



**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
relatif à
la mise en oeuvre du programme Préapprentissage
d'intégration (PAI) pour les périodes 2021-2023 et 2024-2028**

(Du 25 septembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le programme « Préapprentissage d'intégration » (PAI) a été lancé pour une phase-pilote par la Confédération en 2018, afin de préparer l'insertion en formation professionnelle des réfugié-e-s reconnu-e-s et des personnes admises à titre provisoire. Une première convention pour les années 2018 à 2022 a été signée entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le canton de Neuchâtel. Dès 2020, au vu du succès des premières volées, le programme a été étendu 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.

Le présent rapport a pour objectif de rendre compte à votre Autorité de la mise en œuvre de ce programme, qu'elle a approuvé le 26 janvier 2021 (rapport 20.040), ainsi que des intentions du Conseil d'État pour les années 2024-2028.

Le bilan très encourageant du travail mené dans le cadre des deux premières conventions 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 2023 sous le titre « Pérennisation du PAI » prolonge le programme jusqu'en juillet 2028. La signature d'une nouvelle convention permettra au canton de Neuchâtel de poursuivre les mesures mises en place.

La part du subventionnement fédéral de ces mesures est importante, puisqu'elle permet au canton de bénéficier de montants conséquents, de renforcer la formation des personnes migrantes et de favoriser leur intégration sociale et professionnelle durable, ce qui a un effet positif évident sur la facture sociale à moyen et long terme, de même que sur le marché de l'emploi.

La part du financement cantonal est de 1'857'672 francs pour les quatre années scolaires 2024-2025 à 2027-2028, ce qui représente 37% du montant global : les 63% restant sont à la charge de la Confédération, au travers d'un subventionnement direct, pour un montant de 3'130'328 francs.

1. INTRODUCTION

Lancé en août 2018 sous la forme d'un projet pilote, le programme fédéral de préapprentissage d'intégration (PAI) permet aux réfugié-e-s reconnu-e-s et aux personnes admises à titre provisoire d'acquérir de façon ciblée et axée sur la pratique les compétences nécessaires pour accéder à un apprentissage sanctionné par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ou un certificat fédéral de capacité (CFC).

Ce programme consiste en 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.

Une première convention a été signée en avril 2018 entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le canton de Neuchâtel, permettant ainsi à celui-ci de bénéficier d'un subventionnement fédéral pour la mise en place du programme-pilote. Au niveau cantonal, le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), le service des migrations (SMIG) et le service de la cohésion multiculturelle (COSM) ont collaboré étroitement à sa mise en oeuvre.

Au printemps 2019, la Confédération a décidé de prolonger le programme de préapprentissage d'intégration jusqu'en juillet 2024 et de l'étendre à d'autres branches d'activité. En outre, depuis l'été 2021, il est également accessible aux adolescent-e-s et aux jeunes adultes ne relevant pas du domaine de l'asile (PAI+). Sont en particulier visé-e-s ici les ressortissant-e-s d'États membres de l'UE ou de l'AELE ou d'États tiers sans diplôme du degré secondaire II, ainsi que les bénéficiaires du statut de protection S. Après l'acceptation du rapport 20.040 par votre Autorité le 26 janvier 2021, une nouvelle convention a alors été signée avec la Confédération pour la période 2021-2024.

Le 28 avril 2023, le SEM a publié une nouvelle circulaire précisant les conditions de dépôt des programmes cantonaux pour la période d'août 2024 à juillet 2028. Le SFPO, après concertation avec le COSM et le SMIG, a déposé une demande afin de poursuivre le programme dans le canton de Neuchâtel.

La nouvelle circulaire introduit de nouvelles mesures pour améliorer l'accessibilité, le conseil et la préparation du groupe cible élargi (voir chapitre 4). Ceci entraîne un changement du mode de financement de la Confédération. Le montant versé par préappren-ti-e passe ainsi de 13'000 francs à 11'000 francs. En contrepartie, un montant forfaitaire de 122'582 francs sera versé au canton de Neuchâtel pour le développement des nouvelles mesures (présentées sous chapitre 4).

Bien que la modification de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) du 1^{er} juin 2022 n'impose plus le recours à un crédit d'engagement dans le cadre d'une convention programme passée avec la Confédération, le Conseil d'État souhaite par le présent rapport d'information présenter à votre Autorité un bilan intermédiaire de la mise en œuvre du programme qu'elle a accepté avec le rapport 20.040 ainsi que des options prises pour la prochaine convention 2024-2028.

