	Terminée	R12.044	
Evolution des programmes d'emploi temporaires proches du marché de l'emploi (PSET-P)			++	+		2012-2014	Terminé, programmes en place	R12.044	
Mise en œuvre du programme d'intégration cantonal quadriennal pour l'intégration des étrangers (PIC)		+	++	+		2014-2017	En cours, convention NE-CH	R15.012	
Renforcement des programmes d'insertion pour bénéficiaires de l'aide sociale		+	++			2014	Opérationnel courant 2014	B2014	
Lancement du réseau CII pour la coordination de la prise en charge de personnes en situation complexe		+	++	+		2014-2015	Reprise selon résultats dans stratégie intégration	Non	
Extension des mesures d'intégration professionnelles accessibles aux demandeurs d'emploi non indemnisés			++	+		2014-2015	Phase pilote terminée, pérennisation décidée	B2015	
Renforcement des travaux d'utilité publique dans le cadre de l'asile, extension des cours de français en 2ème accueil		+	++	+		2014-2015	Opérationnel courant 2014	B2015	
Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle, phase d'analyse, démarche participative et planification		+	++	+		2014-2015	Terminé, rapport au GC	Présent rapport	P09.132
Expérience pilote de prise en charge des jeunes à l'aide sociale par le SSR de Neuchâtel			++	+	+	2015-2016	Projet pilote en cours	Non	
Réorganisation des mesures d'intégration pour chômeurs en fin de droit, projet-pilote avec deux SSR		+	++	++		2015-2016	Opérationnel courant 2015, suite selon résultats	B2015	
Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle, mise en œuvre du "new deal pour l'emploi"		+	++	+		2015-2016	En cours	Présent rapport	P13.102 P09.132
Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle, réorganisation dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi			++	+	+	2016-2018	Phase préparatoire en cours	Présent rapport	P13.131 P13.102 P10.173

	Reconnaissance du travail	Prévention de la pauvreté	Refonte de la stratégie	Maîtrise de la facture	Lutte contre les abus	Période de déroulement	Etat de situation	Rapport au Grand Conseil	Propositions parlementaires en suspens
Prestations sous condition de ressources									
Revalorisation par étapes des subsides Lamal pour réduire les effets de seuil en sortie d'aide sociale	++					2012-2015	Première partie effective, poursuite selon disponibilités budgétaires	Budgets	
Réforme des bourses d'études		++	+			2012-2015	Opérationnel courant 2013, adaptations apportées en 2015	R10.043	A traiter P.13.120
Restriction des normes d'aide sociale (jeunes, suppléments, sanctions, prestations circonstanciées)				++	+	2014	Opérationnel courant 2014	B2014	
Révision des normes d'aide sociale asile en 2ème accueil (hausse des franchises sur revenu de l'activité lucrative)	++	+	+	+		2014	Opérationnel courant 2014	B2014	
Plafonnement des subsides Lamal pour bénéficiaires de l'aide sociale			+	++		2014-2016	Opérationnel janvier 2015, nouvelle étape en 2016	B2015 et B2016	
Evolution des prestations cantonales sous condition de ressources et lutte contre les effets de seuil	++			+		2016-2017	Rapport au GC d'ici fin législature 2013-2017	Rapport à venir	M11.158 M12.130 P08.174 P07.198 P13.173
Organisation et conduite du secteur social									
Dernière étape du projet ACCORD et mise en œuvre opérationnelle des GSR		++	+	+	+	2013-2014	Opérationnel janvier 2014, 1er bilan effectué	R13.038	
Développement des capacités de conduite et de contrôle financier de l'aide sociale				++		2014	Opérationnel courant 2014	B2014	
Harmonisation du financement de la facture sociale et création du Conseil de la facture sociale				++		2014-2015	Opérationnel janvier 2015, objectifs tenus	R13.050	
Rapport social (rapport statistique sur la situation sociale dans le canton de Neuchâtel) et lutte contre la pauvreté		++				2014-2016	Publication en 2015 suivi d'un rapport au GC	Rapp. à venir	M10.151 M03.176
Lutte contre les abus									
Elaboration d'une stratégie intégrée de détection des abus (fisc, marché du travail, prestations sociales)				+	++	2014-2016	Copil créé, rapport au GC courant 2016	Rapp. à venir	
Renforcement des effectifs de l'office de contrôle (marché du travail et prestations sociales) et des compétences et champs d'action				+	++	2015-2016	Partiellement réalisé, suite planifiée	B2015 + R13.038	
Campagne de sensibilisation et de prévention des abus				+	++	2016	Déploiement en 2016		

6. LE DISPOSITIF ACTUEL, SES LIMITES ET UNE VOLONTÉ DE LES DÉPASSER

6.1. Le dispositif actuel d'insertion

La problématique de l'intégration est rendue complexe par la multiplicité des causes qui peuvent mener au besoin de soutien dans la recherche d'emploi. En effet, si ce besoin de soutien apparaît dans la plupart des cas suite à la perte d'un emploi, il peut aussi être consécutif à d'autres causes (absence de place de travail à l'issue de la formation initiale, altération de la santé, arrivée par la voie de l'asile ou du regroupement familial, perte de l'autonomie matérielle suite à une modification de la situation familiale, etc.). Lorsqu'une personne est en situation de recherche d'emploi, elle peut donc être amenée à faire appel à plusieurs services différents en fonction de son statut, parfois en parallèle.

Le dispositif d'insertion couvre ainsi plusieurs services et offices, principalement :

- Le service de l'emploi (SEMP);
- L'office de l'assurance invalidité (OAI);
- Le service de l'action sociale et les services sociaux régionaux (SASO/SSR);
- Le service des migrations (SMIG);
- Les services sociaux privés mandatés dans le domaine de l'asile (CSP, Caritas);
- Le service de la cohésion multiculturelle (COSM);
- Le service des formations postobligatoires et de l'orientation, notamment son office de l'insertion des jeunes (SFPO/OFIJ);
- Le service de la protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ);
- Le service pénitentiaire (SPNE).

Au vu des fortes transformations sociales et économiques des dernières décennies, ces entités en charge de l'appui ont été constamment amenées à évoluer. Les services ont ainsi mené des réformes et développé des outils d'insertion spécifiques, afin de s'adapter aux besoins de leurs publics cibles respectifs. Dans toutes les entités, le personnel s'est beaucoup investi dans les réformes menées, tout en s'engageant de manière exemplaire pour faire face à la croissance des besoins, dans un contexte de limitation des moyens.

Au fil des années, le dispositif (dont une vue d'ensemble est proposée en annexe II) est devenu toujours plus dense et complexe, tandis que les outils d'insertion (mesures) se sont développés en réponse aux besoins spécifiquement identifiés par les différentes structures, dans un cadre relativement cloisonné.

Ce constat a donné lieu à une volonté des autorités, tant fédérales que cantonales, d'institutionnaliser la collaboration entre les services liés à l'insertion, afin d'assurer la cohérence du système, dans le but d'apporter un soutien plus efficace aux bénéficiaires. Ainsi, un groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (CII) a été créé en 2002, qui regroupe les responsables des entités listées ci-dessus (hormis le SPAJ et le SPNE). Cette démarche, souhaitée et soutenue depuis ses débuts par la Confédération, vise prioritairement à :

- Faciliter les procédures pour les usagers;
- Réduire les durées d'intervention de chaque partenaire;
- Mettre à profit les compétences des uns et des autres dans le cadre de cas complexes.

La CII a ainsi mis en place un schéma du dispositif général des mesures d'intégration sociale et professionnelle dans le canton de Neuchâtel qui a permis de donner une vision claire de chaque dispositif existant, par secteur d'activité et selon les publics-cibles, de distinguer les processus et étapes d'intervention de la CII et de définir la procédure de mise en œuvre des contacts et de collaborations.

6.2. Les limites du dispositif actuel

Malgré les efforts déployés dans le cadre de la CII pour améliorer la coordination des différentes entités du dispositif actuel d'insertion, ce dernier reste encore aujourd'hui construit sur la base de logiques essentiellement sectorielles.

Chaque service a ses propres règles de fonctionnement, ses propres processus de prise en charge et ses propres outils. Surtout, chaque service a son propre "public" de bénéficiaires, qui se recoupe parfois avec celui d'autres services, engendrant des situations de suivi conjoint par deux, voire davantage de services.

Dans le cas "simple" d'un suivi par un seul service, la stratégie de suivi et de soutien du demandeur d'emploi est établie en fonction des seules possibilités offertes par le service, alors même que d'autres services n'ayant pas de légitimité à intervenir pourraient mettre à disposition des outils en meilleure adéquation avec les besoins et les potentiels du bénéficiaire. Par exemple, un chômeur inscrit à l'ORPN peut avoir perdu son emploi en raison d'une rupture sociale qu'un assistant social saurait mieux appréhender qu'un conseiller en personnel. Mais dans les faits, l'accès aux services sociaux régionaux tend à se restreindre aux seuls bénéficiaires de l'aide matérielle, de sorte qu'à moins d'être suffisamment pauvre, le chômeur y aura difficilement accès.

Dans les cas de suivi conjoint, les possibilités d'intervention sont certes plus larges, mais une bonne coordination est essentielle. Or, les stratégies de soutien déployées par les services ne sont pas toujours convergentes, faute d'outils et de temps pour les coordonner. Ainsi, il est par exemple arrivé qu'une mesure d'insertion ordonnée par un assistant social soit interrompue par un placement dans une autre mesure, ordonné quant à lui par un conseiller en personnel et vice-versa. Même s'il s'agit de cas anecdotiques, ils traduisent non seulement un manque évident de coordination, mais également le gaspillage de ressources que peut induire un suivi non coordonné.

Le projet-pilote de "Réseau CII neuchâtelois" (voir 10.4) propose depuis peu une réponse concrète à cette problématique, actuellement limitée aux cas les plus complexes et à certains services du dispositif. Toutefois, cette coordination est lourde à mettre en œuvre dans le contexte de surcharge vécu par tous les services.

Une première conséquence de la construction du dispositif dans une logique sectorielle est donc qu'il prend en charge les bénéficiaires en fonction de leur statut et de la porte d'entrée qu'ils ont utilisée pour intégrer le dispositif, plutôt qu'en fonction de leur profil, de leurs besoins et de leurs capacités à réintégrer le monde du travail.

Une deuxième conséquence du cloisonnement est que les services doivent élargir leur champ de compétences pour pouvoir malgré tout répondre, à leur niveau, aux besoins des personnes qu'ils appuient. Les différents services développent, petit à petit, des pans d'activité qui ne sont pas en lien direct avec le fondement même de leur métier. Cela génère une confusion quant au rôle des services.

Enfin, à mesure que tous les services tentent d'aider leurs bénéficiaires à intégrer le marché de l'emploi, ils mandatent dans ce but un nombre croissant de prestataires. Certains programmes qui travaillent désormais pour différents services jonglent pour s'adapter aux logiques divergentes de leurs mandants. Pire, le développement de l'intégration professionnelle par tous les services génère une multiplication des actions de démarchage auprès des employeurs potentiels, dans un cadre dépourvu de toute stratégie ou vision d'ensemble. Cela affaiblit la crédibilité de l'Etat dans les efforts qu'il déploie pour convaincre les employeurs de s'impliquer en faveur de l'intégration professionnelle.

6.3. Une vision et des principes partagés pour construire la nouvelle stratégie

Au vu des constats présentés jusqu'ici, le Conseil d'Etat est convaincu que le canton doit se doter d'une nouvelle stratégie pour l'intégration professionnelle.

Si les nombreuses démarches menées au fil des précédentes législatures ont produit des résultats positifs, elles ont en commun le défaut d'avoir été construites sur les mêmes logiques sectorielles qui font la faiblesse de notre système, souvent en ciblant un public particulier. À l'inverse, le Conseil d'Etat considère qu'une approche transversale s'impose, qui doit couvrir l'entier du dispositif d'intégration professionnelle, de même que l'ensemble des efforts visant à améliorer les liens partenariaux avec les employeurs.

Il a donc ouvert un projet de grande ampleur visant à concrétiser une nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Afin de circonscrire le cadre du projet, il a toutefois clairement limité la réflexion à la seule thématique de l'intégration professionnelle, en excluant tous les aspects non directement liés à cet objectif. Il est en effet important de relever que de nombreux champs d'action des services concernés ne sont pas couverts par le projet, dans la mesure où ils ne participent pas directement de la démarche visant à aider un bénéficiaire à intégrer le marché de l'emploi (voir tableau chap.5.3). Il est toutefois probable que certains de ces champs d'action seront impactés par la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, comme cela est relevé plus loin dans le présent rapport.

La vision stratégique posée par le Conseil d'Etat résume bien l'état d'esprit qui a guidé les travaux :

D'ici 2017, le canton de Neuchâtel mobilise toutes ses forces pour relever le défi de l'intégration professionnelle. Il offre à chaque demandeur d'emploi un appui efficace, qui améliore ses chances de réintégrer rapidement et durablement le marché du travail.

Deux éléments apparaissent d'emblée à travers cette vision stratégique; d'une part un objectif temporel à la fois très ambitieux en regard de l'ampleur du projet et éloigné en regard de l'urgence de la situation et, d'autre part, une très large ouverture vers l'ensemble des acteurs pouvant contribuer au succès, ne se limitant pas à l'Etat, mais couvrant bien toutes les forces du canton. En écho à ces deux aspects, deux options se sont immédiatement imposées :

- Une logique de mise en œuvre la plus rapide possible de toutes les améliorations du dispositif pouvant être concrétisées sans déstabiliser l'ensemble ("quick wins");
- Une construction du projet largement participative, afin de développer une compréhension partagée de la situation et de dégager des solutions largement soutenues, susceptibles de générer la "mobilisation générale" souhaitée.

Dès le mois de janvier 2014, une structure de projet a été mise en place, conduite directement par le DEAS, via son secrétariat général, en étroite collaboration avec les services concernés et associant également des professionnels "de terrain" au sein même des organes de pilotage.

Après avoir établi un premier diagnostic et des pistes de réflexion pour la réorganisation du dispositif, une conférence participative associant l'ensemble des professionnels du dispositif public d'intégration professionnelle a été organisée en août 2014 sous le thème « Agir ensemble pour l'intégration professionnelle ».

Cette conférence, qui a réuni plus de 200 professionnels des services concernés, a alimenté les réflexions concernant le diagnostic, les contours de la stratégie, mais encore

et surtout le schéma du futur dispositif, notamment en validant les trois principes d'organisation qui le sous-tendent :

- 1. Appui au demandeur d'emploi en fonction de ses capacités et de ses besoins, plutôt qu'en fonction de son statut ;**
- 2. Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche coordonnée ;**
- 3. Recentrage des services sur le cœur de métier, mise à profit de leurs compétences dans un cadre décloisonné ;**

Dans la suite de cette conférence, entre les mois de novembre 2014 et février 2015, sept groupes thématiques ont été constitués pour mener des travaux approfondis sur les différentes étapes du dispositif et les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre.

Dans la logique d'ouverture souhaitée, plusieurs des groupes de travail ont intégré des représentants des employeurs privés, parapublics et publics, ce qui a également contribué à préparer la deuxième phase du processus participatif, celle des employeurs.

Deux forums participatifs de grande ampleur ont été organisés avec les employeurs. D'abord en février 2015, avec les représentants des plus grands employeurs privés et parapublics du canton, ainsi que des associations professionnelles. Puis, en mars 2015 avec les employeurs publics. C'est lors de ces rencontres, que le projet de **New deal pour l'emploi**, exposé ci-après au chapitre 7.1, a pris corps.

Finalement, tout au long du processus, l'état d'avancement du projet a régulièrement fait l'objet de présentation et de discussions dans divers cadres, notamment:

- Rencontres avec les programmes d'insertion mandatés par les services;
- Sous-commissions de gestion et des finances du DEAS;
- Commission parlementaire temporaire planchant sur le projet de loi 14.127;
- Commission consultative cantonale pour l'action sociale;
- Rencontre semestrielle du Conseil d'Etat avec les cadres de l'administration;
- Conseil de la facture sociale.

La stratégie exposée ci-après au chapitre 7 est le fruit de ces travaux, qui ont en outre d'ores et déjà débouché sur de multiples améliorations concrètes ("quick wins") et autres projets-pilotes visant à valider la pertinence des orientations retenues.

Cette nouvelle stratégie est donc basée sur des fondements solides. Ambitieuse tant dans ses objectifs que dans l'ampleur du travail à accomplir pour la concrétiser, elle se déploiera par étapes, sur plusieurs années.

À souligner encore que les bonnes pratiques actuellement en cours de développement dans les différents services ne devront en aucun cas être freinées ou interrompues parce qu'elles ne s'inscriraient pas parfaitement dans le cadre de la future stratégie. En effet, le déploiement du projet par étapes est conçu pour intégrer et généraliser ces bonnes pratiques dans un cadre coordonné, voire en transférer la responsabilité à d'autres entités, mais certainement pas pour en freiner le déploiement.

7. LA NOUVELLE STRATEGIE

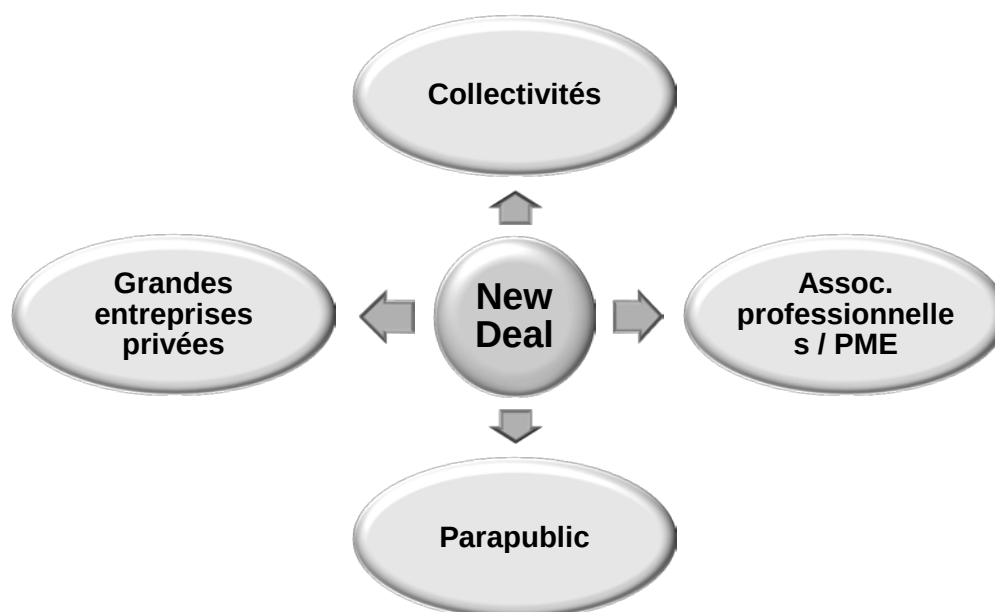
La nouvelle stratégie touche tant aux structures et à l'organisation du dispositif qu'au renforcement des partenariats avec les employeurs. Elle s'appuie donc sur deux piliers :

- **Le "New Deal pour l'emploi"**
Une démarche visant à structurer et intensifier le partenariat avec les employeurs
- **La refonte du dispositif d'appui**
Une réorganisation en profondeur du dispositif public d'appui aux demandeurs d'emploi, visant à apporter aux bénéficiaires le soutien nécessaire à acquérir un niveau d'employabilité suffisant pour réussir leur intégration professionnelle et basé sur les principes évoqués précédemment (voir 6.3) :
 1. Appui au demandeur d'emploi en fonction de ses capacités et de ses besoins, plutôt qu'en fonction de son statut;
 2. Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche coordonnée;
 3. Recentrage des services sur leur cœur de métier, mise à profit de leurs compétences dans un cadre décloisonné;

7.1. Le New Deal pour l'emploi

Le renforcement des partenariats avec les employeurs doit se fonder sur des bases renouvelées ainsi que sur l'expression d'une volonté commune de pouvoir atteindre les objectifs visés par la nouvelle stratégie. Ce pilier de la stratégie a ainsi été défini sous le terme de « New Deal pour l'emploi ». Celui-ci englobe toutes les actions de collaboration pour l'intégration professionnelle développées entre l'Etat et l'ensemble des employeurs.

