

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

à l'appui

d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 2'691'000 francs pour la mise en œuvre du programme Préapprentissage d'intégration plus (PAI+) pour la période 2021-2024(Du 21 octobre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le programme-pilote « Préapprentissage d'intégration » (PAI) a été lancé par la Confédération en 2018 afin de favoriser l'insertion professionnelle des réfugié-e-s reconnu-e-s et des personnes admises à titre provisoire. Le bilan des actions menées dans le cadre de la première convention, signée entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le canton de Neuchâtel, montre la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de ces mesures préparant les jeunes migrant-e-s à s'insérer dans une formation professionnelle.

Une circulaire du SEM publiée en avril 2020 étend le programme-pilote à un public-cible plus large, en incluant les ressortissant-e-s d'États membres de l'UE ou de l'AELE et d'États tiers arrivé-e-s tardivement en Suisse, et le renomme Préapprentissage d'intégration Plus (PAI+). La signature d'une nouvelle convention doit permettre au canton de Neuchâtel de poursuivre les mesures mises en place pour les quatre prochaines années (2021-2024).

Le subventionnement fédéral de ces mesures, objet du crédit d'engagement de 2'691'000 francs soumis à votre approbation, est important, puisqu'il permet au canton de bénéficier de montants conséquents et de favoriser une intégration sociale et professionnelle durable du public-cible, ce qui a un effet positif évident sur la facture sociale à moyen et long terme.

Finalement, la part du financement cantonal (351'000 francs pour les quatre ans) correspond uniquement à 15% du montant demandé à la Confédération. De plus, ce montant est intégré dans les charges de fonctionnement habituelles de l'État et n'occasionne pas de dépenses supplémentaires au budget du canton.

1. INTRODUCTION

Le Conseil fédéral a décidé de lancer à partir de 2018 un programme pilote, nommé Préapprentissage d'intégration (PAI), visant à améliorer durablement l'intégration professionnelle des réfugié-e-s reconnu-e-s et des personnes admises à titre provisoire. Le Conseil fédéral entend ainsi mieux exploiter le potentiel de cette main-d'œuvre et réduire la dépendance de cette dernière vis-à-vis de l'aide sociale.

Ce programme pilote prévoit de préparer le public-cible à une formation professionnelle initiale (et/ou au marché du travail) grâce à une année de préapprentissage axée sur le développement des compétences linguistiques et des compétences pratiques de base dans un champ professionnel spécifique. Afin de s'assurer du lien avec le monde économique, les Organisations du monde du travail (OrTra) constituent les partenaires privilégiés du programme pilote.

Une première convention-programme a été signée entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le Canton de Neuchâtel en avril 2018 permettant ainsi à celui-ci de bénéficier d'un subventionnement fédéral pour la mise en place de ce programme-pilote. Au niveau cantonal, le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), le service des migrations (CMIG) et le service de la cohésion multiculturelle (COSM) ont collaboré étroitement, aboutissant à une co-signature de la convention par les trois services concernés.

Au printemps 2019, le Conseil fédéral a décidé de prolonger le programme pilote de préapprentissage d'intégration jusqu'en 2024 et de l'étendre à d'autres branches d'activité. En outre, à partir de 2021, les ressortissant-e-s d'États membres de l'UE ou de l'AELE et d'États tiers arrivé-e-s tardivement en Suisse, dont le niveau de formation n'excède pas celui du degré secondaire II, pourront également participer au programme pilote. À cette occasion le programme pilote sera renommé « Préapprentissage d'intégration plus » (PAI+) à partir de 2021.

Le 30 avril 2020, le SEM a publié une circulaire précisant les conditions de dépôt des programmes cantonaux. Le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), après concertation avec le service de la cohésion multiculturelle (COSM) et le service des migrations (SMIG), va déposer une demande pour intégrer le PAI+ pour la période 2021-2024, ce qui doit être fait le 31 octobre 2020 au plus tard.

À Neuchâtel, la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) nécessite que votre Autorité approuve le décret portant sur le crédit d'engagement y relatif. Le décret est soumis à un référendum facultatif (art. 119 al. 1 let. b Loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (LDP)).