2. BUT DU PRÉSENT RAPPORT

Après cinq années d'expérience du programme, le Conseil d'État estime important et opportun de présenter les actions menées et les résultats obtenus jusqu'à aujourd'hui.

Ce rapport fait aussi état des perspectives pour les années futures et de la volonté de faciliter l'accès au programme pour un public-cible élargi, afin d'offrir la possibilité à d'autres personnes migrantes de s'insérer durablement dans une formation professionnelle.

Le présent rapport poursuit donc deux objectifs :

- tirer le bilan du PAI pour la période 2018 à 2023 ;
- poser les bases du nouveau dispositif PAI à partir d'août 2024.

3. BILAN 2018-2023

Dans le canton de Neuchâtel, le PAI, nommé Start'intégration, a été proposé au départ dans trois 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 :

- des cours en français, mathématiques et technologies de l'information et communication, dispensés par le pôle Préapprentissage et Transition du Centre de formation professionnelle neuchâtelois (CPNE) ;
- des cours professionnels spécifiques au domaine choisi, donnés dans les pôles concernés du CPNE ;
- des stages de longue durée dans des entreprises du domaine visé.

Au fil des volées, trois domaines sont venus compléter cette offre. Le domaine de la santé est intégré dans le programme depuis le début de l'année scolaire 2020-2021 et rencontre un vif succès, permettant par ailleurs d'augmenter la part de femmes migrantes dans le dispositif. Les cours spécifiques sont donnés dans ce domaine directement par l'OrTra santé-social. Dès 2021-2022, c'est le domaine du bâtiment et de la construction qui a pu être lancé avec plein succès également avec les cours professionnels spécifiques assumés par le pôle Bâtiment et Construction du CPNE. Finalement, dès la rentrée scolaire 2022, un domaine « mixte », regroupant les professions dans lesquelles les effectifs ne permettent pas l'ouverture d'une classe spécifique, a pu être mis en place. En revanche, le domaine de l'agriculture a dû être abandonné par manque de candidatures.

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 encadrer les stagiaires au cours de celui-ci. Cet accompagnement spécifique par un-e coach issu-e du domaine professionnel concerné est un atout majeur du dispositif, car il permet de mettre en lien les besoins des jeunes et ceux du monde du travail.

Les résultats des cinq premières volées sont particulièrement encourageants, puisque, sur 154 personnes ayant intégrées le dispositif, 104 ont signé un contrat d'apprentissage au terme de l'année de PAI. De plus, quatre 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. Sur toutes les volées, le taux de signatures de contrat à la fin de l'année de PAI dans le canton de Neuchâtel est donc de 67%, nettement supérieur à la moyenne suisse qui se situe à 55%.

L'évolution de ces 104 apprenti-e-s est ensuite suivie de près pendant leurs années de formation. 34 d'entre elles/eux ont déjà obtenu un titre AFP ou CFC, 59 sont en cours de formation, alors que seulement 11 apprenti-e-s ont vécu une rupture de contrat, ce qui est une proportion très faible en regard des parcours des personnes concernées.

4. ORGANISATION DU PAI DÈS AOÛT 2024

4.1. ACCESSIBILITÉ DU PUBLIC-CIBLE ÉLARGI

La circulaire du SEM met fortement l'accent sur l'accessibilité au programme pour le public-cible élargi. En effet, l'ouverture à un public plus large a mis en lumière le défi de l'accès à un public difficile à atteindre, car souvent non-connu des instances étatiques.

Le canton de Neuchâtel prévoit plusieurs moyens pour répondre à ce défi. D'une part, une information sur l'existence de ce programme sera transmise de manière systématique aux nouveaux/nouvelles arrivant-e-s dans le canton de Neuchâtel. Pour cela, des discussions sont en cours avec le COSM et les contrôles des habitant-e-s des communes, qui sont en charge de la primo-information de ce public. D'autre part, une information ciblée par le biais des personnes-relais

au sein des collectivités migrantes est également envisagée. Finalement, des séances d'informations données dans le cadre des cours de français pour allophones seront organisées régulièrement.

4.2. CONSEIL ET PRÉPARATION DU PUBLIC-CIBLE ÉLARGI

Une fois le public-cible élargi identifié et informé, il s'agira de formaliser deux étapes fondamentales : conseiller ces personnes dans la construction d'un projet professionnel et les préparer à atteindre les compétences scolaires minimales du PAI.