Schéma 1: Le New Deal



7.1.1. Une contribution active des employeurs dans la démarche participative

Comme évoqué au chapitre 6.3, la démarche de refonte de la stratégie a largement associé les employeurs, tant par leur implication dans les groupes de travail, que par le biais de deux forums qui leur ont été consacrés :

Le forum des employeurs

Cette rencontre s'est déroulée le 10 février 2015 et a réuni près de 150 personnes, parmi lesquelles les représentants de 35 entreprises du canton (totalisant près du tiers de l'emploi cantonal), les représentants d'une dizaine d'associations professionnelles, ainsi que les représentants d'une dizaine d'institutions paraétatiques importantes.

Inédit tant dans sa composition que dans sa forme, ce forum a permis de créer un véritable échange entre les services de l'ensemble du dispositif et l'économie privée, d'évoquer les forces et les faiblesses du dispositif actuel, et surtout de confronter les besoins des uns et des autres. Ce large échange a permis de signaler les points d'attention et les pistes de développement dans le cadre de l'insertion professionnelle.

Il est important de relever la réelle volonté des employeurs présents de s'engager dans une collaboration accrue avec l'Etat dans le cadre de la refonte de la stratégie d'insertion. Cette volonté doit cependant s'accompagner d'un renforcement de la capacité du dispositif à proposer, de manière simple et efficace, des profils en adéquation avec les attentes de l'économie. Cela implique non seulement un dialogue clair sur le profil attendu entre l'entreprise et le centre de compétences ProEntreprises de l'ORPN au moment de la mise au concours d'un poste, mais aussi une sélection pertinente et qualitative des dossiers transmis.

Le succès d'une telle démarche implique le renforcement de la relation de confiance et la définition de personnes de référence clairement identifiées au sein du dispositif, qui puissent faire l'interface avec l'entreprise pour les questions liées à l'emploi.

Le forum des communes

Les communes dans leur ensemble constituent, tout comme l'Etat, des employeurs importants. En outre, dans la mesure où les collectivités supportent l'impact financier du manque d'intégration professionnelle, il s'agit de partenaires particulièrement motivés dans la recherche de solutions d'insertion pour les demandeurs d'emploi. Le paradigme n'étant dès lors pas tout-à-fait le même que dans l'économie privée, un forum particulier a été consacré aux communes dans leur rôle d'employeurs. Celui-ci s'est déroulé le 27 mars, en présence d'une cinquantaine de représentants politiques, administratifs et des ressources humaines des communes neuchâteloises.

A l'instar du forum des employeurs, les échanges ont également permis de mettre en exergue les satisfactions mais aussi les points d'améliorations dans la relation entre les communes dans leur rôle employeur et les acteurs du dispositif, particulièrement l'ORPN.

Lors du forum, et malgré les réalités très différentes auxquelles elles sont confrontées, les communes ont clairement exprimé leur volonté de jouer un rôle exemplaire en adaptant leurs processus de mise au concours des postes, afin de donner une place plus importante aux demandeurs d'emploi neuchâtelois.

7.1.2. Lancement du projet

La nouvelle dynamique créée avec les employeurs privés et les communes est un élément important qu'il s'agit de concrétiser par un réel partenariat. C'est pourquoi, dans les semaines qui ont suivi la tenue des forums, les actions de concrétisation du New Deal pour l'emploi ont été amorcées.

Une approche par typologie d'employeur a été retenue, autour de quatre groupes :

Groupe 1: Grandes entreprises privées

L'objectif est de renforcer la relation entre l'Etat et chacune des grandes entreprises du canton, en définissant par une approche individualisée, un partenariat durable, adaptable à la situation, aux besoins et aux possibilités de l'entreprise. Cette approche spécifique est essentielle s'agissant d'employeurs qui recrutent chaque mois plusieurs collaborateurs.

La démarche de partenariat est volontaire et peut donc prendre plusieurs formes. Elle n'a pas de portée contraignante au plan juridique. Elle consiste en un engagement mutuel de l'Etat et de l'entreprise à œuvrer concrètement au renforcement de leur collaboration en matière d'intégration professionnelle, dans une logique d'amélioration continue. Celle-ci est rythmée par des rencontres semestrielles entre l'entreprise et ses répondants au sein de l'Etat, à l'occasion desquels un point de situation complet de l'emploi dans l'entreprise est établi, incluant les mouvements intervenus depuis le point de situation précédent, les perspectives et besoins à venir, ainsi que les points à améliorer dans la collaboration.

Dans ce cadre volontaire, les entreprises s'engagent non seulement à cette transparence dans l'échange d'informations, mais également à diverses mesures ayant pour effet de favoriser la meilleure utilisation possible des places de travail créées, allant pour certaines entreprises jusqu'à l'octroi d'une priorité donnée à l'ORPN lors de recrutements ou à la diffusion ciblée auprès de leurs employés de propositions de domiciliation dans le canton.

Depuis le mois d'avril 2015, les premières rencontres individuelles avec ces entreprises ont été organisées, associant sous l'égide du département les services de l'emploi et de l'économie. A l'heure où ce rapport est rédigé, environ la moitié des grandes entreprises ont été visitées, les autres rencontres étant planifiées. Les entreprises visitées ont accueilli la démarche de manière très positive et se sont engagées, souvent avec enthousiasme, à renforcer leur partenariat avec l'Etat. Et les premiers effets concrets sont d'ores et déjà au rendez-vous, avec une proportion des recrutements effectués dans le bassin des demandeurs d'emploi neuchâtelois qui s'est nettement accrue dans plusieurs entreprises, tandis qu'un dialogue intense s'est établi avec d'autres entreprises pour apporter aux demandeurs d'emploi les compétences nécessaires en vue de leur recrutement.

Les premières rencontres ont également mis en évidence l'importance d'avoir un échange proactif permettant d'anticiper certaines évolutions des besoins à moyen terme, notamment sur le plan des qualifications requises et des formations à mettre en place. Dans cette optique, les rencontres associeront à l'avenir le service des formations postobligatoires et de l'orientation.

Au vu des premières expériences menées et même si les différents employeurs disposent de répondants clairement identifiés au sein des services concernés, il est essentiel de conserver une vision d'ensemble des partenariats noués et de leur évolution, pour assurer la cohérence d'ensemble de la démarche et en monitorer les effets. De plus, dans la mesure où le champ des partenariats s'étend au-delà de la seule thématique de l'intégration professionnelle, pour déborder sur la formation, les questions

migratoires ou encore les aspects liés à la domiciliation des collaborateurs, il est apparu que le suivi du projet devait être assuré dans une logique transversale.

C'est dans cette optique qu'il a été décidé de confier cette tâche de suivi au service de l'économie, tout en assurant une collaboration étroite avec le service de l'emploi. En effet, dans le cadre des développements planifiés dans le programme de législature, le service de l'économie a créé un poste dévolu à la "pérennité des savoir-faire", qui a été pourvu au mois d'octobre 2015. La perspective de cette nouvelle fonction est d'anticiper les besoins de main d'œuvre et de mener des projets contribuant à assurer la disponibilité des compétences nécessaires au développement économique (voir rapport 15.019). La relation développée avec les employeurs dans le cadre du New deal pour l'emploi s'inscrit donc parfaitement dans les objectifs du nouveau poste.

L'enjeu est désormais de faire vivre ces partenariats dans la durée. À cette fin, les contacts pris avec les entreprises feront l'objet d'un suivi régulier et l'Etat mettra tout en œuvre pour assumer les engagements pris. C'est notamment dans cette perspective, qu'il est important de pouvoir déployer le nouveau dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi dans les délais planifiés.

Groupe 2: Collectivités publiques

Les collectivités ont un rôle exemplaire à jouer dans l'insertion des demandeurs d'emploi. Bien qu'elles interviennent à plusieurs niveaux en mettant notamment à disposition des placements temporaires, le partenariat présenté est bien celui qui doit se sceller avec les collectivités en tant qu'employeuses. Il est ainsi important que celles-ci s'engagent dans un processus de mise au concours des postes vacants qui privilégie l'insertion des demandeurs d'emploi. Pour cela, il faut bien évidemment une volonté politique forte qui affirme les objectifs à atteindre, mais aussi un renforcement de la relation avec l'ORPN.

Le Conseil d'Etat souhaite que ce partenariat avec les collectivités puisse prendre la forme d'un engagement généralisé de l'Etat et des communes à systématiquement privilégier l'ORPN dans le cadre de recrutements externes.

Dans les plus grandes communes ainsi qu'à l'Etat, l'engagement est déjà pris. Par exemple, dans le cas de l'Etat, la première phase de recrutement consiste au lancement d'une procédure de mobilité interne, ouverte simultanément à l'ORPN. Sous réserve d'une dérogation validée par le Conseil d'Etat, ce n'est qu'après avoir constaté l'absence de profil adéquat au sein du bassin des demandeurs d'emplois qu'un recrutement est ouvert à l'externe. La volonté est de pouvoir généraliser une pratique similaire dans les communes qui ne connaissent pas encore un tel système, de manière à concrétiser une priorité au recrutement de demandeurs d'emploi avant toute mise au concours externe.

Un objectif ambitieux a en outre été affirmé par le Conseil d'Etat, à savoir de concrétiser la majorité des recrutements externes par le biais des ORPN. Des rencontres ont été menées avec plusieurs conférences thématiques de l'association des communes neuchâteloises, afin d'examiner les engagements que les communes sont prêtes à prendre de leur côté. La démarche se poursuit.

Dans cette optique, les conditions cadres de collaboration et de communication avec l'ORPN seront resserrées et la relation améliorée. Les collectivités doivent également avoir une vision globale de toutes les possibilités ouvertes dans le cadre d'un recrutement, notamment pour envisager une démarche de qualification d'un demandeur d'emploi lorsqu'aucun profil disponible ne correspond pas pleinement à la demande.

Groupe 3: Institutions paraétatiques ou subventionnées

Les institutions paraétatiques ou subventionnées ont un statut particulier dans le cadre du projet. Elles fonctionnent en effet de manière autonome, avec des règles de recrutement différentes de celles des collectivités. Cependant, elles bénéficient, à des degrés divers, d'un financement public et/ou exécutent des tâches publiques. Ainsi, de la même manière que les collectivités, il est important qu'elles jouent également un rôle exemplaire dans certains domaines, tels que la formation ou l'intégration professionnelle. Le Conseil d'Etat souhaite donc que les institutions paraétatiques puissent elles aussi, à l'instar des collectivités, privilégier le recrutement des demandeurs d'emploi neuchâtelois.

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance des partenariats, le Conseil d'Etat est amené à formaliser l'ensemble des relations qu'il entretient comme autorité de subventionnement et/ou en termes de délégation de tâches publiques par le biais de contrats de prestations.

Le Conseil d'Etat entend systématiser durant les prochains mois l'inclusion de clauses de responsabilité sociale dans ces contrats de prestations, en les modulant toutefois en fonction des situations, tant en ce qui concerne les contraintes imposées qu'en termes de contreparties éventuelles. En tous les cas, les principes minimaux qui seront introduits de manière systématique sont la transparence quant à la situation de l'emploi dans l'institution, de même que l'obligation d'annonce des postes vacants à l'ORPN, de réception en entretien des candidats dont le profil aura été transmis par l'ORPN et de feed-back de l'entretien envers l'ORPN. En outre, le principe de la priorité à l'engagement de demandeurs d'emplois sera inclus chaque fois que cela fait sens.

Groupe 4: Autres employeurs privés, avec l'appui des associations professionnelles

Il n'est matériellement pas possible, en regard des forces du dispositif, d'établir des relations individualisées de suivi avec des entreprises de plus petite taille, qui recrutent à un rythme moins soutenu. Il est néanmoins indispensable de promouvoir le recrutement de demandeurs d'emploi également auprès de ces entreprises, qui offrent ensemble un nombre conséquent d'emplois, ainsi que d'entretenir des contacts réguliers avec le tissu de PME pour identifier les potentiels et les besoins d'amélioration du dispositif.

Dans cette perspective, au-delà de démarches de promotion et de sensibilisation qui seront lancées à large échelle, des partenariats par branche seront établis d'ici fin 2015 avec les associations professionnelles volontaires, qui constituent des relais importants. Souvent très actives en matière de formation professionnelle, leur expertise sera particulièrement précieuse pour développer des outils d'évaluation et de renforcement de l'employabilité.

Le rôle particulier des agences de placement

Les agences de placement jouent un rôle important sur le marché de l'emploi neuchâtelois, puisqu'il s'agit d'un canal de recrutement largement utilisé par les entreprises. Aujourd'hui déjà, de nombreux demandeurs d'emploi retrouvent une place de travail par l'intermédiaire d'une agence. Par ailleurs, certaines agences font régulièrement appel au centre de compétences ProEntreprises de l'ORPN pour solliciter des profils de demandeurs d'emploi, afin de répondre à la demande d'un client.

Dans le but de mieux exploiter le potentiel de placement de demandeurs d'emploi par le biais des agences, un partenariat a été renouvelé en 2014 entre l'association neuchâteloise des entreprises de placement temporaire (ANEPT) et le service de l'emploi. Cet accord, applicable à toutes les agences exerçant dans le canton, qu'elles soient membres ou non de l'ANEPT, règle principalement les modalités d'action de

L'ORPN lorsqu'une entreprise sollicite plusieurs agences, respectivement lorsqu'une entreprise sollicite parallèlement une ou plusieurs agences et l'ORPN.

L'accord prévoit également la possibilité d'un test en emploi d'un jour, alors que cette possibilité est normalement exclue dans le cadre de l'assurance-chômage pour des placements par l'intermédiaire d'une agence. Cette possibilité est certes limitée en regard des 21 jours possibles dans le cas d'un recrutement direct, mais elle n'en constitue pas moins une première, rendue possible grâce à une dérogation octroyée par le SECO.

Le Conseil d'Etat entend rouvrir des discussions avec l'ANEPT en 2016 afin d'évaluer la possibilité de faire évoluer le partenariat. Là encore, le but sera de valoriser de manière plus systématique les places de travail offertes par ce canal de recrutement au profit des demandeurs d'emploi.

7.1.3. Diffusion des bonnes pratiques et communication publique

Une des suggestions émises lors des forums concerne l'élaboration de guides des bonnes pratiques adaptés à différents groupes-cibles concernés par le projet. Ainsi, les différentes mesures et stratégies efficaces développées par les employeurs seront référencées et diffusées à travers le réseau constitué.

Parallèlement, les campagnes régulières de communication publique seront intensifiées pour contribuer à la mobilisation et à la sensibilisation des employeurs, afin de toucher également les employeurs avec lesquels un partenariat privilégié ne peut pas être établi.

7.1.4. Valorisation de l'effort des employeurs

Même si les employeurs ont un rôle social à jouer, la démarche entamée aujourd'hui, particulièrement pour l'économie privée, demande un effort important qu'il convient de saluer.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la concrétisation du partenariat devra être valorisée, afin de montrer l'implication des acteurs économiques, de la même manière que cela se fait aujourd'hui pour la formation professionnelle.

Afin d'éviter une dilution des labels octroyés, des réflexions ont été lancées avec les départements décernant déjà de telles reconnaissances, dans le but d'évaluer la pertinence de créer un concept intégré.

Parallèlement, dans le cadre de sa sphère de compétences, le Conseil d'Etat entend prendre en compte l'effort que les entreprises consentent en matière d'intégration professionnelle, au même titre qu'en matière de formation professionnelle.

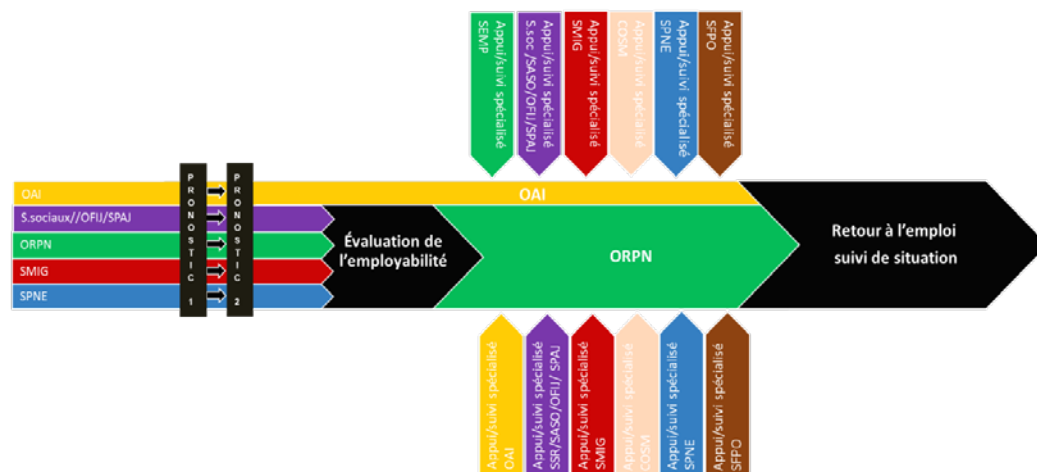
Cette volonté devrait se traduire concrètement à plusieurs niveaux, notamment au travers de la politique des achats de l'Etat. Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé dans les discussions intercantionales relatives à l'évolution des marchés publics, afin que de tels critères puissent être pris en compte à l'avenir.

Il s'agira également de travailler à d'autres types de mesures, qui peuvent se concrétiser par des actions de soutien dans la démarche d'intégration (voir chapitre 7.2.6) ou d'autres mesures incitatives à développer.

Dans le chapitre 6 du présent rapport, le dispositif d'insertion actuel et ses limites ont été brièvement décrits. Un schéma de collaboration représentant ce dispositif a été établi par le groupe de pilotage de la CII en 2014. Il démontre que la plupart des mesures font déjà l'objet d'une coordination (toutes celles qui figurent en rouge-brique).

[illegible]

Schéma 3: Parcours du demandeur d'emploi dans le nouveau dispositif



Le nouveau schéma répond pleinement aux trois principes fondamentaux évoqués au chapitre 6.3. Il représente les différentes étapes qui mèneront le demandeur d'emploi depuis son entrée dans le dispositif jusqu'à son intégration sur le marché de l'emploi. Simple à appréhender, ce schéma n'en représente pas moins une véritable révolution du dispositif actuel :

- Toutes les démarches d'appui fournies par le dispositif public s'inscrivent dans un processus unifié, qui consacre le rôle du service de l'emploi en tant que pôle de compétence de l'intégration professionnelle, sous réserve des situations couvertes par l'OAI;
- À tout moment, le demandeur d'emploi se trouve dans une étape du processus bien déterminée et sa démarche d'intégration est accompagnée sous la conduite d'un service responsable clairement identifié (service leader);
- Le demandeur d'emploi avance dans une démarche structurée. Il connaît son état de situation et il a des objectifs réalistes à atteindre pour passer à l'étape suivante, ce qui est motivant et favorable au renforcement de la confiance en soi;
- Un dossier individuel du demandeur d'emploi se constitue au fil des étapes, permettant d'assurer la cohérence et la continuité de la démarche d'intégration;
- Le champ d'action et les rôles de chaque service du dispositif en matière d'intégration professionnelle sont clarifiés. Chaque service sait quels demandeurs d'emploi il doit accompagner et jusqu'à quelle étape du processus;
- Une conduite stratégique du dispositif devient possible, fondée sur un monitoring global de la situation. Cela permet d'optimiser l'engagement des moyens en fonction du contexte et des résultats obtenus.