2. BUT DU PRÉSENT RAPPORT

Après deux années d'expérience du programme-pilote, le Conseil d'État souhaite notamment établir un premier bilan de celui-ci, estimant important et opportun de présenter ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui.

Ce rapport fait aussi état des perspectives pour les années futures et de la volonté d'orienter les actions vers un public-cible élargi, afin de se donner la possibilité d'insérer en formation professionnelle d'autres personnes migrantes qui ne pouvaient pas bénéficier du programme pilote jusqu'à maintenant.

De plus, la LfinEc impose le recours à un crédit d'engagement pour les conventions-programmes avec la Confédération entraînant des dépenses à charge du canton, et ceci même si la Confédération couvre a posteriori les coûts concédés par le canton. Les sommes engagées déterminent la compétence d'octroi, soit le Grand Conseil dans le cas présent.

Le présent rapport poursuit donc plusieurs objectifs que nous pouvons résumer comme suit :

- Tirer le bilan du PAI pour la période 2018 à 2020 ;
- Poser les bases du nouveau dispositif PAI+ à partir d'août 2021 ;
- Présenter une demande de crédit d'engagement afin de valider la convention entre le Canton de Neuchâtel et le Secrétariat d'État à la migration pour le PAI+.

3. BILAN 2018-2020

Dans le Canton de Neuchâtel, le PAI a été originellement nommé Start'intégration et proposé dans 3 domaines professionnels ; l'agriculture, l'hôtellerie-restauration et la mécanique industrielle.

Conformément aux recommandations du SEM, le programme se compose de trois parties distinctes formant un tout cohérent :

- a. Des cours de compétences de base, principalement en français, mathématiques et technologies de l'information et communication, dispensés dans l'Unité préapprentissage et transition du CPLN (futur Pôle préapprentissage et transition du CPNE) ;
- b. Des cours professionnels spécifiques au domaine choisi, donnés dans les écoles professionnelles concernées ;
- c. Des stages de longue durée dans des entreprises du domaine professionnel visé.

Comme indiqué ci-dessus, les milieux professionnels sont étroitement associés au programme puisque les OrTra concernées sont mandatées par le SFPO pour accompagner les jeunes migrant-e-s dans l'organisation du stage et l'encadrement des stagiaires au cours de celui-ci.

De plus, cet accompagnement spécifique par un-e professionnel-le issu-e du domaine professionnel concerné est un atout majeur du dispositif, car cela permet de mettre en lien les besoins des jeunes avec ceux du monde du travail.

Les résultats des deux premières volées (2018-2019 et 2019-2020) sont très encourageants puisque 25 jeunes migrant-e-s ont signé un contrat d'apprentissage au terme de l'année de préapprentissage. De plus, deux autres jeunes migrant-e-s ont pu intégrer directement le monde du travail sans passer par une formation professionnelle initiale et sont devenu-e-s indépendant-e-s financièrement.

Fort de ces résultats, le Canton de Neuchâtel a décidé d'élargir l'offre de formation proposée, en incluant le domaine de la santé depuis le début de l'année scolaire 2020-2021. Celui-ci rencontre un vif succès, ce qui permet par ailleurs d'augmenter la part de jeunes femmes migrantes dans le dispositif.

4. ORGANISATION DU PAI+ DÈS AOÛT 2021

4.1. Nouveau contour du public-cible

Le passage du PAI au PAI+ va permettre aux cantons de proposer cette année de préapprentissage spécifique à un public-cible plus large, englobant également les ressortissant-e-s d'États membres de l'UE, de l'AELE et d'États tiers arrivé-e-s tardivement en Suisse. Un tiers des places totales au maximum pourra être attribué à cette nouvelle population. Afin de pouvoir accueillir ce nouveau public, le Canton de Neuchâtel va profiter de la nouvelle convention pour augmenter d'un tiers le nombre de places « réservées » chaque année auprès du SEM. Le dispositif devrait donc prendre de l'ampleur dès la rentrée 2021 en passant de 40 places réservées chaque année auprès du SEM à 60 places. Ce nombre de places indique un maximum et elles ne seront pas forcément toutes repourvues.