La première étape sera assurée par le SFPO et son office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP), tandis que la deuxième sera dévolue aux classes JET (jeunes en transition) du pôle Préapprentissage et Transition du CPNE, comme c'est déjà le cas actuellement.

5. 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 11'000 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. À ce montant *per capita* s'ajoute un montant forfaitaire de 122'582 francs annuels pour financer les nouvelles mesures.

Le canton de Neuchâtel a réservé auprès du SEM 60 places pour chaque année scolaire. Ce nombre de places indique un plafond qui ne sera pas nécessairement atteint. Le montant prévu dans le budget ci-dessous constitue donc un montant maximum potentiellement à la charge du canton.

Une diminution des places occupées n'entraînerait pas de charges supplémentaires pour le canton, qui adaptera le dispositif aux montants effectivement reçus.

Le budget figurant dans le tableau ci-dessous est établi en tenant compte d'un dépôt d'une nouvelle demande du Canton et d'une acceptation de celle-ci par le SEM. Les subventions versées par le SEM étant calculées sur une année scolaire, les montants mentionnés pour les années civiles 2024 et 2028 correspondent à des demi-années.

Incidences financières	2024 (août-décembre)	2025	2026	2027	2028 (janvier-juillet)	Total
Compte de résultat :						
Revenus d'exploitation						
Recettes Confédération année PAI	-330'000.00	-660'000.00	-660'000.00	-660'000.00	-330'000.00	-2'640'000.00
Recettes Confédération Mesures préparatoires	-61'291.00	-122'582.00	-122'582.00	-122'582.00	-61'291.00	-490'328.00
Total	-391'291.00	-782'582.00	-782'582.00	-782'582.00	-391'291.00	-3'130'328.00
Charges d'exploitation						
Cours professionnels PAI	260'000.00	520'000.00	520'000.00	520'000.00	260'000.00	2'080'000.00
Cours de préparation aux compétences de base	125'000.00	250'000.00	250'000.00	250'000.00	125'000.00	1'000'000.00
Mandats externes (accompagnement)	180'000.00	360'000.00	360'000.00	360'000.00	180'000.00	1'440'000.00
Mandats internes: Masse salariale à l'Etat de NE (coordination et mesures)	58'500.00	117'000.00	117'000.00	117'000.00	58'500.00	468'000.00
Total	623'500.00	1'247'000.00	1'247'000.00	1'247'000.00	623'500.00	4'988'000.00
Solde	232'209.00	464'418.00	464'418.00	464'418.00	232'209.00	1'857'672.00

Dans un souci de transparence et de bonne gestion, et afin de répondre aux exigences comptables du SEM, le coût des cours professionnels PAI est indiqué sous forme de coûts complets. Cela implique de considérer non seulement l'ensemble des charges directes, telles que les salaires du corps enseignant, mais également les charges indirectes, telles que les coûts administratifs ou

d'infrastructures. Jusqu'à ce jour, tout ou partie de ces coûts n'étaient pas intégrés dans les coûts du PAI, mais supportés par les établissements dispensant les cours professionnels. Afin de visibiliser et valoriser l'ensemble des coûts et recettes générés au niveau du budget, les coûts supportés par les établissements ont été intégrés dans le tableau ci-avant.

La nouvelle ligne de budget concernant les cours de préparation aux compétences de base pour le nouveau public cible élargi découle de la nouvelle étape présentée au point 4.2. Le montant pris en compte constitue la valorisation en termes financiers du travail effectué au sein des classes JET, accueillant déjà le public défini ci-dessus, et ne représente donc pas une charge supplémentaire sur le budget global de l'État.

Les mandats externes sont liés à l'accompagnement assuré par les OrTra pendant l'année de PAI pour soutenir les jeunes dans leur recherche de places de stage et d'apprentissage.

Les mandats internes à l'État intègrent deux tâches principales. D'une part, la direction, la coordination et le suivi du programme, assurés par le SFPO au travers de son office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ). Ceci comprend l'information au public-cible, le processus de sélection des candidat-e-s au programme, les contacts avec la Confédération, l'établissement des différents rapports statistiques exigés par la convention et la coordination entre les différent-e-s acteurs et actrices du programme. D'autre part, un montant est réservé aux nouvelles étapes d'identification et de conseil du public-cible, qui seront assurées respectivement par le COSM et par le SFPO. Le montant de 117'000 francs signalé au titre de mandats internes est constitué d'un 0.5 EPT au sein du SFPO et des moyens engagés par le COSM pour l'identification du public-cible et d'une mise en évidence du travail effectué par les services de l'État.