Les six étapes-clés qui structurent sont exposées ci-après. Trois d'entre elles sont placées sous la conduite d'un service, responsable d'apporter l'appui nécessaire au demandeur d'emploi pour que ce dernier puisse entrer dans l'étape suivante. À l'inverse, les trois autres étapes-clés sont parfaitement harmonisées et standardisées, puisqu'elles peuvent engendrer un transfert de leadership d'un service à un autre. Ce sont celles qui figurent en gras ci-dessous :

- La prise en charge
- **Le pronostic**
- Le développement du potentiel d'intégration
- **L'évaluation de l'employabilité**
- Le renforcement ou le maintien de l'employabilité
- **Le retour à l'emploi et le suivi de situation**

À ce stade, il est important de souligner que la responsabilité d'un service sur la démarche d'intégration n'exclut pas l'intervention d'un autre service, que ce soit sur sollicitation du service leader pour un appui dans le cadre de la démarche d'intégration (appel aux compétences-métier) ou pour traiter un aspect non lié à la démarche d'intégration.

En illustration de ce dernier cas, il est et il restera usuel qu'un service social soit amené à fournir une aide matérielle à un bénéficiaire dont la responsabilité d'intégration est confiée à l'ORPN, de la même manière qu'il intervient pour compléter un revenu du travail.

7.2.1. La prise en charge

Une personne peut entrer dans le dispositif pour de multiples raisons et être ainsi amenée à entreprendre une démarche d'intégration professionnelle. La situation initiale de la personne déterminera le service porte d'entrée qu'elle sollicitera :

- L'ORPN si la personne perd son emploi et s'inscrit au chômage, ou si elle cherche à intégrer le monde du travail par exemple à l'issue de sa formation;
- L'OAI si la personne est atteinte d'une problématique de santé reconnue, qui menace ou empêche son intégration professionnelle;
- Le SFPO, par l'OFIJ si la personne a moins de 35 ans et qu'elle présente des difficultés multiples (hors AI).
- Les SSR et le réseau social privé (dans le schéma "S.sociaux") si la personne est en difficulté matérielle et n'est prise en charge par aucun des services ci-dessus;
- Le SMIG (puis les OE) si la personne arrive dans le cadre d'une demande d'asile;
- Le SPAJ si la personne a une autonomie réduite au sens du code civil suisse (droit de protection de l'adulte);
- Le SPNE si la personne doit se réintégrer à la suite d'un séjour carcéral.

En raison du caractère très spécifique des problématiques traitées par les différents services, il n'y a pas lieu de rechercher une uniformisation des pratiques et des stratégies de prise en charge par les services. Par contre :

- Une procédure standardisée doit être appliquée pour permettre au service porte d'entrée d'ouvrir le dossier d'intégration et, par la même, de prendre le leadership sur le suivi de la personne jusqu'à l'établissement du pronostic;
- Les messages transmis quant au rôle du dispositif public d'appui à l'intégration doivent être cohérents et alignés entre tous les services, qui doivent pouvoir expliquer le processus global aux personnes qu'ils prennent en charge;
- Sous réserve de cas particuliers qui justifient une approche différente, le pronostic doit être effectué rapidement après la prise en charge (au plus tard 3 mois), pour toute personne susceptible de pouvoir entrer dans une démarche d'intégration;
- Afin d'éviter d'effectuer du travail à double, l'établissement du pronostic (étape suivant la prise en charge) est unifié entre tous les services, qui peuvent toutefois compléter le standard commun par les éléments supplémentaires spécifiques dont ils ont besoin (par ex., dans l'OAI, des informations de nature médicale).

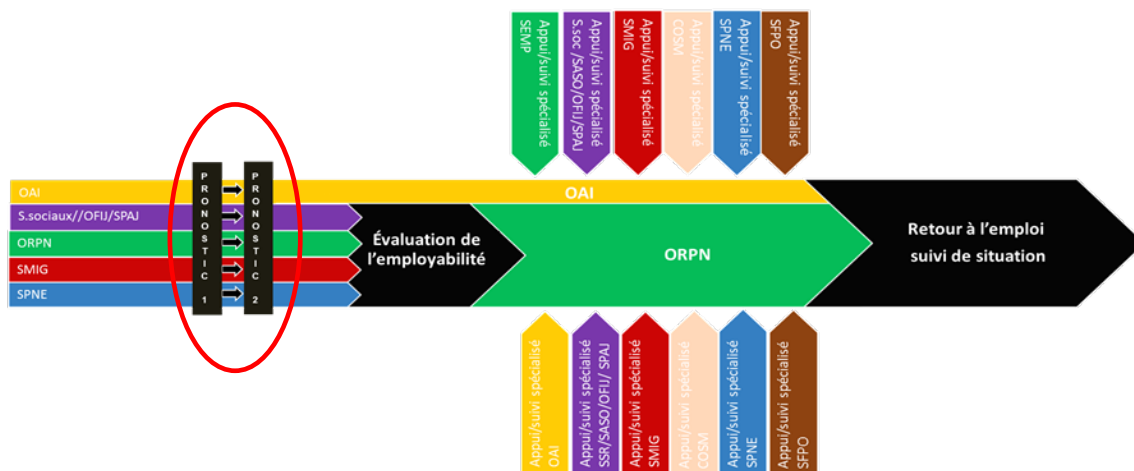
À noter que même si les stratégies resteront différenciées, la volonté du Conseil d'Etat est de développer ou de renforcer, dans toute la mesure du possible, les logiques d'activation rapide, voire d'intervention précoce dans tous les services. En effet, le temps joue généralement un rôle négatif sur le potentiel d'employabilité de la personne, en plus de prolonger la période d'accompagnement et éventuellement d'assistance.

Par exemple, la possibilité de mieux valoriser le temps disponible durant les délais de congé des personnes qui perdent leur emploi sera évaluée par l'ORPN, même si l'activation de mesures lourdes ne doit pas être entreprise trop rapidement, au risque d'engager des moyens excessifs au profit de personnes capables de retrouver rapidement du travail sans qu'un appui important ne s'avère indispensable.

Si les services sociaux régionaux ne sont que rarement la porte d'entrée du dispositif (env. 20% des bénéficiaires d'aide sociale), il est néanmoins prévu de développer des logiques d'activation rapide systématique, notamment dans le cas de jeunes qui ne pourraient s'inscrire dans le cadre couvert par l'OFIJ ou de bénéficiaires s'installant dans le canton. Le Conseil d'Etat estime également que les soutiens de famille doivent faire l'objet d'une activation systématique, afin d'éviter le dérèglement des rythmes familiaux.

7.2.2. Le pronostic

Schéma 4: Le pronostic dans le nouveau dispositif



Les objectifs de cette étape de pronostic sont de :

- Analyser la situation actuelle de la personne, pour établir si, et cas échéant à quelle condition, elle peut entrer dans une démarche d'intégration professionnelle;
- Définir avec la personne un projet d'intégration professionnelle réaliste en fonction de son profil, de ses capacités, des besoins du marché de l'emploi, et dans la mesure du possible, de ses envies;
- Déterminer quel sera le service qui sera le mieux à même d'accompagner la personne dans ses démarches, autrement dit qui sera le service leader du dossier.

Un socle commun de données est nécessaire dans tous les dispositifs pour établir ce pronostic. De plus, l'appréciation de la situation initiale constitue une donnée très utile tout au long du processus d'intégration, de sorte que le pronostic établi à l'entrée du dispositif doit rester accessible tout au long de la démarche. Pour ces raisons, il a été retenu l'option d'un outil et d'une procédure commune à tous les services pour établir le pronostic.

La poursuite des objectifs énoncés ci-dessus impliquent que cette procédure harmonisée soit conçue en deux phases.

La première phase (Pronostic I) est menée par le service "porte d'entrée" sur la base d'une pratique uniformisée de tous les services. Elle a pour but de remplir le premier des trois objectifs, à savoir déterminer la capacité de la personne à entrer dans une démarche d'intégration professionnelle. Elle peut également aboutir occasionnellement au constat que la porte d'entrée sollicitée n'est pas la bonne et engendrer un transfert de leadership vers un autre "service porte d'entrée".

La seconde phase (Pronostic II), quant à elle, s'adresse aux personnes dont le pronostic I est favorable. Elle est effectuée conjointement par le service "porte d'entrée" et par le service qui sera chargé de mener la démarche d'intégration professionnelle lorsque celle-ci pourra être engagée, soit en principe l'ORPN (ou l'OAI en cas de problème de santé générant une incapacité de travail de longue durée). Elle vise à remplir le deuxième objectif énoncé (définition du projet), ainsi qu'à orienter la suite du processus d'appui en fonction de celui-ci.

Phase I du pronostic: capacité personnelle à mener une démarche d'intégration

Le pronostic I est mené par le service "porte d'entrée" avec la personne suivie. Il s'agit d'une première analyse du potentiel d'intégration de la personne, effectuée selon une procédure unifiée entre tous les services. Cette analyse doit être établie dans les trois mois qui suivent l'entrée de la personne dans le dispositif (sous réserve de situations de départ plus complexes, comme cela peut être le cas dans le domaine de l'asile).

Elle permet d'apprécier des critères objectifs et harmonisés pour tous les services et déterminer si la personne est actuellement en mesure de mener une démarche d'intégration professionnelle.

Pour la plupart des services, cette étape ne constituera pas une grande nouveauté, puisqu'ils disposent déjà de tels outils d'analyse préalable. Ceux-ci ont toutefois été conçus de manière "cloisonnée" et répondent donc à une logique de service. Ils ne sont dès lors ni partagés, ni forcément reconnus par les autres services.

Il s'agit donc d'introduire un outil fonctionnel et uniforme, sous forme de grille d'analyse, qui remplacera les systèmes actuels (à noter que des informations spécifiques à une porte d'entrée particulière et qui n'ont pas à être partagées avec les autres services pourront être collectées en complément à la grille standardisée). Il est intéressant de mentionner que le "Réseau CII neuchâtelois" teste actuellement, dans le cadre de son projet pilote (voir 10.4), une telle grille d'analyse commune, qui permet aux acteurs impliqués dans le projet d'avoir une vision globale et uniforme afin d'orienter le demandeur d'emploi. En fonction du bilan de cette expérience, ce document sera une base de travail précieuse.

Une fois l'analyse effectuée, deux cas sont possibles :

- En cas de pronostic favorable (capacité de la personne à entreprendre une démarche d'intégration professionnelle), la phase II du pronostic est effectuée;
- En cas de pronostic défavorable, le service "porte d'entrée" évalue avec la personne si des mesures peuvent être prises pour lui permettre de recouvrer une capacité d'intégration, à l'issue desquelles l'analyse est actualisée. Le service peut également constater qu'un autre service porte d'entrée est mieux à même de fournir l'appui nécessaire à la personne et déclencher un transfert de leadership.

À relever qu'il existe des situations pour lesquelles l'incapacité à entreprendre une démarche d'intégration est durable et empêche toute perspective d'entrée sur le marché primaire de l'emploi. La personne sort alors du dispositif d'intégration professionnelle. Le service en charge du dossier établit alors avec la personne un autre projet de vie permettant de maintenir une insertion sociale et éventuellement de valoriser la capacité productive de la personne hors du premier marché de l'emploi. Ces thématiques sortent du champ du projet, mais font l'objet de réflexions, comme mentionné au chapitre 5.

Phase II du pronostic: analyse du projet professionnel

La deuxième phase du pronostic est spécifiquement orientée sur le projet professionnel du demandeur d'emploi. Elle vise à évaluer si la personne a les compétences ou le potentiel nécessaire pour réaliser son projet et, si oui, à quelles conditions.

Pour cette deuxième phase, l'expertise d'une personne connaissant bien le marché de l'emploi dans la branche d'activité visée est indispensable. C'est pourquoi un conseiller d'un service proche de l'emploi (ORPN ou OAI), spécialisé dans le domaine d'activité concerné, participe à l'évaluation, avec le service "porte d'entrée" et le demandeur d'emploi.

À noter que dans la majorité des cas, les demandeurs d'emploi entrent dans le dispositif par le canal de l'ORPN ou de l'OAI. Il est cependant important que les deux phases de pronostic aient lieu dans ces cas également, afin de bien pouvoir déterminer les profils et leur évolution.

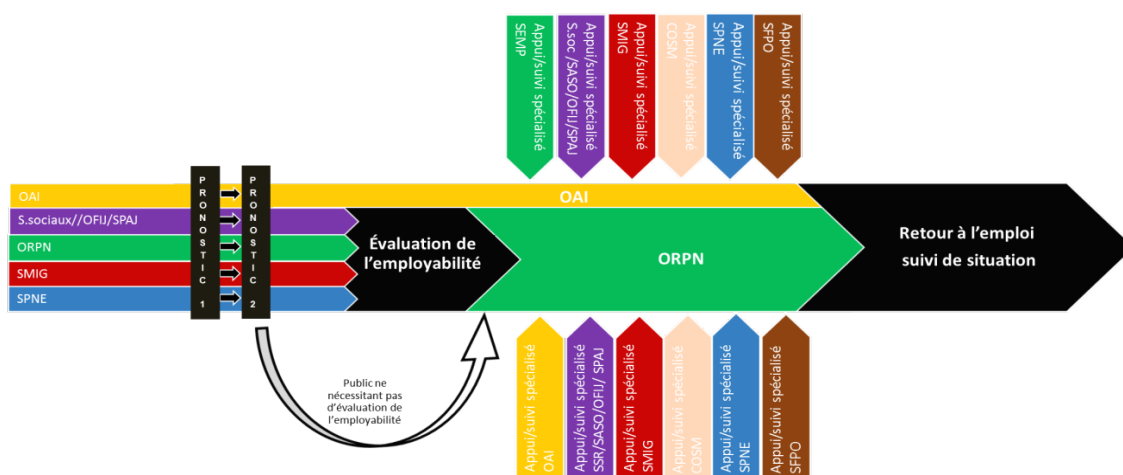
L'analyse de la phase II est donc orientée en fonction du projet professionnel déterminé avec le demandeur d'emploi. Ce projet doit être réaliste et accessible en regard des compétences de la personne et de la réalité du marché de l'emploi. Cette approche implique la mise en place de grilles d'analyse par branche, qui devront être développées et actualisées en collaboration étroite avec les milieux professionnels.

À l'issue de l'analyse, quatre résultats sont possibles. Ceux-ci détermineront la suite du processus, mais aussi quel sera le service qui prendra le leadership du dossier :

1. Employabilité confirmée :

Le demandeur d'emploi dispose manifestement des qualités nécessaires pour réintégrer le marché de l'emploi. La personne "saute" alors plusieurs étapes du schéma. Sous réserve des cas couverts par l'AI, le suivi est donc repris par l'ORPN, qui prend le lead de la démarche d'intégration (même si d'autres services interviennent en parallèle sur des aspects différents, par ex. si le demandeur d'emploi est bénéficiaire d'aide matérielle).

Schéma 5: L'employabilité confirmée dès le pronostic 2



2. Employabilité à évaluer :

Le demandeur d'emploi dispose apparemment des qualités lui permettant de concrétiser son projet professionnel, mais ses aptitudes techniques ou comportementales doivent encore être confirmées par un test de compétences, de manière à valider le transfert de leadership vers l'ORPN et à orienter la prise en charge de ce dernier (voir 7.2.4).

3. Potentiel d'intégration à développer :

Le demandeur d'emploi est apte à entreprendre une démarche d'intégration et son projet professionnel semble crédible. Toutefois, une étape de préparation est jugée nécessaire pour améliorer ses chances de succès ou pour vérifier sa capacité à suivre la démarche d'intégration. Les critères à remplir doivent alors être définis lors du pronostic II et le service "porte d'entrée" met en place les mesures nécessaires pour aider le demandeur d'emploi à atteindre ces critères. Il garde la gestion du dossier (voir 7.2.3).

4. Potentiel d'intégration non confirmé

L'analyse effectuée durant le pronostic I est invalidée ou il s'avère que le projet professionnel n'est pas réaliste. La personne reste suivie par le service "porte d'entrée", qui retravaille les éléments utiles avant d'effectuer un nouveau pronostic (retour au 7.2.1).

7.2.3. Le développement du potentiel d'intégration

Comme exposé sous 7.2.2, cette étape, placée sous le leadership du service "porte d'entrée", n'est effectuée que dans le cas où le pronostic II met en évidence le besoin de renforcer le potentiel d'intégration du demandeur d'emploi, avant d'évaluer son employabilité. C'est lors du pronostic II que la mesure préparatoire requise et les critères à atteindre doivent être clairement définis.

Elle peut également permettre de vérifier la capacité de la personne à suivre la démarche, et détecter d'éventuelles problématiques, notamment d'ordre psychique, qui n'auraient pu être décelées en amont.

Les mesures envisageables sont par exemple, pour une personne suivie par un service social, le fait d'effectuer un contrat ISP avec succès. Dans certains cas, il convient également d'envisager des démarches plus longues, par exemple de type formation qualifiante en partenariat avec des mesures mettant à disposition des cursus de formation pour adulte. Le développement de telles démarches se fait en collaboration étroite avec le service des formations postobligatoires et de l'orientation.

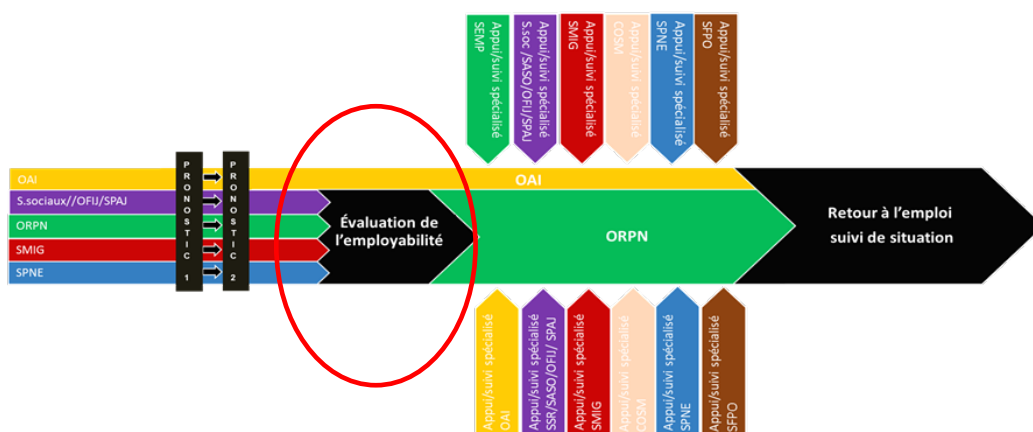
La démarche se poursuit par une évaluation de l'employabilité, sous réserve que celle-ci ait été évaluée directement dans le cadre de la mesure préparatoire ou qu'elle ait été jugée inutile lors du pronostic II.

7.2.4. L'évaluation de l'employabilité

Cette étape doit permettre de mesurer le niveau des compétences professionnelles du demandeur d'emploi, dans la branche dans laquelle il entend rechercher du travail. Il s'agit d'une mesure de type test d'aptitude professionnelle, déterminée avec le concours des associations professionnelles de la branche par l'ORPN. Une telle étape n'est pas prévue pour les personnes suivies par l'OAI, qui entrent dans une démarche de renforcement progressif de l'employabilité dès le pronostic II.

Le service "porte d'entrée" conserve le suivi de la personne durant l'évaluation. Sous réserve que le niveau des compétences soit très éloigné des attentes, l'évaluation aboutit à un transfert (ou un maintien) du leadership vers l'ORPN. Le résultat de l'évaluation permet en outre à l'ORPN de calibrer les mesures qui seront nécessaires pour augmenter l'employabilité de la personne jusqu'à un niveau lui permettant de retrouver un emploi.