Cette ouverture à un public plus large pose en particulier le défi de l'identification, puis de l'information, du public-cible. Des discussions sont menées par le SFPO auprès du service des migrations (SMIG) et du service de la cohésion multiculturelle (COSM) afin de définir les canaux d'information privilégiés pour faciliter l'accès à ce programme pour le nouveau public-cible.

4.2. Nouveaux domaines professionnels

Afin de pouvoir accueillir le nouveau public-cible et de pouvoir répondre à la demande des milieux économiques, une ouverture du programme dans d'autres domaines professionnels est prévue. À l'heure actuelle, des discussions avec les OrTra concernées sont sur le point d'aboutir à l'extension du programme au domaine du bâtiment et de la construction.

5. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

L'adoption du décret n'entraînera pas de conséquence sur le personnel.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le programme PAI+ impose un co-financement de la Confédération et du canton. La subvention fédérale versée par le SEM représente un montant de 13'000 francs pour chaque personne ayant complété l'année de préapprentissage. Les jeunes migrant-e-s quittant le dispositif en cours d'année sont remplacé-e-s immédiatement par d'autres personnes en liste d'attente, ce qui évite une baisse potentielle du montant reçu. Le montant prévu dans le budget ci-dessous constitue donc un montant maximum basé sur le nombre de places réservées auprès du SEM. Ce nombre ne pourra pas être dépassé. Une diminution des places occupées n'entraînerait pas non plus de charge supplémentaire pour le canton, ce dernier adaptant l'amplitude du dispositif aux montants effectivement reçus.

Le subventionnement de la Confédération permet de couvrir entièrement les coûts des cours professionnels proposés pendant l'année, ainsi que les mandats de prestations internes et externes établis pour l'identification et l'accompagnement du public-cible. Voici

le budget établi en tenant compte d'un dépôt d'une nouvelle demande du canton et d'une acceptation de celle-ci par le SEM (tableau 1). Les subventions versées par le SEM étant calculées sur une année scolaire, les montants mentionnés pour les années 2021 et 2024 correspondent en fait à des demi-années.

Incidences financières	2021	2022	2023	2024	Total
Compte de résultat :					
Revenus d'exploitation					
Recettes Confédération	-390'000.00	-780'000.00	-780'000.00	-390'000.00	-2'340'000.00
Charges d'exploitation					
Cours professionnels	160'000.00	320'000.00	320'000.00	160'000.00	960'000.00
Mandats (prestations internes et externes)	230'000.00	460'000.00	460'000.00	230'000.00	1'380'000.00
Masse salariale à l'Etat de Neuchâtel	58'500.00	117'000.00	117'000.00	58'500.00	351'000.00
Total	448'500.00	897'000.00	897'000.00	448'500.00	2'691'000.00
Solde	58'500.00	117'000.00	117'000.00	58'500.00	351'000.00

Note importante: Les montants mentionnés sous la masse salariale sont totalement compris dans les budgets de fonctionnement de l'Etat et n'entraînent donc aucun surcoût.

La part cantonale mentionnée ci-dessus représente la direction, la coordination et le suivi du programme, qui sont assurés principalement par l'office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ), l'office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) et de l'Unité préapprentissage et transition du CPLN.

Les activités des acteurs et actrices cité-e-s ci-dessus permettent de garantir le processus de sélection des candidat-e-s au programme, l'accompagnement psycho-social des préappren-ti-e-s pendant l'année, l'évaluation des aptitudes et du potentiel des préappren-ti-e-s, les contacts avec la confédération et l'établissement des différents rapports statistiques exigés par la convention.

Les montants mentionnés sont totalement compris dans les budgets de fonctionnement respectifs de ces entités et n'entraînent donc aucun surcoût pour le Canton de Neuchâtel. Une partie de l'activité de l'OFIJ est prévue notamment pour le développement et le suivi de tels projets. Au final, la charge nette pour l'État est de 351'000 francs. Celle-ci a été considérée au projet de budget 2021 et dans la PFT 2022-2024.