Au total, la charge nette pour l'État est de 1'857'672 francs pour les années scolaires allant de août 2024 à juillet 2028. De fait, ce coût inclut en grande partie la valorisation comptable de tâches déjà effectuées par le canton et ne constitue donc pas, en l'état, une charge supplémentaire pour le budget de l'État. Le seul coût nouveau, entièrement autofinancé par le financement fédéral, est détaillé sous chapitre 6.

Il faut relever que dans ce cas précis, contrairement à d'autres conventions-programmes, la Confédération n'exige pas du canton qu'il reprenne tout ou partie du dispositif à sa charge au terme de la convention. Il n'y a donc pas d'autres engagements financiers du canton au-delà de 2028.

Comme indiqué plus haut, la mise en œuvre de ce programme n'entraîne pas de charges supplémentaires pour l'État par rapport au cadre actuel du PAI tout en garantissant des subventions fédérales conséquentes. Il est important par ailleurs de rappeler qu'une intégration professionnelle durable des jeunes migrant-e-s, grâce à l'obtention d'une formation initiale, permet de favoriser leur indépendance financière, leur intégration sociale et de réduire la facture sociale de l'État et des communes.

6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le nouveau montant alloué permet de financer entièrement le coût d'engagement de personnel nécessaire au sein du SFPO (OCOSP : 0.3 EPT et OFIJ : 0.2 EPT) afin d'assurer respectivement le conseil au public-cible et la direction/coordination du programme. Ce coût est intégralement couvert par le financement fédéral que le programme permet d'acquérir.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La poursuite du PAI contribuera à renforcer la formation des personnes migrantes et à leur permettre de s'intégrer durablement sur le marché de l'emploi. En ce sens, ce rapport s'inscrit dans les buts poursuivis par les objectifs de développement durable de l'Agenda 21 s'agissant notamment

d'œuvrer pour une réduction de la pauvreté, une éducation de qualité, une réduction des inégalités et l'accès à un travail décent.

8. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le PAI peut aussi concerner les personnes vivant avec un handicap. Celles-ci peuvent en effet aussi s'inscrire dans le PAI afin de se préparer au mieux à une formation ou un emploi. Ceci est d'autant plus important pour le public migrant, qui ne remplit pas toujours les conditions de cotisation pour prétendre à l'octroi de mesures de la part de l'Assurance-Invalidité. Le PAI contribue donc indirectement à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), entrée en vigueur en Suisse en 2014, et à la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap, conformément à la loi cantonale sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA).

9. CONCLUSION

La mise en œuvre du programme PAI permettra la poursuite pour les années scolaires 2024-2025 à 2027-2028 du programme déjà en place depuis 2018 et facilitera l'insertion en formation professionnelle des migrant-e-s arrivé-e-s tardivement en Suisse. L'impact sera également positif sur les charges d'aide matérielle assumées par l'État et les communes à moyen et long terme.

La convention passée avec le SEM permettra au canton de Neuchâtel de bénéficier d'importantes subventions fédérales directes couvrant la majorité des coûts du programme. En outre, ces charges résiduelles pour le canton s'inscriront dans le budget usuel de l'État et n'entraîneront pas de coûts supplémentaires pour ce dernier.

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

Neuchâtel, le 25 septembre 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
CDPH	Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées
CFC	Certificat fédéral de capacité
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
CPNE	Centre de formation professionnelle neuchâtelois
JET	Jeunes en transition
LFinEC	Loi sur les finances de l'État et des communes
LIncA	Loi cantonale sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap
OCOSP	Office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle
OFIJ	Office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle
OrTra	Organisations du monde du travail
PAI	Préapprentissage d'intégration
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFPO	Service des formations postobligatoires et de l'orientation
SMIG	Service des migrations

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. BUT DU PRÉSENT RAPPORT	2
3. BILAN 2018-2023	3
4. ORGANISATION DU PAI DÈS AOÛT 2024	3
4.1. Accessibilité du public-cible élargi.....	3
4.2. Conseil et préparation du public-cible élargi	4
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	4
6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	5
7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	5
8. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	6
9. CONCLUSION	6
ANNEXE 1	
Liste des abréviations	7