Schéma 6: L'évaluation de l'employabilité



C'est quoi, l'employabilité?

La notion d'employabilité est définie par le SECO dans le cadre du rapport « Collaboration entre l'AC et l'aide sociale ; projets concrets en matière de coopération »⁴. La définition retenue ici est quelque peu adaptée:

« La capacité et la motivation à trouver un emploi, à le conserver, à se qualifier pour des conditions de travail existantes ou la probabilité de retrouver un travail en cas de perte d'emploi ou de chômage ».

Comment la mesurer?

Les outils permettant de mesurer l'employabilité dans une branche donnée doivent pouvoir être connus et reconnus par les employeurs de cette branche. L'évaluation des aptitudes professionnelles devient alors un argument dont peut se prévaloir le demandeur d'emploi dans ses recherches.

De tels dispositifs de tests d'aptitude doivent donc être conçus pour la dizaine de branches professionnelles les plus répandues, en collaboration avec les associations professionnelles. Il existe déjà de bons modèles, par exemple dans le domaine horloger.

Quelle est la nature du résultat souhaité?

L'évaluation doit permettre de déterminer le niveau de compétences professionnelles du demandeur d'emploi sur différents facteurs importants pour la branche concernée.

Si le demandeur d'emploi dispose d'un bon niveau sur tous les paramètres, il a de bonnes chances d'être engagé sur un poste ouvert. Il ne sera donc pas utile de déployer des moyens importants pour améliorer son employabilité.

Si le demandeur d'emploi a des lacunes spécifiques concernant un ou plusieurs paramètres précis, ou si son niveau est globalement trop moyen pour avoir de bonnes chances d'être engagé, il s'agira de développer son employabilité par des mesures. Dans ces deux cas, l'évaluation est positive pour un transfert de leadership vers l'ORPN.

A l'inverse, si le niveau est beaucoup trop faible, l'évaluation est négative et le leadership du suivi du demandeur d'emploi devra rester au service porte d'entrée. La personne sera accompagnée pour développer ses compétences.

Les seuils délimitant les catégories sont variables, en fonction des opportunités offertes sur le marché de l'emploi et des capacités d'accompagnement de l'ORPN.

La motivation est également un facteur essentiel, mais la mesurer n'est pas chose aisée, tant il convient que l'analyse reste objective. Il s'agit donc de travailler de manière constante sur cet aspect influençant fortement la réussite du processus d'intégration.

Suivi temporel de l'employabilité

Les compétences d'une personne, tout comme les besoins du marché de l'emploi, peuvent évoluer. Il est donc prévu de réévaluer périodiquement l'employabilité des personnes accompagnées. Cela permettra de suivre l'évolution du demandeur d'emploi, de comprendre pourquoi celui-ci n'a pas encore pu réintégrer le monde professionnel et d'agir de manière proactive pour les chômeurs avant que leur droit aux indemnités ne soient épuisées.

⁴ Disponible sur le site de la collaboration interinstitutionnelle fédérale www.izz.ch

7.2.5. Le renforcement ou le maintien de l'employabilité

À l'issue de l'étape d'évaluation développée dans le chapitre précédent, si l'employabilité est confirmée dans le domaine professionnel défini, le dossier du demandeur d'emploi est transmis (ou conservé) à l'ORPN.

Si le cas présente une problématique de santé, c'est dès lors de la phase de pronostic que la prise en charge par l'OAI est décidée.

Une fois l'opération validée par le service en question et le service "porte d'entrée", un transfert de lead est opéré. Le demandeur d'emploi entre ainsi dans la dernière étape du processus avant le retour à l'emploi.

Les objectifs de cette phase sont :

- D'accompagner et de motiver le demandeur d'emploi dans ses recherches;
- De proposer son dossier dans le cadre de postes vacants correspondant à son profil;
- De consolider l'employabilité de la personne si nécessaire.

Pour cela, le service concerné devra :

- Fournir un appui et un conseil pendant cette période;
- Mettre en place d'éventuelles mesures ou placements temporaires.

Si l'objectif de cette phase est le retour à l'emploi, il se peut que le parcours d'intégration soit interrompu pour diverses raisons. Dans ces circonstances, l'ORPN ou l'OAI doivent pouvoir compter sur l'appui d'autres services pour la gestion de la problématique et l'accompagnement de la personne. Cet aspect est présenté dans le chapitre 8.1.2.

7.2.6. Le retour à l'emploi

L'ensemble du dispositif mis en place et exposé largement dans les chapitres précédents poursuit un but ultime : le retour durable à l'emploi. Sans la réalisation de ce but, l'ensemble du dispositif devient inutile. C'est donc à l'aune de cet objectif que doit se déployer l'ensemble du processus.

Comme exposé dans le chapitre 6, c'est l'ensemble de la mise en place de la stratégie qui doit servir ce but. Cela passe donc par le partenariat renforcé entre l'Etat et les employeurs, par l'adéquation du processus en fonction de la personne et l'engagement de celle-ci dans le processus et par la clarification du rôle de chaque acteur dans le dispositif.

À noter que le retour à l'emploi en lui-même ne suffit pas. En effet, pour qu'une démarche d'intégration professionnelle soit réussie, il faut que le retour à l'emploi soit durable!

Afin de pouvoir suivre cette évolution, il faudra donc se doter d'outils de monitoring (voir chapitre 8).

La consultation a également permis de mettre en exergue le fait que, dans certains cas, un soutien ponctuel après retour à l'emploi s'avère nécessaire. Ce besoin peut concerner le demandeur d'emploi comme l'employeur qui, face à la résurgence de certaines problématiques ou situations particulières inhérentes au demandeur d'emploi, peuvent se trouver démunis. Afin d'éviter que ce type de situation ne conduise à la perte d'emploi, des outils de suivi et soutien seront développés.

8. CONDITIONS DE FAISABILITÉ

8.1. Les outils à développer

8.1.1. Mesures d'insertion et d'appui aux demandeurs d'emploi

Les services du dispositif sont organisés pour suivre les dossiers dont ils ont la charge, accompagner les demandeurs d'emploi dans certaines démarches, les conseiller, les orienter et effectuer certains contrôles. Par contre, avec une charge de travail qui excède souvent la centaine de dossiers suivis par chaque collaborateur, les principaux services ne sont pas organisés pour former les demandeurs d'emploi, pour développer leurs compétences personnelles ou professionnelles en vue de la réinsertion ou encore pour assurer un coaching soutenu.

Ainsi, pour appuyer les demandeurs d'emploi qui en ont besoin, les services recourent à une palette très large de mesures d'appui à l'intégration sociale et/ou professionnelle, qu'ils achètent soit sous forme de volumes prédéfinis de prestations (p.ex. un nombre de places à l'année dans un programme d'insertion) ou au coup par coup, à la prestation fournie. Les prestations proposées peuvent être des cours de technique de recherche d'emploi, des bilans de compétences, des stages de pratique professionnelle, des mesures de coaching ou d'accompagnement, des formations qualifiantes, des cours de langue, etc.

Généralement, ces mesures sont proposées par des prestataires externes au dispositif, qu'il s'agisse de structures publiques, parapubliques ou d'entités privées reconnues d'intérêt public. Ces organismes jouent un rôle essentiel en assurant l'accompagnement au quotidien de certaines catégories spécifiques de demandeurs d'emploi. Comme évoqué ci-dessus, ces partenaires ont développé des outils ciblés dans divers domaines, qui vont du soutien dans les connaissances de base à un accompagnement plus étroit des personnes qui rencontrent diverses difficultés, en passant par la formation. Ils disposent ainsi d'une expertise pointue, ainsi que d'une connaissance approfondie des publics qu'ils accueillent, et ils ont développé des systèmes de suivi propres qui sont précieux dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit donc de partenaires incontournables dans la construction de la nouvelle stratégie, de sorte qu'ils ont été associés à plusieurs reprises aux réflexions menées.

En regard de la situation actuelle et en synthèse des échanges intervenus dans le cadre du projet, quatre types d'évolutions semblent nécessaires :

- Une clarification globale des besoins des services en matière de prestations et une optimisation de la coordination dans la réponse à ces besoins;
- Une adaptation partielle des mesures proposées par certains prestataires et le développement de nouvelles mesures;
- Un important renforcement de la communication entre les services du dispositif et les prestataires, en amont, durant et en aval de chaque placement;
- Une coordination des efforts de démarchage déployés par les prestataires auprès des employeurs avec ceux déployés dans le cadre du New deal.

Concernant d'abord la clarification globale des besoins, une collaboration accrue entre les services ferait du sens. C'est un défi compliqué à relever, car chaque service du dispositif a ses propres règles de financement, fondées sur des bases légales différentes, notamment fédérales pour ce qui est de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité. Néanmoins, des synergies accrues sont possibles, qui permettraient d'optimiser

l'allocation des moyens, tout en offrant aux prestataires un cadre de relation plus clair avec le dispositif. Un effort de coordination a d'ailleurs été mené durant les dernières

années pour centraliser la relation avec certains prestataires fournissant plusieurs services du dispositif. C'est par exemple le cas pour les programmes accueillant à la fois des personnes placées par le service de l'emploi et par les services sociaux, qui ont depuis quelques années un répondant unique auprès de l'office de la logistique des mesures du marché du travail, rattaché au service de l'emploi.

En ce qui concerne l'évolution de l'offre de prestations, il convient de relever que les mesures actuellement proposées trouveront pour la plupart leur place dans le nouveau dispositif sans modification majeure, car elles répondent à des besoins liés à une étape bien identifiée du processus d'intégration. Certaines autres prestations devront par contre évoluer pour s'inscrire dans la nouvelle stratégie, notamment pour permettre le franchissement des étapes prévues dans le processus. Finalement, des mesures qui n'existent pas encore devront être développées, notamment des outils d'évaluation de l'employabilité par branche d'activité. Cela impliquera de pouvoir mesurer certaines compétences professionnelles grâce à des outils de type test, spécifiquement liés à l'activité concernée. Un facteur essentiel de succès sera que ces évaluations soient reconnues par les employeurs, de sorte que l'implication des associations professionnelles dans la définition des mesures sera déterminante. Des discussions à ce propos ont déjà débuté avec certains prestataires et des projets-pilotes sont lancés.

En matière de renforcement de la communication entre les services "placeurs" et les prestataires, les besoins identifiés sont importants en ce qui concerne les mesures destinées à développer l'employabilité des personnes placées. En effet, les prestataires relèvent que dans de nombreux cas, l'état de situation de la personne placée ne leur est pas connu, ni les objectifs visés par le placement. Durant le placement, les contacts avec le service placeur sont parfois très (trop) limités. Et en aval, il est rare que le prestataire dispose d'un retour d'information quant au parcours ultérieur des personnes qu'il a accueillies. Dans le nouveau dispositif, l'octroi au prestataire d'un accès au dossier d'intégration de la personne placée permettra de remédier aux besoins en amont et en aval, tandis qu'il s'agira de renforcer les contacts en cours de placement.

Finalement, le dernier enjeu important identifié sera de coordonner les démarches de prospection des employeurs. En effet, dans le cadre des réorganisations menées récemment, notamment l'optimisation des programmes spécifiques d'emploi temporaire du service de l'emploi (PSET), certains prestataires ont été appelés à s'approcher le plus possible de besoins du marché de l'emploi, afin que les personnes placées puissent trouver une place de travail durant leur placement ou directement à l'issue de celui-ci. Si cette évolution est positive et porte ses fruits, elle a néanmoins eu pour corollaire une multiplication et une décentralisation non coordonnée des contacts pris sous tous azimuts avec les employeurs potentiels. Sans briser les bonnes relations directes nouées entre les prestataires et certains employeurs, il s'agira de rétablir sous l'égide du New deal une coordination structurée du démarchage, pour éviter que les employeurs ne soient sollicités en permanence et de toutes parts.

Le travail de redéfinition se fera à travers le dialogue et l'échange entre les services et les prestataires. Il s'agit bien de pouvoir s'appuyer, d'une part sur la nouvelle logique mise en place mais également sur les expériences importantes acquises par les prestataires afin de donner un appui cohérent et ciblé aux demandeurs d'emploi.

8.1.2. La mise en réseau des compétences en cas de rupture

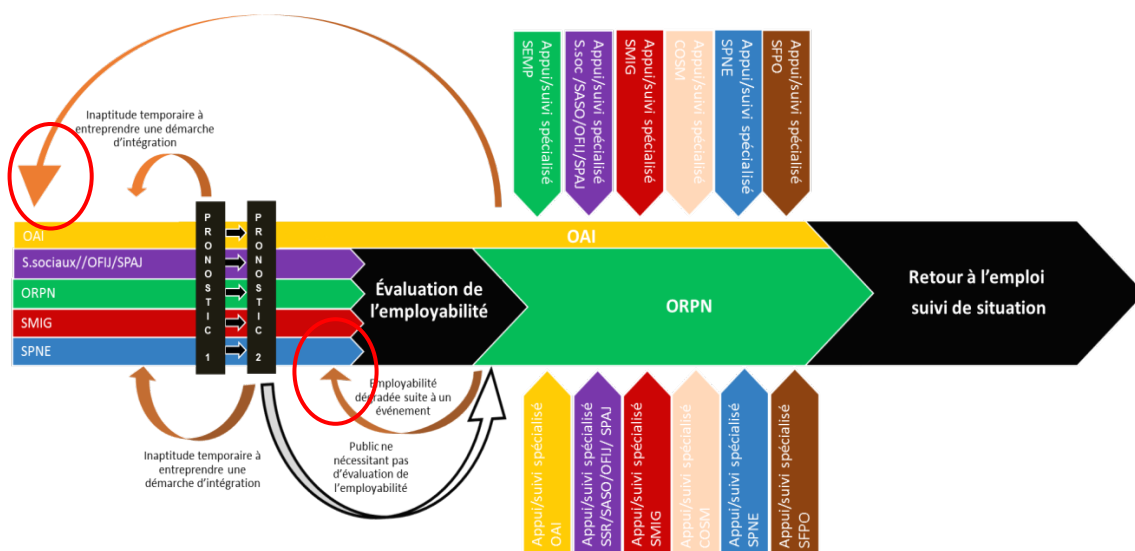
Un demandeur d'emploi dont l'employabilité aurait été confirmée et qui est pris en charge par l'ORPN ou l'OAI peut se retrouver face à une incapacité temporaire ou prolongée de poursuivre un processus d'intégration. Cette hypothèse peut se réaliser pour des raisons personnelles ou suite à un changement de contexte professionnel (évolution du marché et des exigences). Même si le système de profilage et de suivi plus fin instauré avec la

nouvelle stratégie devrait éviter au maximum ce type de rupture, le dispositif doit prévoir ce type de cas et la procédure d'appui qui en résulterait.

Si le demandeur d'emploi perd son aptitude au placement de manière durable, l'ORPN ne pourra plus le prendre en charge (l'aptitude au placement étant une condition légale pour qu'un dossier soit ouvert). Dans le système actuel, le dossier est donc simplement fermé, la communication avec d'autres services n'étant pas systématisée. A l'inverse, dans le nouveau dispositif, le service en charge du dossier devra s'assurer qu'une annonce du cas soit faite à l'entité appelée à reprendre le lead le dossier (par ex : OAI ou service social).

L'illustration du traitement des cas de rupture avec inaptitude est visible ci-dessous :

Schéma 7: Rupture du processus avec inaptitude à poursuivre une démarche d'intégration



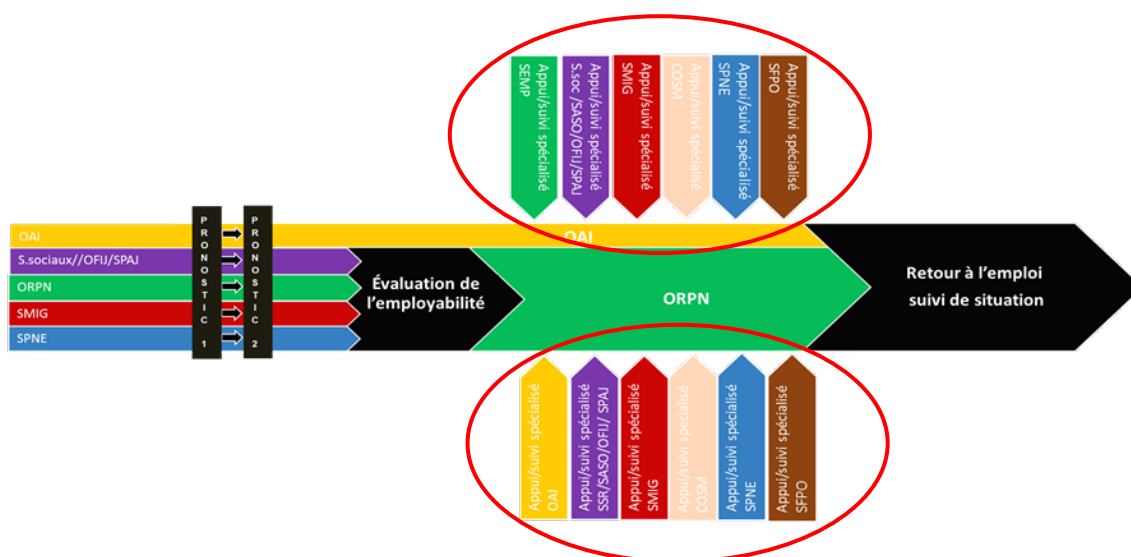
Si le demandeur d'emploi conserve son aptitude, mais que son degré d'employabilité s'est considérablement dégradé, le référent du service proche de l'emploi leader du dossier doit pouvoir activer le réseau. C'est au cours de l'entretien avec les partenaires du dispositif d'appui qu'il sera défini si un changement de lead est nécessaire ou si un service ou une mesure peut venir en appui afin de régler la problématique. Dans ce dernier cas, le dossier reste ouvert et le lead est conservé par le service proche de l'emploi.

La volonté générale est de s'assurer qu'aucun changement de lead n'intervienne avant concertation avec les partenaires du dispositif d'appui. Cela permet d'assurer une cohérence dans le suivi du dossier et d'éviter l'"effet tourniquet".

La définition du processus d'activation du réseau sera établie en lien avec le bilan de l'expérience pilote du "Réseau CII neuchâtelois", qui sera effectué à fin 2015.

L'illustration du traitement des cas de rupture se retrouve dans le schéma ci-dessous. Les services intervenant en soutien des services proches de l'emploi sont désignés par les flèches parallèles de part et d'autre du schéma.

Schéma 8: Rupture du processus avec maintien de l'aptitude à poursuivre une démarche d'intégration



8.1.3. Le monitoring du dispositif

Aujourd'hui, même si certains services disposent de données statistiques bien développées portant sur leur propre champ d'action, l'Etat ne dispose d'aucun indicateur permettant d'avoir une vue d'ensemble du dispositif d'intégration professionnelle. Or, il est impossible de mettre en œuvre un pilotage stratégique sans savoir combien de personnes cherchent à s'intégrer dans un domaine professionnel, quel niveau de qualification elles ont, à quel stade du processus elles se trouvent, quelle est la situation du marché du travail et les besoins anticipés, etc.

Le monitoring est donc un outil indispensable pour pouvoir commencer à piloter le dispositif.

Il n'existe pas non plus d'outils permettant de suivre le parcours des demandeurs d'emploi à travers les différents services et encore moins après qu'ils ont retrouvé un travail. Il est donc difficile de mesurer l'efficacité des mesures déployées. Cela est particulièrement criant en ce qui concerne l'objectif de durabilité de l'intégration professionnelle du demandeur d'emploi.