Il est important de préciser que le crédit d'engagement nécessitera un suivi financier analytique sur la base des coûts complets afin de s'assurer que les montants versés par la Confédération couvrent bien les coûts réels du programme et que le crédit sollicité auprès de votre autorité est respecté.

Le crédit d'engagement requis est, du point de vue légal, une dépense nouvelle, et ceci même si elle est compensée uniquement de dépenses déjà existantes et de nouvelles charges entièrement couvertes par les subventions fédérales. Votre Autorité doit néanmoins être saisie à mesure que l'art. 38 de la LFinEc l'exige alors même que le décret n'entraînera aucune charge nette supplémentaire pour le canton.

Dans ce cas précis, contrairement à d'autres conventions-programmes, la Confédération n'exige pas des cantons qu'ils reprennent tout ou partie du dispositif à leur charge au terme de la convention. Il n'y a donc pas d'engagement financier du canton au-delà de 2024.

7. REDRESSEMENT DES FINANCES

La demande n'a pas de lien direct avec le redressement des finances. Comme indiqué plus haut, le décret n'entraîne pas de charges supplémentaires pour l'État tout en garantissant des subventions fédérales importantes. Il est important de préciser toutefois qu'une intégration professionnelle durable des jeunes migrant-e-s grâce à l'obtention d'une formation initiale permet de favoriser leur indépendance financière et de réduire la charge sociale de l'État.

8. RÉFORME DE L'ÉTAT

La demande n'a pas de lien direct avec la réforme de l'état.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

La convention-programme entraîne une dépense pour le canton allant au-delà d'un seul exercice budgétaire. Dès lors, conformément à la LFinEC, cette dépense doit faire l'objet d'un crédit d'engagement.

Compte tenu du fait que certaines dépenses prévues sont supérieures à 700'000 francs par année, le décret proposé est soumis au vote à la majorité qualifiée, conformément à l'art. 36, alinéa premier, lettre b) (LFinEC) du 24 juin 2014. Il requiert dès lors l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

10. CONCLUSION

Le présent décret permet la poursuite pour les années scolaires 2021-2024 du PAI+ et facilite ainsi l'insertion en formation professionnelle des migrant-e-s arrivé-e-s tardivement en Suisse, ce qui aura un effet positif sur la facture sociale du canton à moyen et long terme.

De plus, le présent décret permet au Canton de Neuchâtel de bénéficier de subventions fédérales couvrant les coûts totaux directs du programme, seules les charges découlant du pilotage du projet restant à financer par le canton. En outre, ces charges résiduelles pour le canton s'inscrivent dans le budget usuel de l'État et le décret n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour celui-ci.

Le Conseil d'État vous propose donc d'adopter le décret soumis à votre approbation.

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

Neuchâtel, le 21 octobre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

portant octroi d'un crédit d'engagement de 2'691'000 francs pour la mise en oeuvre du programme Préapprentissage d'intégration plus (PAI+) pour la période 2021-24

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), du 16 décembre 2005 ;

vu la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), du 13 décembre 2002 ;

vu l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr), du 19 novembre 2003 ;

vu la loi cantonale sur la formation professionnelle, du 13 décembre 2002 ;

vu la loi sur l'insertion des jeunes en formation professionnelle (LIFP), du 26 janvier 2016 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 21 octobre 2020,

décède :

Article premier ¹Un crédit d'engagement de 2'691'000 francs est accordé au Conseil d'État durant les exercices 2021 à 2024 pour la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs définis dans le programme pilote de préapprentissage d'intégration plus (PAI+).

²Le crédit d'engagement visé à l'alinéa premier est destiné à financer :

- Les cours professionnels dispensés pendant l'année de préapprentissage ;
- Les mandats de prestations pour l'identification puis l'accompagnement du public-cible pendant l'année de préapprentissage.

Art. 2 Conformément à l'article 40, alinéa 2 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, le montant du crédit d'engagement est inscrit au brut et les subventions de la Confédération seront portées en diminution du montant brut.

Art. 3 Le Conseil d'État est autorisé à se procurer, éventuellement par voie d'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,