En effet, les seules approches qui existent actuellement sont embryonnaires et limitées à un seul service, telles que le monitoring des réinscriptions rapides au chômage après un retour à l'emploi.

L'ambition du projet consiste à mettre en place un système de monitoring complet, qui doit non seulement permettre de mesurer l'efficacité de l'ensemble du dispositif et de chacune de ses composantes, mais aussi de rendre possible son pilotage stratégique et son évolution constante en fonction des résultats obtenus.

Le nouvel outil informatique qui sera mis en place (voir 8.2) jouera donc un rôle central pour orienter la politique d'intégration professionnelle à l'avenir.

8.2. Les systèmes d'information

La nouvelle stratégie pour l'intégration professionnelle doit, pour atteindre ses objectifs, pouvoir s'appuyer sur un système de partage des informations performant. Ainsi, à l'interne du dispositif, il est essentiel que le suivi du dossier et la définition du lead soient facilement accessibles et identifiables.

De même, il ressort des différents échanges avec les employeurs que la mise en lien entre les places disponibles et les dossiers de demandeurs d'emplois devrait se faire de manière plus dynamique, à l'aide d'un outil informatique qui permette l'échange de données.

8.2.1. Application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi (ASTRIDE)

La problématique du partage des données n'est pas inhérente au projet de nouvelle stratégie pour l'intégration professionnelle. Ainsi, l'entrée en vigueur du dispositif ACCORD/GSR a démontré qu'une base de données commune était un élément essentiel au bon déroulement du suivi d'un bénéficiaire.

L'outil nécessaire au déploiement du dispositif tel qu'il a été conçu doit permettre :

- L'alimentation et le partage, entre les services impliqués, du dossier individuel d'un demandeur d'emploi, retraçant les démarches menées depuis son entrée dans le dispositif;
- L'identification en tout temps, et par tous les services du dispositif, de l'étape dans laquelle le demandeur d'emploi se trouve, ainsi que du service qui assure le leadership de la démarche d'intégration.

La création d'une base de données provenant de la fusion des bases existantes des services a été abandonnée au profit d'un nouvel outil. En effet, les services utilisent tous des applications métier spécifiques, souvent développées à une échelle nationale ou intercantonale, sur lesquelles il n'est pas possible ou pas raisonnable de s'interfacer, que ce soit en raison de limites techniques ou juridiques. De plus, le volume des informations constituant le dossier d'intégration de la personne reste raisonnable, puisqu'il s'agit principalement des étapes d'entrée et sortie du dispositif, de franchissement d'étape et de transfert de leadership, ainsi que des mesures déployées. Le choix s'est donc porté sur le développement d'une nouvelle application qui cohabitera avec les systèmes existants.

Cette nouvelle application, nommée application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi (ci-après, ASTRIDE), sera la colonne vertébrale du nouveau dispositif au plan opérationnel. En ce sens, sa mise en place constitue un préalable à la mise en œuvre de la refonte du dispositif.

Elle sera également au cœur de pilotage stratégique de la politique d'intégration professionnelle, en permettant le monitoring global du dispositif, une amélioration continue de son efficacité et une adaptation permanente aux évolutions de l'environnement sur la base des résultats obtenus, voire, à terme, des besoins anticipés.

Cet outil est planifié dans le cadre du schéma directeur informatique cantonal, sous le groupe de prestations "Social 2.0". Il sera développé par le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) en collaboration avec les services métier impliqués dès cet automne. La mise en vigueur effective est prévue à l'horizon 2017, avec une phase pilote préalable.

À noter que la question de la protection des données est évidemment un élément sensible. Même si cet outil ne pourra servir qu'à partager des données liées à la

démarche d'insertion, il est essentiel, d'une part, que le bénéficiaire puisse signifier son accord et, d'autre part, que le système repose sur un cadre légal défini.

L' accord du demandeur d'emploi sera donc formalisé dès le début du processus d'insertion et révocable en tout temps.

En ce qui concerne le cadre légal, le projet de modification de loi traité au chapitre 9 vise précisément à apporter les précisions permettant la mise en place de ASTRIDE.

8.2.2. Plateforme de l'emploi

Les échanges avec les employeurs ont mis en évidence un grand intérêt pour une plateforme de type "bourse de l'emploi". Cet outil, en adéquation avec les méthodes de recrutement contemporaines, contribuerait à améliorer le partage d'information en mettant en lien, d'une part, les places vacantes et, d'autre part, les profils disponibles de manière anonyme.

L'idée de pouvoir utiliser le guichet unique comme vecteur pour mettre en place cette plateforme sera explorée. Dans tous les cas, un tel outil ne peut être conçu que comme un appui aux contacts réguliers qui devront être privilégiés avec les entreprises et les employeurs.

8.3. Les aspects légaux

La nouvelle stratégie s'inscrit dans une volonté d'améliorer le dispositif d'insertion et de renforcer les partenariats avec les employeurs de manière globale.

Pour l'heure, le déploiement des outils prévus pour les premières étapes du projet ne nécessitent une adaptation légale que pour la mise en place de ASTRIDE. Pour le reste, il est important, dans une première phase, de déployer le projet et d'examiner concrètement les adaptations à mener dans ce cadre.

En regard de la mise en œuvre progressive du dispositif, il n'est donc pas exclu que le Conseil d'Etat revienne devant le Grand Conseil, afin de lui proposer d'autres modifications légales ou structurelles.

9. RÉVISION DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE-CHOMAGE

9.1. Fondements de la révision

Comme évoqué dans le chapitre 8.2.1 du présent rapport, la refonte du dispositif d'insertion sera étroitement lié à la mise en place d'une application de partage d'information nommée ASTRIDE .

La mise en place de cet outil essentiel au succès de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, nécessite la création de normes légales permettant de définir le périmètre de l'outil, son accessibilité, les conditions d'utilisation et l'ensemble des modalités qui y sont liées.

Au vu des objectifs visés par la création de ASTRIDE, il est apparu que ces normes devaient être intégrées dans la base légale qui traite de la politique cantonale de l'emploi, à savoir la Loi sur l'emploi et l'assurance chômage (LEmpl RSN 813.10).

Le présent rapport propose ainsi une révision de la LEmpl dans le sens évoqué.

9.2. Commentaire article par article

Section 4 bis : Une nouvelle section dévolue à ASTRIDE est intégrée dans la LEmpl.

Art. 35a : Cet article définit les buts de la mise en place de ASTRIDE. Il donne compétence au Conseil d'Etat pour définir le catalogue de données qui pourront être traitées, mais qui dans tous les cas devront être nécessaires au suivi de la personne en recherche d'emploi. Au surplus, l'article liste également les données qui devront, au minimum, faire partie de ce catalogue.

Le Conseil d'Etat devra également définir les systèmes d'information et les applications métier pouvant bénéficier d'une connexion avec le SPI-IP. Cet élément est particulièrement important, puisque le système mis en place sera un système de partage d'informations liées uniquement à l'intégration professionnelle. Il n'aura donc pas vocation de remplacer les applications métier que les différents services utilisent aujourd'hui pour pouvoir suivre leurs bénéficiaires. Afin de faciliter l'utilisation parallèle de ces différents outils, des connexions ou extractions entre l'application métier et ASTRIDE pourraient, dans la mesure des contraintes techniques et légales, être envisagées. Ces connexions devront être définies par le Conseil d'Etat.

Art. 35b : Cet article traite des modalités d'accès à ASTRIDE par les différents services actifs dans le domaine de l'intégration professionnelle. La compétence d'établir la liste des entités et services ayant un accès à ASTRIDE est laissée au Conseil d'Etat, afin de permettre une meilleure adaptation du système à l'évolution de la stratégie.

Art. 35c : Cet article traite de l'information et l'accessibilité de la personne en recherche d'emploi aux données exploitées dans le cadre de ASTRIDE. Il s'agit ici d'assurer qu' au moment du démarrage du processus d'intégration professionnelle, la personne concernée soit correctement informée de la manière dont seront traitées les données. Elle devra notamment savoir quelles entités pourront y avoir accès et à quelle finalité. Enfin, il s'agira également de donner l'accès au demandeur d'emploi à son propre dossier.

- Art. 35d : Cet article donne la compétence au Conseil d'Etat d'établir les règles de sécurité liées aux données traitées par ASTRIDE. Par sécurisation il est entendu ici tant la sécurité de l'accès, que les modalités liées au stockage des informations.
- Art. 35e : Rappel que le droit cantonal s'applique pour le surplus.
- Art. 47: L'article 47 LEmpl concerne l'échange d'information relatif aux mesures d'intégration professionnelles (mesures cantonales). Celui-ci est simplement adapté pour faire référence à l'introduction de ASTRIDE.

10. MISE EN OEUVRE

10.1. Structures de conduite

La conduite du projet est assurée par la direction du Département de l'économie et de l'action sociale, soutenue par un comité de pilotage et un comité de pilotage élargi.

Le positionnement de la conduite à la tête du département permet de mener à bien une stratégie transversale qui touche pratiquement, de manière directe et indirecte, tous les services et les structures du département.

La conduite opérationnelle de la refonte du dispositif sera reprise dans les différents services, qui travailleront en commun et de concert avec le département pour le développement des processus.

Quant à la conduite opérationnelle des contacts établis avec les employeurs privés dans le cadre du New Deal, elle sera quant à elle, placée dès l'automne sous la responsabilité du service de l'économie, dans le cadre de son objectif relatif à la pérennité des savoir-faire et visant notamment à assurer la disponibilité des compétences nécessaires au développement économique (voir chap.7.1.3).

10.2. Structures opérationnelles

En regroupant dans un seul département la plus grande partie des services et offices concernés par la problématique de l'intégration professionnelle, puis en resserrant les liens avec les offices concernés dans d'autres départements de même qu'avec les communes, le Conseil d'Etat a mis en place un contexte favorable au développement cohérent du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi.

Le Conseil d'Etat est également conscient que les différentes structures pourraient être amenées à évoluer à l'aune du nouveau dispositif. Cet aspect ne fait pas l'objet du présent rapport, qui a pour seule vocation d'informer le Grand Conseil du développement de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Il apparaît cependant important de signaler que des études seront menées, au sein des structures de l'Etat et des communes, afin de pouvoir évaluer la situation et pourvoir aux adaptations utiles.

10.3. Calendrier

Les deux piliers de la nouvelle stratégie vont se déployer en parallèle et par étapes, sur une période initiale de deux ans. Au terme de cette phase de lancement, les fonctionnements entreront progressivement dans une dynamique pérenne d'amélioration continue.

New Deal pour l'emploi

Le travail de renforcement des partenariats a déjà débuté, notamment avec les grands employeurs privés et les collectivités publiques. Il va progressivement s'étendre à l'ensemble des employeurs, en cohérence avec le travail sur les outils et la mise en œuvre du dispositif (voir ci-dessous).

Une planification détaillée de ce travail se trouve à l'ANNEXE VI du présent rapport.

Refonte du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi

Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente, le dispositif se déploiera par étapes successives, intégrant de manière progressive tous les acteurs de l'insertion. Chaque étape de mise en œuvre effective sera précédée par le développement des outils nécessaires, mais également par une formation adéquate du personnel concerné.

Les différentes étapes peuvent être résumées comme suit :

- **Étape pronostic et prise en charge**
 - Développement des outils **sep. 15–juin 16**
 - Entrée en vigueur au SEMP en test **juin 16–déc.16**
 - Entrée en vigueur au SEMP **janv. 17**
 - Entrée en vigueur à l'OAI et 2 SSR pilotes **avr. 17**
 - Entrée en vigueur ensemble des SSR et autres entités **oct. 17**

- **Étape "employabilité"**
 - Développement des outils par branche (3 branches pilotes) **sep.15-juin16**
 - Entrée en vigueur au SEMP en test **juin 16–déc.16**
 - Entrée en vigueur au SEMP **janv. 17**
 - Entrée en vigueur dans 2 SSR pilotes **avr. 17**
 - Entrée en vigueur ensemble des SSR et autres entités **oct. 17**
 - Développement autres branches **courant 2017**

- **Développement mise en œuvre du mécanisme d'appui** **mai16-déc.16**

- **Mise en œuvre outil informatique** **jan. 17**

- **1^{er} bilan global du dispositif** **jan. 18**

Un aperçu détaillé des phases de mise en œuvre se trouve à l'ANNEXE VII.

Dans l'intervalle, les différents projets et expériences menés au sein des services continuent à se déployer. Ceux-ci sont souvent pensés à l'aune de la nouvelle stratégie ou y seront intégrés au futur. L'idée est en effet de ne briser aucune dynamique porteuse, mais au contraire de mettre ces dernières à profit pour alimenter l'élaboration des outils et des processus.

10.4. Les expériences menées

Comme indiqué précédemment, de multiples projets ont été menés durant ces dernières années dans les différents services du dispositif ou en collaboration entre eux.

Si ces évolutions n'ont pas été suffisantes pour éviter ou surmonter le paradoxe neuchâtelois, elles ont néanmoins permis des améliorations significatives. Surtout, elles ont permis de définir des concepts solides qui ont orienté la définition de la nouvelle stratégie et ont mis en évidence des bonnes pratiques qu'il s'agit de généraliser.

Dans ce même état d'esprit, certaines expériences en cours alimentent les réflexions et font partie intégrante de la conception de la stratégie. L'expérience MIP 2.4 et le Réseau CII neuchâtelois en sont deux exemples.

L'expérience MIP 2.4

Les placements MIP (mesures d'intégration professionnelle) sont des placements organisés par l'OFET dans les services publics ou dans des programmes d'emploi temporaire. Ils sont rémunérés par un salaire très légèrement supérieur aux normes d'aide matérielle et sont accessibles à certains chômeurs arrivant en fin de droit. Cette prestation cantonale, financée conjointement par l'Etat et les communes dans le cadre de la facture sociale, n'est octroyée qu'aux personnes disposant de ressources financières limitées. Elle vise à éviter un recours immédiat à l'aide sociale à l'issue de la période d'indemnisation du chômage, tout en offrant une chance accrue de retour à l'emploi aux bénéficiaires.

Historiquement, ces placements permettaient également de rouvrir un droit à indemnisation par l'assurance-chômage en cas de non-réinsertion, ce qui n'est plus le cas depuis la révision de la LACI. Désormais, si le retour à l'emploi échoue, il est usuel que le bénéficiaire se retrouve rapidement en situation d'avoir recours à l'aide sociale.

L'expérience MIP 2.4 vise trois objectifs :

- Maintenir, voire améliorer le taux de retour à l'emploi dans le cadre des placements;
- Assurer une coordination entre l'OFET et les SSR en cas de non-retour à l'emploi;
- Réduire les coûts supportés par l'Etat et les communes.

L'expérience consiste à anticiper le placement de deux mois, tout en maintenant une durée totale de six mois. Ainsi, les placements commencent désormais durant la période d'indemnisation (2 mois précédant la fin de droit) et se poursuivent après la fin du droit aux indemnités (4 mois suivant la fin de droit).

En outre, deux SSR pilotes, ceux du Littoral Ouest et Neuchâtel, organisent conjointement avec l'OFET des entretiens avec les personnes placées avant que les personnes n'arrivent à la fin de leur placement MIP. Cela permet de sensibiliser de manière précoce les bénéficiaires à la baisse de revenu qui les attend en cas de non-retour à l'emploi. Les personnes peuvent ainsi s'y préparer de manière anticipée, par exemple en résiliant des contrats qui alourdissent leur budget et que l'aide matérielle ne leur permettra pas de financer. Cela contribue également à renforcer la prise de conscience de l'urgence qu'il y a pour elles à saisir l'opportunité que constitue le placement MIP pour réussir un retour à l'emploi. Finalement, en cas de non-retour à l'emploi, cela permet au SSR d'avoir établi le contact avant que la personne n'ait subi deux échecs en cascade (arrivée en fin de droit aux indemnités chômage, puis arrivée en fin de MIP sans réussite du retour à l'emploi).

Cette expérience a débuté le 15 mai 2015. Des réflexions quant à l'évolution de celle-ci sont déjà en cours, et servent également à alimenter la mise en place du nouveau dispositif. Il s'agit en effet d'une expérience concrète de transfert de leadership coordonné.

Le "Réseau CII neuchâtelois"

Le groupe de pilotage CII, constitué depuis le début des années 2000, a mis en place le « Réseau CII » durant une phase pilote fixée à une année et actuellement en cours. Celui-ci déploie ses activités dans le cadre d'une convention de collaboration réunissant l'OAI, l'ORPN, l'ODAS et deux SSR pilotes (Littoral Ouest et Val-de-Travers).

Le réseau CII vise à renforcer la collaboration de ces trois secteurs dans le cadre de l'insertion. Il met en place une détection systématique et une prise en charge coordonnée des personnes qui disposent d'un potentiel d'intégration professionnelle, mais dont la situation nécessite l'intervention de plusieurs acteurs et la mise en commun des compétences.

Si la dynamique de la CII a débuté avant la mise en place des réflexions liées à la nouvelle stratégie, c'est bien en parallèle qu'avancent le développement du réseau CII et la mise en œuvre du nouveau dispositif. En effet, le cadre mis en place par le réseau CII sera repris notamment dans les cas nécessitant la concertation de plusieurs acteurs (voir 8.1.2).

A l'heure où ce rapport est écrit, le projet pilote n'a pas encore pris fin. Il est donc prématuré de pouvoir tirer un bilan. Cependant, il peut déjà être évoqué que le réseau CII a permis de développer des outils qui seront nécessaires au déploiement de la stratégie.

Il s'agit notamment :

- de la grille d'évaluation de la situation du bénéficiaire, mise en place par le réseau CII et qui sera utile pour établir les documents relatifs au pronostic et à l'employabilité;
- des entretiens tripartites avec les assurés (nommés "assessments" dans le cadre du réseau CII) pour les cas complexes nécessitant l'intervention de plusieurs secteurs. Cette démarche inspire les entretiens de pronostic, mais pourrait également être reprise dans le cadre d'une rupture du processus d'intégration;
- de la mise en place d'une base de données simple, qui permet une meilleure transmission des informations, nécessaire à la mise en commun des compétences des différents services, qui a inspiré le futur outil informatique et qui pourrait permettre d'effectuer des tests préalables.

De l'avis des acteurs de l'insertion, ce renforcement de la collaboration permet d'avoir une vue plus concertée des cas en présence et d'éviter certains effets de type « tourniquet », faisant se renvoyer un demandeur d'emploi d'un service à l'autre sans coordination.

Le travail du réseau CII peut donc être considéré comme un véritable laboratoire de plusieurs concepts appelés à se déployer à large échelle avec la nouvelle stratégie.

10.5. Projets liés

Le présent rapport porte exclusivement sur la présentation de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Cela ne constitue que l'un des multiples projets évoqués au chapitre 5.3 du présent rapport et il est important de relever que plusieurs autres réformes envisagées par le Conseil d'Etat devront s'articuler en parfaite cohérence avec celui-ci.

C'est notamment le cas de la réforme de l'office d'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle, qui sera soumise à votre autorité dans un rapport séparé, ou de la prochaine réforme sur le financement de la formation des adultes.

Ensuite, dans le cadre de la réforme des prestations sous conditions de ressources, le Conseil d'Etat mène une réflexion globale visant à optimiser l'ensemble du système de soutien. Il s'agira notamment de pouvoir analyser les cadres de suivi des personnes qui sont aujourd'hui à l'aide sociale, afin de pouvoir dégager les ressources temporelles nécessaires pour mener à bien les projets de réinsertion et en assurer le suivi.

Finalement, il s'agira de poursuivre les efforts visant à développer le dispositif d'insertion sociale, ainsi que de valoriser dans toute la mesure du possible la capacité productive des personnes qui ne pourraient pas entrer dans le processus d'intégration visant un intégration sur le premier marché de l'emploi.

11. INCIDENCES DU PROJET

11.1. Aspects financiers

Le chapitre 3 du rapport évoque les impacts financiers importants de la situation de l'emploi sur les collectivités publiques neuchâteloises.

La nouvelle stratégie que le Conseil d'Etat a décidé de mettre en œuvre a pour objectif d'influencer positivement et durablement l'évolution des besoins d'assistance, afin de contenir la croissance de la facture sociale dans le cadre des objectifs visés par le rapport 13.050 sans avoir à recourir à d'importantes réductions du niveau des prestations d'assistance, qui comptent déjà parmi les plus restrictives de Suisse.

En ce qui concerne les coûts ponctuels liés à la mise en place du dispositif et au développement des mesures, les moyens nécessaires seront couverts par les budgets ordinaires alloués à l'ensemble des structures concernées ou, au besoin, intégrés dans le cadre de l'élaboration des budgets futurs. Ce point sera suivi de manière très serrée. En tous les cas, ces coûts ponctuels n'excéderont pas les retombées positives induites.

Il convient de rappeler que l'effort lié aux mesures d'insertion ont déjà fait l'objet de moyens financiers supplémentaires dans le cadre des deux derniers exercices budgétaires. La réorganisation des placements spécifiques en emploi temporaire ont également permis de dégager une marge de manœuvre, qui a permis le déploiement de nouvelles mesures.

De plus, comme indiqué au chapitre 11.2 relatif aux ressources humaines, les moyens dévolus au suivi du projet global d'intégration professionnelle et à son volet New Deal ont également été renforcés.

Finalement, comme indiqué dans le cadre des travaux budgétaires 2014 et 2015, les rubriques relatives au fonds pour l'intégration professionnelle ont été insérées dans le centre financier du service de l'emploi. Celui-ci devra être soldé d'ici au 31 décembre 2017 afin de satisfaire aux exigences du manuel comptable harmonisé (MCH2) et de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes du 24 juin 2014 (LFinEC).

Les dépenses particulières relatives à l'intégration professionnelle seront, dès lors, soumises à la procédure des crédits d'engagement, sur le principe de la gestion par enveloppe.

11.2. Ressources humaines

Si la nouvelle stratégie présentée dans ce rapport vise à influencer positivement l'évolution des besoins d'assistance, il est évident que cette évolution continuera à dépendre de nombreux autres facteurs, notamment conjoncturels. Or, les besoins en personnel continueront, comme aujourd'hui, à être déterminés par le nombre de personnes à appuyer dans chacun des services concernés. Il est donc hasardeux d'évoquer des projections en termes de nombre de collaborateurs.

Par contre, en tant que telle, la mise en œuvre du nouveau dispositif ne va pas engendrer d'impact direct sur le volume global des effectifs du dispositif. En effet, si la réorganisation mobilisera vraisemblablement les énergies de manière importante au départ, la volonté est qu'elle permette ensuite, par le recentrage sur les compétences-métier et une coordination renforcée, d'atténuer la situation actuelle de surcharge critique que connaissent tous les services du dispositif.

Si la mise en place du nouveau dispositif aura donc un effet neutre sur les effectifs, elle apportera par contre certains changements importants dans les méthodes de travail des collaboratrices et collaborateurs impliqués. Afin de pouvoir accompagner au mieux ces changements, des séances d'information, ainsi que des modules de formation, seront mis en place. De plus, au fil du déploiement du dispositif, certains aspects des métiers en présence seront probablement amenés à évoluer. La volonté est de prodiguer le meilleur accompagnement possible dans cette évolution, mais aussi de revoir et d'adapter les structures en fonction de ces nouveaux profils.

À noter encore que l'Etat n'est pas seul concerné. En effet, le personnel de l'ORPN est intégralement financé par l'assurance-chômage, tandis que celui de l'OAI est financé par l'assurance-invalidité. Le personnel des services sociaux régionaux est quant à lui engagé par les communes responsables (ou les régions), l'Etat subventionnant à hauteur de 40% les coûts du personnel reconnu. Le personnel du SMIG consacré à l'encadrement du secteur asile est engagé par l'Etat et financé par des forfaits versés par la Confédération, le solde des coûts globaux de l'asile étant réparti à hauteur de 60% pour l'Etat et 40% pour les communes, dans le cadre de la facture sociale harmonisée. Finalement, le personnel des autres services concernés est engagé par l'Etat sur la base du budget cantonal, parfois partiellement financé par des subventions fédérales.

Enfin, il convient de souligner que le Conseil d'Etat souhaite que ces changements puissent également permettre aux personnes collaborant dans ces différentes structures d'évoluer dans un cadre plus cohérent, propre à générer des meilleures conditions pour effectuer leurs tâches. Il tient à souligner qu'il est parfaitement conscient de l'engagement des professionnels dans leur travail quotidien, mais également des difficultés rencontrées, et générées notamment par la lourdeur du système actuel. En ce sens, même si la refonte du dispositif impliquera manifestement des périodes d'adaptation, elle fait partie des éléments qui, à terme, devraient contribuer à améliorer les conditions de travail.

11.3. Communes

Depuis l'introduction de la réforme ACCORD et l'harmonisation de la facture sociale, la collaboration s'est beaucoup intensifiée, non seulement au niveau opérationnel, mais également au niveau de la conduite de la politique sociale. Le Conseil de la facture sociale, qui regroupe les responsables politiques des services sociaux régionaux, est associé à l'ensemble des réflexions stratégiques du Conseil d'Etat visant à prendre influence sur l'évolution du besoin d'assistance. Et tant l'approche générale présentée dans ce rapport que la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle sont portées avec le soutien convaincu de cet organe.

Cet engagement commun de l'Etat et des communes est une condition indispensable au succès de la nouvelle stratégie, tant il est vrai que les communes joueront elles aussi un rôle essentiel dans la mise en œuvre, de par leur implication à différents niveaux :

- En tant qu'autorités impliquées dans la gestion des services sociaux régionaux;
- En tant que collectivités participant au financement de la facture sociale;
- En tant que partenaires fournissant de très nombreuses places d'insertion;
- En tant qu'employeurs partenaires dans le cadre du New deal pour l'emploi;
- En tant que relais de mobilisation auprès des autres employeurs et de la population.

C'est donc en toute logique que dans le cadre des travaux préparatoires du projet, les communes ont été associées à toutes les étapes-clés, notamment:

- Tout au long de la réflexion, via le Conseil de la facture sociale et la CDC-social ;

- Dans le cadre de la journée "agir ensemble pour l'intégration professionnelle", ainsi que dans les groupes de travail qui ont suivi, via les collaborateurs des services sociaux ;
- Lors du forum des communes, en tant qu'employeurs partenaires, via les responsables politiques et opérationnels des RH des grandes communes, ainsi que la CDC-social ;
- Dans le cadre des rencontres avec les programmes d'insertion, via les responsables des programmes mis en place par certaines communes ;
- Dans le cadre d'une présentation des dernières évolutions du projet, via la participation conjointe des CDCfinances-économie et CDC social.

Lors de cette dernière rencontre, les communes ont encore une fois confirmé leur volonté de participer activement au processus, en développant des actions concrètes favorisant l'intégration professionnelle des demandeurs d'emploi.

A titre d'exemple, certaines communes appliquent d'ores et déjà une stratégie de recrutement basée sur trois cercles. Celle-ci implique que le recrutement s'effectue par une recherche ciblée en puisant, en cascade, dans les dossiers disponibles dans les deux premiers cercles (public aide sociale et ORPN) avant d'ouvrir en externe.

D'autres utilisent les rencontres qu'elles organisent avec les entreprises de la commune pour thématiser le défi de l'intégration professionnelle et mettre en avant les bonnes pratiques à privilégier lors de recrutement, ou développent des actions concrètes de promotion pour inviter les pendulaires à s'établir localement.

D'autres encore déploient des efforts importants pour fournir davantage de places de stage et pour fournir un appui efficace aux personnes placées.

En résumé, les communes sont proactives pour relever le défi, aux côtés de l'Etat.

12. RÉFORME DE L'ETAT

La nouvelle stratégie s'inscrit dans la démarche de réforme de l'Etat.

Tout d'abord, la volonté d'optimiser le travail des différents services du dispositif et de focaliser leur développement sur le cœur de métier dans un cadre de collaboration décloisonné, se situe parfaitement dans les objectifs visés par la réforme.

Ensuite, grâce à la réforme de la gouvernance des partenariats, les attentes en termes de collaboration pour l'intégration professionnelle seront reprises de manière systématique et formalisée dans le cadre des contrats de prestations conclus par l'Etat.

Enfin, la mise en place d'un monitoring tant du point de vue économique que du point de vue de l'efficacité des mesures, permettra d'améliorer la capacité d'anticipation dans le domaine de l'intégration professionnelle.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

Dans la mesure où le présent projet de loi n'implique pas d'engagement de dépense, celui-ci est soumis à un vote à la majorité simple des membres du Grand Conseil. Par ailleurs, le projet de loi est soumis au référendum facultatif.

14. CLASSEMENT DE DIVERSES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

13.131

Postulat de la commission de gestion et des finances

25 mars 2013

Améliorer l'insertion professionnelle

Dans notre canton de nombreux programmes d'accompagnement à la réinsertion existent sous des formes diverses et variées comme par exemple:

- mesures de réhabilitation socioprofessionnelle;*
- entraînement au travail;*
- rafraîchissement des connaissances scolaires;*
- cours de langues;*
- intensifications des efforts de placement;*
- mise au courant et familiarisation avec le travail;*
- programmes d'occupation.*

Ces actions touchent notamment les jeunes, les personnes dépendantes de l'aide sociale, les chômeurs, les réfugiés, les bénéficiaires de l'AI, les prisonniers et sont dispensées dans les différents départements que sont le DEC, le DECS, DSAS et le DJSF.

Toutes ces mesures sont dispensées au travers de programmes spécifiques sans réelle coordination et offrent peu de passerelles les uns avec les autres.

Par souci de cohérence et d'efficacité et afin d'éviter les doublons, nous demandons au Conseil d'Etat d'établir la liste des programmes qui offrent des mesures spécifiques non comprises dans les cursus habituels des études académiques ou de la formation professionnelle. Nous prions également le Conseil d'Etat de regrouper tous ces programmes dans un seul département (qui pourrait être le DEC) et de créer un office spécialement dédié à cette fonction

Postulat accepté le 10 avril 2013

La question de la coordination des différentes mesures existantes au sein des services liés à la réinsertion fait précisément l'objet de la nouvelle stratégie mise en place. Il faut rappeler ici que la situation prévalant au moment du dépôt du postulat a, aujourd'hui déjà, évolué. En effet, c'est précisément afin de donner plus de cohérence à l'ensemble du dispositif que le Conseil d'Etat a regroupé au sein du Département de l'économie et de l'action (DEAS) la majeure partie des services liés aux activités d'insertion. Ainsi, le service de l'emploi, le service de l'action sociale, le service des migrations et celui de la cohésion multiculturelle ainsi que les liens avec l'Office de l'assurance invalidité sont gérés aujourd'hui au sein du DEAS.

Au surplus, c'est dans le cadre d'une vision d'ensemble que le DEAS mène ses réflexions de concert avec les autres départements concernés, particulièrement le Département de l'éducation et de la famille, mais aussi le Département de la justice, de la sécurité et de la culture.

La question de l'organisation des structures opérationnelles sera reprise à l'aune du développement du projet. Mais il convient de préciser qu'aujourd'hui déjà une grande partie de la gestion des mesures est dévolue à l'office de logistique des mesures du marché du travail qui œuvre en partenariat avec l'ensemble des services concernés.

Au vu de ce qui précède, et des impulsions données avec la nouvelle stratégie, le Conseil d'Etat est d'avis que le Postulat 13.131 peut faire l'objet d'un classement.

13.102

Postulat de la commission politique emploi

9 janvier 2013

Davantage d'emplois pour les habitants du canton !

En 2011, près de 2300 emplois supplémentaires ont été créés dans notre canton. Parallèlement, on a enregistré 1500 nouveaux frontaliers, ce qui a notamment renforcé l'appauvrissement de la Franche-Comté en professionnels qualifiés et freiné le recul du chômage en Pays neuchâtelois. Le phénomène est en partie dû à une relative inadéquation de la main d'œuvre locale aux besoins de nos secteurs secondaire et tertiaire, à une certaine résistance (compréhensible) des travailleurs neuchâtelois à la multiplication des horaires de travail peu favorables à la vie familiale et sociale et au dysfonctionnement des ORP (en voie d'être corrigé d'ici à ... 2015). Le Conseil d'Etat est prié d'analyser les voies et moyens permettant:

- d'encourager et renforcer la formation (ex.: ouverture de classes supplémentaires, création ou réorientation d'enseignements, etc.) dans les secteurs où la main d'œuvre locale ne parvient pas aujourd'hui à répondre aux besoins de l'industrie et du secteur tertiaire;*
- de privilégier, dans le cadre de la promotion économique, le soutien aux entreprises apportant du travail avant tout à la main d'œuvre locale;*
- de sensibiliser les employeurs des secteurs privé et parapublic à l'augmentation des charges étatiques liées au chômage et à l'aide sociale, afin qu'ils en tiennent compte lors de l'engagement de personnel;*
- d'inciter les frontaliers à s'établir dans le canton.*

Signataires: W. Willener, C. Borel, L. Zwygart-de Falco, S. Locatelli, D. Humbert-Droz, A. Gerber, P. Zürcher, M. Zurita et L. Debrot.

L'objet du postulat touche une problématique qui est au centre de la nouvelle stratégie présentée dans le présent rapport. Outre l'analyse effectuée de ce qui constitue le "paradoxe neuchâtelois", le Conseil d'Etat s'attache, par le biais du pilier New Deal de la stratégie, à resserrer les liens avec les employeurs afin de pouvoir dégager des opportunités d'emploi plus importantes pour les demandeurs d'emploi neuchâtelois.

Au sens du Conseil d'Etat, le déploiement de la nouvelle stratégie pour l'intégration professionnelle répond aux préoccupations manifestées dans le postulat de la commission politique emploi.

En ce sens, le Conseil d'Etat propose le classement du présent postulat.

09.132

Postulat de la commission insertion professionnelle

31 mars 2009

Pour une politique d'insertion participative

Lors de l'audition des responsables de différents services et institutions, la commission chargée d'étudier l'autonomisation du CNIP a constaté que la politique cantonale d'insertion ne répond pas suffisamment aux besoins et aux attentes des partenaires concernés. La commission demande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de mettre sur pied un organe compétent en matière d'insertion professionnelle et sociale, regroupant l'ensemble des partenaires, visant une dynamisation positive de ce domaine de prestations. Nous souhaitons également que le Conseil d'Etat établisse une politique précise en la matière, adaptable au gré des circonstances sur le marché de l'emploi, qui intègre une véritable dimension participative des acteurs spécialisés, afin de résoudre les défis posés par l'exclusion d'un nombre toujours plus important de nos concitoyens. Pour

ce faire, le Conseil d'Etat peut s'appuyer sur l'évaluation et les propositions d'un organisme extérieur.

Nous demandons également au Conseil d'Etat de bien vouloir examiner la possibilité de reconnaître officiellement les organisateurs de programmes comme de véritables partenaires et de les intégrer dans la réflexion globale sur ce thème.

Ce postulat annule et remplace le postulat Philippe Haeberli, Pierre-Alain Storrer et Jean-Claude Berger 08.206 déposé le 5 novembre 2008.

Au nom de la commission insertion professionnelle:

*Le président,
PH. HAEBERLI*

*Le rapporteur,
J.-C. BAUDOIN*

La nouvelle stratégie pour l'intégration professionnelle a été réfléchie et élaborée dans le cadre d'un processus participatif qui a mobilisé tous les partenaires de l'insertion. La volonté est donc bien de pouvoir inscrire le dispositif d'insertion dans une logique partenariale forte, que ce soit avec les partenaires employeurs ou prestataires.

C'est aussi grâce aux liens resserrés avec ces partenaires, que les mesures mises en place dans le cadre de l'insertion pourront être adaptées aux réels besoins du marché et façonnées de sorte à pouvoir permettre de réintégrer le monde du travail.

Le projet optimisation des PSET mené par le service de l'emploi a déjà contribué à améliorer l'adéquation entre les mesures proposées et les besoins du marché.

Au vu des engagements pris dans le cadre de la nouvelle stratégie, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il répond à la demande formulée dans le postulat de la commission insertion professionnelle et propose donc le classement de celui-ci.

10.173

Postulat de la commission insertion professionnelle

29 septembre 2010

Insertion professionnelle et sociale

Au vu de la nouvelle orientation de la loi qui va porter principalement son action sur les personnes en amont de l'action sociale, nous souhaitons que le Conseil d'Etat propose d'autres possibilités de réinsertion, notamment en entreprises, pour les personnes de moins de 30 ans qui dépendent déjà de l'aide sociale.

Comme évoqué dans le cadre du présent rapport, l'ensemble de la stratégie inclut également des liens importants avec le service des formations postobligatoires et de l'orientation par le biais de l'office d'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ).

Dans les faits, les collaborations dans ce domaine sont déjà une réalité. Ainsi, en septembre 2011, un poste de conseillère en insertion des jeunes a été créé au sein de l'ODAS. Il agit en interface entre les services sociaux régionaux – qui signalent les cas- et le case management – formation pro de l'OFIJ qui gère la suite de la prise en charge.

Le Conseil d'Etat comprend que la volonté du présent postulat est de demander la mise en place d'une politique coordonnée qui permette également de prendre en charge les cas non strictement régis par la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 35 ans.

Si les questions liées à l'organisation même de l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 35 ans seront traitées dans un rapport à part, au sens du Conseil d'Etat, le présent rapport portant sur la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle déploie des outils qui s'inscriront en complémentarité de l'action menée par l'OFIJ pour cette population.

L'introduction d'une procédure de pronostic et par là même de la notion d'activation rapide au sein des services sociaux, vise précisément à pouvoir mettre en place des mesures adéquates permettant, notamment aux jeunes, de ne pas faire perdurer une situation de dépendance à l'aide matérielle.

Au sens du Conseil d'Etat, le présent rapport apporte les éléments de coordination et de prise en compte de cette partie de la population dans la stratégie. Il recommande donc le classement du postulat.

15. CONCLUSION GÉNÉRALE

Compte tenu de l'ampleur de ses impacts sociaux, économiques et financiers, notre canton doit s'attaquer de front au défi de l'intégration professionnelle. Et il doit le faire sans attendre.

Avec l'appui sans faille de tous les services impliqués, le Conseil d'Etat entend s'employer sans relâche, jusqu'à ce que le paradoxe neuchâtelois ne soit plus qu'un vieux souvenir, relégué dans les livres d'histoire. Mais la collectivité publique ne pourra pas réussir seule. Une mobilisation des employeurs tant publics que privés et, plus largement, de toutes les forces du canton s'impose.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat compte sur le soutien actif du Grand Conseil et, à travers lui, de l'ensemble de la population neuchâteloise.

Nous vous proposons dès lors de prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi ci-après et de classer les postulats de la commission de gestion et des finances, 25 mars 2013, Améliorer l'insertion professionnelle, 13.131, de la commission politique emploi, du 9 janvier 2013, Davantage d'emplois pour les habitants du canton !13.102, de la commission insertion professionnelle, du 31 mars 2009, Pour une politique d'insertion participative, 09.132, et de la commission insertion professionnelle, du 29 septembre 2010, Insertion professionnelle et sociale, 10.173.

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

Neuchâtel, le 21 octobre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, 8 et 34 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 21 octobre 2015,

décrète:

Article premier La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, du 25 mai 2004, est modifiée comme suit:

Titre après l'article 35

Section 4bis: Application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi

Art. 35a (nouveau)

Généralités

¹L'application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi (ci-après: ASTRIDE) permet d'assurer le partage d'information en ligne pour les tâches liées au processus d'intégration professionnelle des personnes en recherche d'emploi.

²Il comporte les données nécessaires au suivi de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi.

³Le Conseil d'Etat est compétent pour établir le catalogue des données traitées dans ce système qui comprend au moins:

- a) les coordonnées personnelles des personnes en recherche d'emploi et sa référence base de données des personnes (BDP);
- b) les mesures entreprises dans le cadre de l'intégration professionnelle telles qu'évoquées à l'article 34, alinéa 3 ainsi que les mesure du marché du travail;
- c) l'identification du service qui est en charge du dossier.

⁴Il est également compétent pour définir les systèmes d'information et les applications métier pouvant bénéficier d'une connexion avec ASTRIDE.

⁵Le département est le maître de ASTRIDE.

Art. 35b (nouveau)

Accès

¹Les services compétents pour l'accompagnement de personnes en recherche d'emploi et la mise en place de mesures d'intégration sociale, socio-professionnelle et professionnelle prévues par le droit fédéral, cantonal et communal échangent, par l'intermédiaire de ASTRIDE, les données ressortant de l'article 35a, alinéa 2, qui leur sont nécessaires.

²Les organes responsables de l'organisation, de la gestion et de l'exploitation de ASTRIDE ont accès à cette base et exploitent les données sensibles ou non qui y sont répertoriées pour l'exécution de leurs tâches légales.

³Le Conseil d'Etat est compétent pour établir la liste des entités et services compétents ayant accès à l'outil d'information en ligne, ainsi que les modalités à respecter.

Art. 35c (nouveau)

Information
aux personnes
entrant dans le
processus
d'intégration

¹Les services compétents cités à l'article 35b informent les personnes dont les données sont traitées sur l'utilisation de ces données dans le cadre de l'outil d'information en ligne.

²La personne concernée doit au moins recevoir les informations suivantes:

- a) l'identité du maître du fichier;
- b) les finalités du traitement pour lequel les données sont collectées;
- c) les catégories de destinataires des données si la communication des données est envisagée;
- d) le droit d'accéder aux données la concernant;
- e) les conséquences liées au refus de sa part de fournir les données personnelles demandées.

Art. 35d (nouveau)

Sécurisation
des données

Le Conseil d'Etat définit les règles applicables en matière de sécurisation de l'accès aux données ainsi que la durée et les modalités de conservation des données.

Art. 35e (nouveau)

Droit supplétif

Les règles cantonales pour la protection des données s'appliquent pour le surplus.

Art. 47

Échange
d'informations

¹Les articles 35a à 35e relatifs à ASTRIDE sont applicables à l'échange d'informations dans le cadre de la mise en œuvre des mesures cantonales d'intégration professionnelle.

²De façon à encourager la collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion ou à déterminer le droit des intéressés aux prestations, les données personnelles, même sensibles, relatives aux bénéficiaires des mesures d'intégration professionnelles peuvent être transmises aux entités qui n'ont pas accès à ASTRIDE, soit aux autorités de la formation, de l'orientation professionnelle, des assurances sociales ou à d'autres institutions importantes pour l'intégration, aux conditions suivantes:

- a) l'intéressé sollicite ou reçoit des prestations de l'organe concerné et donne son accord;
- b) les informations et documents échangés sont limités au besoin du traitement du cas d'espèce; et
- c) l'organe concerné accorde la réciprocité.

³Dans des cas fondés et pour autant qu'aucun intérêt public ou privé ne s'y oppose, l'échange d'information au sens de l'alinéa 2 peut se faire sans l'accord de

l'intéressé. Celui-ci est alors informé subséquemment de l'échange d'information et de son contenu.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

La secrétaire générale,

Chômeurs :

Sont considérés comme chômeurs les personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement, peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage.

Demandeurs d'emploi :

Tous les demandeurs d'emploi, chômeurs et non –chômeurs, qui sont inscrits aux offices régionaux de placement et cherchent un emploi.

Taux de chômage :

Nombre de chômeurs inscrits le jour de référence divisé par le nombre de personnes actives selon le recensement de la population.

Période d'indemnisation :

Période pendant laquelle un chômeur ayant rempli toutes les conditions peut bénéficier d'indemnités de l'assurance chômage.

Personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation :

Les personnes libérées sont celles dont la loi spécifie qu'elles peuvent toucher des indemnités sans avoir cotisé au chômage pendant les périodes prescrites. Ces cas peuvent survenir notamment suite à :

- Une formation scolaire, reconversion ou perfectionnement professionnel;
- Une période de maladie ou d'accident;
- Un congé parental;
- Une sortie de prison;
- Une séparation ou divorce.

Mesures du marché du travail (MMT) :

Ensemble de mesures et placements temporaires financés par les pouvoirs publics dans le cadre de la réinsertion professionnelle.

LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES ANNEXE 2.A

Le Service de l'emploi (SEMP)

Principales bases légales	Art. 4 Loi sur l'emploi (LEmpl RSN 813.10), Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LES RS 823.11) et son ordonnance Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI RS 837.0) et ses ordonnances (notamment RS 837.02 et RS 837.022.531)	
Champ d'activité	Mise en œuvre des mesures relevant de la politique de l'emploi.	
Structures et domaines de compétences liés à l'insertion	Office	Missions
	Office régional de placement (ORPN)	Gestion du dispositif d'accompagnement et de conseil des demandeurs d'emploi inscrits au sens de la loi fédérale sur l'assurance chômage (art. 85b LACI RS 837.0) et la LSE
	Office des emplois temporaires (OFET)	Gestion du placement et suivi en emploi temporaire de demandeurs d'emploi au bénéfice d'indemnités de l'assurance chômage (LACI), ou sans droit aux indemnités (mesures d'intégration professionnelle cantonales – MIP) en collaboration avec l'ORPN
	Office de logistique des mesures du marché du travail (LMMT)	Gestion, coordination et développement de l'ensemble des mesures du marché du travail (mises en place dans le cadre de l'insertion professionnelle) au sens de la LACI et des art.39ss de la LEMP
Autres structures du SEMP	- Office juridique et de surveillance (OJSU) - Office de l'inspection du travail (OFIT) - Office de contrôle (OFCO) - Direction	
Activité d'insertion	Par le biais de l'ORPN, le Service de l'emploi se situe au centre du dispositif d'intégration professionnelle. Une majeure partie des demandeurs d'emploi arrivent directement par cette porte d'entrée- C'est donc dans cet office que va se dérouler une grande partie de l'activité de conseil et de suivi des demandeurs d'emploi. C'est également au sein de l'ORPN que vont se construire les projets d'insertion professionnelle pour les chômeurs et les demandeurs d'emploi suivis par l'Office. L'ORPN travaille en étroite collaboration avec l'OFET qui gère l'ensemble des placements temporaires dans le cadre d'un projet d'intégration, et de la LMMT qui gère et coordonne l'ensemble des mesures du marché du travail (mesures de réinsertion).	
Bref historique et évolution	Face à l'accélération de l'évolution du contexte socio-économique, et afin de s'adapter aux nouvelles législations en vigueur, une refonte de l'organisation de l'ORPN exposée dans le rapport emploi 12.044 a été opérée. Le but de cette réforme est d'améliorer l'accompagnement du demandeur d'emploi par un meilleur ciblage des dossiers et la création d'un pôle en lien direct avec l'économie. La réforme, qui a débuté en septembre 2012 pour s'achever en mars 2015 a mis en place une organisation interne basée sur 4 centres de compétences, un centre administratif et les structures ci-dessous.	

	Centre de compétences et mise en vigueur	Mission
	ProEntreprises 1 ^{er} septembre 2012	Contact avec les entreprises. Suivi des demandeurs d'emploi proches du marché du travail.
	Profiling 1 ^{er} octobre 2014	Evaluer l'employabilité du demandeur d'emploi. Orientation pour transmission à ProEntreprises, OFET ou appui. Suivi des dossiers des demandeurs d'emploi moyennement proches du marché du travail.
	Groupe appui Mars 2015	Suivi des dossiers complexes Suivi des personnes éloignées du marché de l'emploi Groupe en lien avec la CII.

L'INSERTION EN CHIFFRES :

Activité déployée au sein de l'ORPN	2014	2013
Demandeurs d'emploi (moyenne annuelle)	6525	6353
Chômeurs (moyenne annuelle)	4584	4665
Taux de chômage (moyenne annuelle)	5.2	5.2
Inscriptions	7863	8165
Annulations	8'063	7549
Annulations avec retour à l'emploi	58%	57%
Nombre d'entretiens de conseil par année	40.186	38.634
Nombre de places vacantes acquises par année	1934	1969
Assignations à des places vacantes	5241	4934
Assignations réussies	560	586
Activité de placement	2014	2013
Mesures de placement en emploi temporaire :	1174	1272
<i>Dont :</i>		
<i>LACI (mesures fédérales)</i>	730	848
<i>MIP (mesures cantonales)</i>	437	412
Ressources		
EPT œuvrant dans l'insertion au SEMP		88.1
<i>ORPN</i>		69
<i>OFET</i>		11
<i>LMMT</i>		8.1
Budget dévolu à l'insertion canton/communes	4.500.000.-	
Budget dévolu à l'insertion par Confédération	15'793'727.- ⁵	
Mesures spécifiques financées par le SECO	4'500'000.-	

⁵ Plafond SECO pour 2015 – révisé en fin d'année

LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES ANNEXE 2.B

L'Office de l'assurance invalidité (OAI-NE)

Principales bases légales	Loi sur l'assurance invalidité (LAI RS 831.20) et son ordonnance (RS 831.201) Loi d'application de la loi fédérale sur l'Assurance vieillesse et survivants et sur la loi sur l'assurance invalidité (LA-LAVS/LAI RSN 820.10)	
Champ d'activité	Prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates; Compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée; Aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable.	
Structures et domaines de compétences liés à l'insertion	Secteurs	Missions
	Réadaptation	Orientation, conseil et suivi des assurés en vue d'une réintégration professionnelle. Octroi de mesures d'intervention précoce ou de réadaptation appropriées. Conseil et suivi vers une intégration professionnelle avec octroi de mesures de soutien à l'embauche.
	Acquisition des mesures de réadaptation	Prospection des mesures et moyens de réadaptation. Signature des conventions de collaboration y relatives.
Autres structures de l'OAI-Ne	- Secteurs gestion de dossier (réadaptation et rentes, prestation générales) - Secteur facturation - Secteur TRI - Secteur juridique - Secteur administratif et réception - Direction (finances, RH, SMQ, Informatique)	
Structures actives dans l'insertion	L'insertion professionnelle étant, depuis la 5^{ème} et la 6^{ème} révision de la LAI, un objectif central, l'ensemble des secteurs touchent de près ou de loin à la réinsertion. De manière plus directe, ce sont les secteurs réadaptation et acquisition des mesures de réadaptation qui sont les plus impliqués, en lien avec le secteur de gestion du dossier "réadaptation et rente. Pour cette partie importante de ses missions, l'Office AI a également mis l'accent sur le travail en réseau, que ce soit dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), ou avec les contacts employeurs qu'elle s'est attachée à développer. Mesures axées sur l'insertion : • Détection et intervention précoces en entreprise et mise en œuvre de mesures rapides; • Réorientation des assurés vers de nouveaux métiers (reclassement professionnel); • Formation professionnelle initiale pour les assurés nécessitant suivi spécialisé pour leur formation; • Soutien à l'embauche à travers des mesures d'accompagnement et financières pour assurés et employeurs; • Réadaptation des rentiers pour une réintégration sur le marché du travail à travers mesures de conseil, formation et soutien financier à l'embauche; • Octroi de moyens auxiliaires favorisant l'intégration professionnelle ou l'autonomisation dans la vie quotidienne.	
Bref historique et évolution	L'assurance invalidité a subi une importante mutation durant les années 2000 avec trois révisions successives qui ont fait évoluer	

	les axes directeurs d'action de l'assurance. Ainsi, la 4^{ème} révision de la LAI a introduit le placement en entreprise. La 5^{ème} révision de la LAI a placé au centre de l'action des Offices l'objectif de réinsertion professionnelle. La mise en place de moyens comme la détection précoce, permettant d'anticiper un possible cas ressortant de la LAI pour des personnes en arrêt de travail depuis plus de 30 jours, le développement des mesures de réadaptation et des allocations d'initiation au travail sont également des axes importants de cette réforme. Un objectif renforcé dans la 6^{ème} révision de la LAI qui a encore accentué les moyens de soutien et le développement du réseau employeur (placement à l'essai, prestation transitoire, période de protection). Aujourd'hui, l'OAI fonctionne pratiquement comme le pendant des ORP pour les personnes atteintes durablement dans leur santé. Son implication dans le dispositif d'insertion professionnelle et son intégration dans le réseau CII en font un acteur important de l'insertion.
--	---

L'INSERTION EN CHIFFRES :

Office AI canton de Neuchâtel	2014	2013
Par Formation professionnelle initiale	436	353
Reclassement professionnel	323	258
Mesure d'intervention précoce sans placement	262	261
Mesure de réadaptation	112	88
Autres	75	68
Placement	82	69
Orientation professionnelle	443	377
Ressources		
EPT actifs dans l'insertion	24.2	
Budget dévolu à l'insertion (fédéral)	23.268.314.- ⁶	

⁶ Chiffre effectif 2014 – Système AI fonctionne sur les coûts effectifs non sur le budget des mesures

LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES ANNEXE 2.C

Le service de l'action sociale (SASO) et les services sociaux régionaux (SSR)

Principales bases légales	Loi sur l'action sociale (LASoc RSN 831.0) et son règlement d'exécution RSN 831.01) Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS RSN 831.4) et son règlement d'exécution (RSN 831.40)	
Champ d'activité	Conception, coordination et mise en œuvre de la politique d'action sociale, notamment par la conception et le développement de mesures de politique sociale en vue de prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale. Coordination de l'action sociale publique et privée. Centre de compétences pour les aides sous conditions de ressources et coordination des différentes actions	
Structures et domaines de compétences liés à l'insertion	Service cantonal de l'action sociale	
	Office	Missions
	Office cantonal de l'aide sociale (ODAS)	Surveillance, contrôle et conseil des services sociaux régionaux. Renseignements des personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Octroi de l'aide matérielle pour les personnes qui se trouvent dans le canton de Neuchâtel sans domicile d'assistance de référence. Mise en place, coordination et financement des mesures d'insertion sociale et professionnelle.
Autres structures du SASO	- Office de recouvrement et d'av.de contributions (ORACE) - Office cantonal de l'assurance maladie (OCAM) - Office cantonal des bourses (OCBE)	
Structures et domaines de compétence liés à l'insertion	Structures sociales régionales liées à l'insertion	
	Structure	Mission
	Guichets sociaux régionaux (GSR)	Point d'accès régional au dispositif social, qui réunit le service social régional, l'agence régionale AVS et le guichet ACCORD. Le guichet ACCORD est le point d'accès aux prestations sociales versées sous conditions de ressource (voir LHaCoPS)
Activité d'insertion	Services sociaux régionaux (SSR)	Instruction des dossiers relatifs aux demandes transmises par le biais des Guichets sociaux régionaux et soumission à l'autorité d'aide sociale (autorité communale ou commission régionale) pour décision. Octroi d'aide d'urgence et limitée.
	L'ODAS a mis en place un dispositif d'insertion composé de mesures d'insertion sociale ou socio-professionnelle, sous forme de stages, programmes d'activités et de formation. Le but est de permettre aux bénéficiaires de retrouver ou développer une capacité de travail et leur autonomie sociale. L'ODAS travaille en étroite collaboration avec les SSR, les différents services de l'Etat actifs dans le domaine de l'insertion, particulièrement le service de l'emploi et assure la coordination des programmes d'insertion socio-professionnels ou professionnels. Ces derniers ont été développés de manière coordonnée dans le cadre de la CII avec une harmonisation des normes de financement pour les mesures	

	accueillant un public mixte. Les SSR peuvent accompagner les bénéficiaires dont ils assurent le suivi à la mise sur pied d'un projet d'insertion par le biais de la conclusion d'un contrat d'insertion. Ils peuvent aussi les accompagner dans un projet relevant d'une démarche propre du bénéficiaire. Les contrats sont conclus pour une durée initiale de trois mois et sont renouvelables. Collaboration importante avec l'Office de formation et d'insertion des jeunes (OFIJ) pour les cas d'insertion de jeunes de moins de 35 ans sans formation (voir Annexe II F). Collaboration avec les œuvres d'entraide.
Bref historique et évolution	L'évolution du marché de l'emploi, l'augmentation des spécialisations et des exigences et le risque accru de marginalisation qui en découle pour les bénéficiaires de l'aide sociale a forcé ce secteur à s'adapter. En 20 ans, ce secteur est passé d'une gestion quasi exclusivement communale, à un travail sur des bases harmonisées et sous le signe de la collaboration interinstitutionnelle (concrétisé légalement par la LASoc et la LHaCops). Depuis 2009, le canton connaît 8 régions sociales définies par la présence des SSR (et GSR depuis 2014). A l'appui du besoin de professionnalisation et adaptation des méthodes de l'aide sociale, il a également fallu développer des outils de travail adéquats. C'est un des objectifs du projet ACCORD (cf. Rapport 13.038), entré en vigueur le 1er janvier 2014 et qui a apporté des réglages importants à l'ensemble de la structure (notamment en termes de définition de revenu et de partage de données informatiques). Ces modifications ont contribué à une harmonisation des processus et des bases de références, non seulement pour le strict secteur de l'aide matérielle, mais aussi pour l'ensemble du panorama des aides en amont (par ex. les bourses) et des mesures d'intégration (référence pour les mesures d'intégration professionnelle).

L'INSERTION EN CHIFFRES :

Insertion secteur social dans le canton	2014	2013
Bénéficiaires	12.902	12.653
Nouveaux dossiers ouverts	2273	2377
Bénéficiaires actifs avec mesure potentielle ⁷ (20.99% des bénéficiaires)	⁸	2657
Bénéficiaires ayant signé un contrat d'insertion	922	793
<i>Dont :</i>		
<i>Par programme d'insertion subventionné par l'ODAS</i>	58%	57%
<i>Par un projet individuel d'insertion</i>	42%	43%
Retour à l'emploi/formation suite à contrat d'insertion	97	73
Dossiers suivis en Case management formation prof. avec l'OFIJ	94	96
Ressources		
EPT œuvrant dans l'insertion Canton :		5.2
EPT œuvrant dans l'insertion Communes :		2 ⁹
Budget dévolu à l'insertion (hors charges personnel) – canton/communes		3.420.000.- ¹⁰

⁷ Bénéficiaires qui sont dans la catégorie de la population active et dont l'aide matérielle ne constitue pas un complément de revenu pour laquelle la mise en place d'une mesure n'est pas possible (bénéficiaire en emploi ou au chômage avec prise en charge ORP).

⁸ Donnée pas encore disponible lors de la rédaction du rapport

⁹ Ces 2 EPT représentent des postes uniquement consacrés au volet insertion dans les communes. Au-delà de cela il faut également tenir compte du fait que l'ensemble des travailleurs sociaux consacre une partie de son temps à des activités de réinsertion dans le cadre du suivi des dossiers.

¹⁰ Chiffres Budget 2015 - sans charges de personnel

LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES ANNEXE 2.D

Le service des migrations (SMIG)

Principales bases légales	Loi fédérale sur les étrangers (LEtr RS142.20); Loi sur l'Asile (LAsi RS 142.31) et son ordonnance (OAsi 1 RS 142.311) Loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE RSN 132.02) et son arrêté d'application et l'Arrêté d'application de la loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSN 132.021);	
Champ d'activité	Mise en œuvre de la Letr ainsi que de la LAsi sur le plan cantonal. Gestion des autorisations de main d'œuvre étrangère	
Structures et domaines de compétences actives dans l'insertion	Office	Missions
	Centres de 1 ^{er} accueil	Prise en charge matérielle et sanitaire des requérants d'asile en hébergement collectif. Premières mesures d'intégration (cours, programmes d'occupation, séances d'information)
	Office social de l'asile en second accueil (OSAS)	Gestion de l'assistance financière, accès aux soins, accès aux programmes d'occupation et formation pour les requérants placés en appartements après 3 mois en premier accueil. Conseil et soutien dans le processus d'intégration.
	Direction finance et administration/ secteur POF	Coordination et suivi des programmes d'occupation/formation (POF)
Autres structures du SMIG	- Office de séjour et d'établissement (OSET) - Office de la main d'œuvre (OMOE) - Direction juridique (DJUR)	
Structures actives dans l'insertion	Le public cible du SMIG est composé des admis provisoires et des requérants d'Asile entrés en Suisse depuis plus de 3 mois et qui n'ont pas reçu de réponse négative à leur demande d'asile. Le SMIG soutient les personnes pour développer voire compléter les compétences qui permettront au bénéficiaire de pouvoir s'intégrer dans le marché de l'emploi. Ce soutien peut se concrétiser par le biais de travaux d'utilité publique, de formations ou programmes d'insertion ainsi que de cours de langue qui sont menés en étroite collaboration avec le Service de la cohésion multiculturelle qui perçoit les forfaits d'intégration pour les personnes admises provisoirement de moins de 7 ans (voir ci-dessous). Dans ce sens, l'OSAS finance plus spécifiquement les questions d'insertion liées aux requérants d'asile et admis provisoires de plus de 7 ans. Cela représente, pour cette partie, environ 16 places d'insertion à l'année.	
Bref historique et évolution	Le service des migrations est le fruit de la réunion en 2005 du service des étrangers et du service de l'asile et des réfugiés. Les diverses modifications légales intervenues dans ce cadre, plus particulièrement la nouvelle LEtr entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en lien avec la révision de la LAsi ont introduit un axe plus important dans le cadre de l'intégration sociale et professionnelle des migrants et des requérants et admis provisoires. Ce travail se fait de manière concertée avec le Service de cohésion multiculturelle. À noter également la collaboration importante avec les œuvres d'entraide dans ce domaine.	

L'INSERTION EN CHIFFRES :

Insertion par le biais du SMIG	2014	2013
Places en insertion financées par le SMIG	16	13
Ressources		
EPT œuvrant dans l'insertion		1.7
Budget dévolu à l'insertion (hors forfait d'intégration)		389.390 ¹¹ .-

¹¹ Chiffres budget 2015 – sans charges de personnel

LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES ANNEXE 2.E

Le service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Base légale	Loi fédérale sur les étrangers (LEtr RS142.20); Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle (RSN 132.04) et son règlement (RSN 132.041).	
Champ d'activité	Mise en œuvre des mesures favorisant la cohésion sociale entre les populations suisses et étrangères issues de la migration. Coordination des mesures d'intégration interculturelle et gestion des fonds d'intégration socio-professionnelle pour les réfugiés et admis provisoires à charge de la confédération. Accueil, conseil et informations des personnes migrantes, en particulier nouveaux arrivants. Coordination du programme d'intégration cantonal (PIC). Organisation de mesures visant à prévenir et lutter contre les discriminations.	
Structures et domaines de compétences dans le domaine de l'insertion	Secteurs	Missions
	Encouragement de l'intégration	Mise en œuvre, promotion et soutien des mesures visant une participation sociale, culturelle, professionnelle et civique des personnes migrantes. Coordination de la gestion des forfaits d'intégration pour les réfugiés et admis provisoires.
Autres structures du COSM	- Secteur "Accueil, conseil et information" - Secteur "Naturalisations"	
Activité d'insertion	Le COSM est impliqué dans l'insertion spécifique des populations migrantes. Il travaille pour ce faire en étroite collaboration avec le SMIG et les œuvres d'entraide (CSP, Caritas) dans le cadre d'une répartition des compétences claire, ainsi qu'avec les autres services de l'insertion. Outre le programme spécifique d'intégration et de connaissances civiques qui vise à familiariser les migrants au contexte Suisse et à la pratique de la langue, le COSM coordonne le financement et la mise en œuvre de mesures spécifiques (cours de français, mesures de coaching) pour les personnes au bénéfice d'un forfait d'intégration (personnes réfugiées depuis moins de 5 ans ou admises provisoires depuis moins de 7 ans, voir ci-dessous). Pour ce même public, il finance également des places dans des mesures mixtes du SEMP et du SASO. Des analyses sont actuellement menées pour améliorer l'employabilité des migrants, en particulier en ce qui concerne l'insertion professionnelle, les mesures de « coaching » individuel ou un accompagnement spécialisé de la personne migrante, de valorisation et acquisition des compétences ou, encore, de réseautage.	
Bref historique et évolution	Créé en 1990, tout d'abord sous forme de bureau du délégué aux étrangers, le COSM a connu une évolution structurelle importante. Les besoins exprimés à l'interne du canton mais également les modifications légales fédérales intervenues ces dernières années ont impacté la construction du service. Pionnier depuis 25 ans dans les questions liées à l'intégration des étrangers, le canton peut maintenant s'appuyer sur une reconnaissance nationale et internationale de l'importance d'une politique proactive en matière de cohésion. La nouvelle LEtr, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, et la réforme de la LAsi simultanée ont ainsi introduit des objectifs mais aussi des moyens dévolus à l'intégration des populations migrantes.	

	Le COSM a donc développé un plan d'action basé, d'une part, sur le programme d'intégration cantonal (PIC) mais aussi sur la base des recommandations de la commission de l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM). La question de l'employabilité des migrants est un des objectifs du Service dans le cadre du PIC (un des 8 domaines) ainsi que dans le cadre de la stratégie d'insertion socio-professionnelle financée par les forfaits fédéraux d'intégration (réfugiés et admis provisoires). C'est dans ce cadre global que s'est développée non seulement l'activité d'intégration au sens global du COSM, mais également celle de l'insertion professionnelle.
--	--

L'INSERTION EN CHIFFRES :

	2014	2013
Cours ou projets spécifiques liés au forfait d'intégration	151	110
Places en insertion financées par le COSM (forfaits fédéraux)	10	12
Coaching		
<i>Echelle</i>	70	
<i>CAP</i>	3	
<i>Pro-Act-e</i>	6	
Ressources		
EPT œuvrant dans l'insertion socio-professionnelle		2.06
Participation fédérale PIC :		191.955.-
Forfaits d'intégration (part fédérale) :		1.928.395.-
Participation cantonale PIC ¹²		191.955.-

¹² Chiffres budget 2015 – sans charges de personnel (à noter cependant que certaines mesures sont dispensées directement par le personnel du COSM)

Le Service des formations postobligatoires et de l'orientation par son Office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ)

Fondements	L'organisation de l'OFIJ, structure développée au sein du Service de la formation post-obligatoire depuis le 1 ^{er} janvier 2012, fera l'objet d'un rapport séparé (15.025) soumis au Grand Conseil cet automne et qui détaillera l'historique, l'organisation et les fondements légaux de cet office. Il ne s'agit donc pas ici de reprendre cette présentation. Cependant, l'OFIJ ayant une place importante dans le dispositif d'insertion, il paraît important de pouvoir en rappeler les missions afin de comprendre son rôle dans l'ensemble du dispositif global.
Missions	Permettre 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 aiguillés vers des structures permettant une intégration dans le monde professionnel; Diminuer le nombre de jeunes bénéficiant de l'aide sociale; Diminuer le risque que les jeunes conçoivent l'aide sociale comme un mode de vie et qu'ils y recourent ou y retournent systématiquement; Augmenter l'efficacité d'intervention des différentes structures par une coordination et une organisation stratégique; Gérer les relais et coordination avec les autres entités actives dans la réinsertion afin d'éviter l'intervention de mesures se chevauchant.
Insertion	Comme évoqué ci-dessus, l'OFIJ remplit un rôle important dans le cadre de l'insertion des jeunes. Le développement du travail en réseau ainsi que sa présence au sein de la collaboration interinstitutionnelle permettent d'assurer une certaine coordination.

Le Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)

Fondements et missions	Le service de la protection de l'adulte et de la jeunesse (service des mineurs et des tutelles jusqu'en 2011) est géré au sein du Département de l'éducation et de la famille. Comme son nom l'indique, le SPAJ a pour principale mission d'assurer la protection des enfants dont les conditions minimales au sein du cadre familial ne sont pas remplies et des adultes lorsque ceux-ci ont besoin d'un soutien personnel et ne disposent pas d'une entière autonomie, principalement dans le cadre du droit de protection de l'adulte. (Code Civil) . Si les missions du SPAJ sont avant tout axées sur les questions liées au cadre de vie, avec une notion forte de protection pour l'enfant et de soutien à l'adulte, il ne faut pas négliger, dans ce dernier cas notamment, le rôle qu'il joue dans le soutien à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle notamment des jeunes adultes.
Insertion	Dans ses missions de soutien aux adultes (mais parfois aussi aux mineurs en âge de chercher une formation professionnelle) le SPAJ accompagne, entre autres, le bénéficiaire qui peut mener une démarche d'insertion dans la mise en place et la réalisation d'un projet. Il le soutient ainsi tant dans la recherche d'emploi et que dans les liens avec d'autres services (notamment ORPN/OAI). Lors de la mise en place d'une démarche d'intégration, même gérée par un service proche du domaine de l'emploi, le SPAJ continue à être présent en apportant ses compétences spécialisées et un suivi proche du bénéficiaire (protection et appui à la personne). La volonté est de pouvoir, là aussi, coordonner et développer les collaborations existantes avec ce service afin d'avoir une vision globale du processus d'insertion. La clarification du schéma permettra également de mettre en place un processus de recours au service (notamment par l'ORPN et l'OAI) défini et efficace.

Le Service pénitentiaire (SPNE)

Fondements et missions	La réforme de la partie générale du Code pénal suisse en 2007 a formalisé les questions de l'accès à la formation et au perfectionnement pour les personnes mises en détention notamment à ses articles 82 et 90. Afin de pouvoir remplir cette partie de ses missions, le SPNE entretient un lien étroit avec le Service de l'emploi, un lien qui devrait être amené à se renforcer dans le cadre de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle. C'est notamment au titre d'un meilleur suivi transversal qu'un groupe de travail regroupant notamment le Semp mais aussi de l'Ocosp et le CEFNA (jusqu'en 2014) a été mis sur pied dès 2007. La ligne budgétaire dévolue aux éléments de formation et perfectionnement des détenus est d'ores et déjà gérée par le Semp depuis 2009. Il en va de même pour un projet pilote financé en partie par le SECO qui vient s'ajouter aux moyens dévolus pour la formation des personnes en détention. - À noter que depuis le 1^{er} janvier 2015, le Service pénitentiaire dispose en son sein de deux offices en lien direct avec les activités d'insertion, soit l'Office d'application des peines et des mesures et l'Office de probation, deux entités du SPNE amenées à fusionner d'ici au 1^{er} janvier 2016.
Insertion	Les éléments liés au perfectionnement et formation des détenus sont liés à la volonté de pouvoir assurer une réinsertion durable des détenus une fois la peine effectuée, et prévenir également les risques de récidive. Ces éléments sont donc traités de manière proactive dans le cadre de la peine. Le suivi s'effectue également après la sortie de détention, notamment dans le cas d'une libération conditionnelle soumise à la réalisation d'un projet professionnelle.

CALENDRIER MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE – NEW DEAL

ANNEXE 3

Calendrier mise en œuvre du New Deal	mai-15	juin-15	juil-15	août-15	sept-15	oct-15	nov-15	déc-15	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16	janv-17
Communes : Mise en place collaboration, définition des règles et entrée en vigueur																					
Parapublic : Définition des règles, arrêtés, contrats et entrée en vigueur																					
Grandes entreprises : Rencontre et signature conventions																					
G. entreprises : Entretiens de suivi et bilans																					
Assoc. Prof : Travail pilote sur branches																					
Assoc. Prof : Campagnes branches																					
Agences temporaires : Rencontre et définition partenariat																					
Campagne générale de sensibilisation (médias, événements d'associations etc.)																					
Campagne domiciliation des pendulaires																					
Labellisation des employeurs : développement et mise en œuvre																					
Labellisation des employeurs et prix d'intégration : mise en œuvre																					
Coordination du démarchage : élaboration et mise en œuvre																					

Elaboration	
Déroulement	
Bilan	

CALENDRIER MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE – NOUVEAU DISPOSITIF

ANNEXE 4

Calendrier mise en œuvre du dispositif	sept-15	oct-15	nov-15	déc-15	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16	janv-17	févr-17	mars-17	avr-17	mai-17	juin-17	juil-17	août-17	sept-17	oct-17	nov-17	déc-17	1er sem-18
Prise en charge et pronostic : Elaboration des outils et mise en place																													
Pronostic : Processus de mise en œuvre ORP																													
Pronostic : Processus de mise en œuvre OAI + 2 GSR pilotes																													
Pronostic : Mise en œuvre autres GSR et services																													
Employabilité : Elaboration sur boîte à outil / branches pilotes et outil monitoring																													
Employabilité : Processus de mise en œuvre ORP																													
Employabilité : Processus mise en œuvre 2 GSR pilotes																													
Employabilité : Processus mise en œuvre tous les GSR et services impliqués																													
Employabilité : Extension progressive à d'autres branches																													
Mécanisme d'appui à l'ORP et AI par autres services																													
Monitoring : Elaboration du concept de suivi																													
Plateforme informatique : Mise en place																													
1er bilan global du dispositif																													

Elaboration et mise en place des outils	
Formation des collaboratrices et collaborateurs	
Période test	
Bilan	
Adaptation	
Mise en œuvre	
Pérennisation Mise en œuvre	

CII	Collaboration interinstitutionnelle
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
GSR	Guichet social régional
ISP	Insertion socio-professionnelle
LMMT	Office de logistique des mesures du marché du travail
MIP	Mesure d'intégration professionnelle
MMT	Mesure du marché du travail
OAI-NE	Office de l'assurance invalidité du canton de Neuchâtel
ODAS	Office cantonal de l'aide sociale
OFET	Office des emplois temporaires
OFIJ	Office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle
ORP(N)	Office régional de placement (neuchâtelois)
SASO	Service cantonal de l'action sociale
SECO	Secrétariat fédéral à l'économie
SEMP	Service de l'emploi
SFPO	Service des formations postobligatoires et de l'orientation
SMIG	Service des migrations
SPAJ	Service de protection des adultes et de la jeunesse
SPNE	Service pénitentiaire
SSR	Service social régional

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	1
1. INTRODUCTION.....	3
1.1 Objectif du rapport.....	3
1.2 Structure du rapport	4
1.3 Consultation des milieux intéressés.....	5
2. SITUATION DE L'EMPLOI DANS LE CANTON: LA NAISSANCE D'UN PARADOXE.....	7
2.1 La situation de l'emploi du début des années 2000 à la crise de 2009	7
2.2 La crise des "subprimes" de 2008-2009	8
2.3 Depuis 2010, l'apparition du paradoxe neuchâtelois	8
3. IMPACTS DU PARADOXE	10
3.1 Impact social	11
3.2 Impact économique.....	11
3.3 Impacts financiers	12
3.4 Impacts subsidiaires.....	12
4. ANALYSE DES CAUSES DU PARADOXE NEUCHÂTELOIS	13
4.1 Attractivité du marché du travail neuchâtelois et concurrence à l'embauche	13
4.2 Inadéquation des compétences aux besoins du marché de l'emploi	14
4.3 Défaut de politique d'intégration professionnelle	17
4.4 Investissement insuffisant dans les logiques préventives	19
4.5 Faible dynamique démographique du canton.....	19
4.6 Restrictions du cadre légal fédéral.....	20
4.7 Synthèse	22
5. APPROCHE GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ETAT	23
5.1 Une stratégie globale pour réduire le besoin d'assistance de la population.....	23
5.2 Brève description des cinq axes de la stratégie globale.....	24
5.2.1 Reconnaissance du travail.....	24
5.2.2 Prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle	24
5.2.3 Refonte de la stratégie d'intégration professionnelle	25
5.2.4 Maîtrise de la facture sociale	25
5.2.5 Lutte contre les abus	25
5.3. Projets menés, en cours et prévus	26
6. LE DISPOSITIF ACTUEL, SES LIMITES ET UNE VOLONTÉ DE LES DÉPASSER.....	28
6.1 Le dispositif actuel d'insertion	28
6.2 Les limites du dispositif actuel.....	29
6.3 Une vision et des principes partagés pour construire la nouvelle stratégie.....	30
7. LA NOUVELLE STRATEGIE	32
7.1 Le new deal pour l'emploi	32
7.1.1 Une contribution active des employeurs dans la démarche participative	33
7.1.2 Lancement du projet.....	34
7.1.3 Diffusion des bonnes pratiques et communication publique.....	37
7.1.4 Valorisation de l'effort des employeurs.....	37
7.2 Le dispositif de la nouvelle stratégie	38
7.2.1 La prise en charge.....	40
7.2.2 Le pronostic.....	41
7.2.3 Le développement du potentiel d'intégration	44
7.2.4 L'évaluation de l'employabilité.....	44
7.2.5 Le renforcement ou le maintien de l'employabilité	46
7.2.6 Le retour à l'emploi.....	46

8. CONDITIONS DE FAISABILITÉ	47
8.1 Les outils à développer	47
8.1.1 Mesures d'insertion et d'appui aux demandeurs d'emploi	47
8.1.2 La mise en réseau des compétences en cas de rupture	48
8.1.3 Le monitoring du dispositif	50
8.2 Les systèmes d'information.....	51
8.2.1 Application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi (ASTRIDE)	51
8.2.2 Plateforme de l'emploi	52
8.3 Les aspects légaux	52
9. REVISION DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE CHOMAGE	53
9.1. Fondements de la révision	53
9.2. Commentaire article par article	53
10. MISE EN OEUVRE	55
10.1 Structures de conduite	55
10.2 Structures opérationnelles	55
10.3 Calendrier.....	55
10.4 Les expériences menées	56
10.5 Projets liés.....	58
11. INCIDENCES DU PROJET	59
11.1 Aspects financiers	59
11.2 Ressources humaines.....	59
11.3 Communes.....	60
12. RÉFORME DE L'ETAT.....	61
13. VOTE DU GRAND CONSEIL	61
14. CLASSEMENT DE DIVERSES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES	62
14.1 Postulat 13.131 de la commission de gestion et des finances	62
14.2 Postulat 13.102 de la commission politique emploi	63
14.3 Postulat 09.132 de la commission insertion professionnelle	63
14.4 Postulat 10.173 de la commission insertion professionnelle	64
15. CONCLUSION GÉNÉRALE	65
LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE CHÔMAGE ..66	
ANNEXE 1.QUELQUES DÉFINITIONS	69
ANNEXE 2.LES SERVICES LIÉS À LA RÉINSERTION ET LEURS STRUCTURES	
A. SEMP.....	70
B. OAI	72
C. SECTEUR SOCIAL	74
D. SMIG.....	76
E. COSM	78
F. OFIJ	80
G. SPAJ	81
H. SPNE	82
ANNEXE 3.CALENDRIER MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE –	
NEW DEAL.....	83
ANNEXE 4.CALENDRIER MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE –	
NOUVEAU DISPOSITIF.....	84
ANNEXE 5.GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES.....	85
TABLE DES MATIERES	86