

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
la politique publique cantonale de l'emploi 2024-2027**

(Du 31 janvier 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La bonne situation conjoncturelle, la dynamique de prospérité dans laquelle le Canton de Neuchâtel s'est engagé ces dernières années, un écosystème d'entreprises agiles, dynamiques et innovantes, de même que des réformes menées notamment en matière de politique publique de l'emploi ont contribué ensemble à combattre ce qui avait été qualifié, en 2015, de « paradoxe neuchâtelois ». Aujourd'hui, le taux de chômage se situe à un niveau historiquement bas dans le Canton de Neuchâtel. Le présent rapport revient plus particulièrement sur la politique cantonale de l'emploi déployée avec succès ces dernières années afin d'en rappeler les fondements et d'en expliciter les prolongements récents. Dans un monde en évolution rapide, il met également en avant la nécessité d'adapter en continu cette politique aux grands enjeux économiques et sociétaux qui façonnent le marché de l'emploi de demain, que ce soit en termes de digitalisation, de transition énergétique ou encore démographique et d'évolution du rapport au travail.

En regard de ces évolutions, la politique cantonale de l'emploi vise à participer à un marché de l'emploi équilibré dans une perspective de durabilité. Dans ce but, cette politique se déploie sur deux piliers :

- Favoriser une intégration professionnelle de qualité et maintenir un chômage aussi bas que possible ;*
- Promouvoir des conditions de travail respectueuses en luttant tant contre les abus que contre les nouvelles formes de précarisation en emploi.*

Cette double dimension mobilise l'essentiel de l'activité du service de l'emploi (ci-après : SEMP). Afin de garantir une intégration professionnelle réussie du plus grand nombre, la politique publique de l'emploi doit demeurer au plus proche des évolutions du marché de l'emploi. Elle doit d'une part répondre aux attentes des employeur-euse-s, et d'autre part, proposer un accompagnement et des mesures du marché du travail (ci-après : MMT) pertinentes pour améliorer l'employabilité des demandeur-euse-s d'emploi. Ce sont les conditions sine qua non pour éviter le retour d'un chômage structurel. Il s'agit par ailleurs de veiller à ce que les transformations qui marquent le monde économique ne péjorent pas les relations et conditions de travail.

Les stratégies initiées dès 2016 avaient pour originalité d'être fondées sur une vision très transversale de l'action publique, ainsi que sur une approche partenariale large, impliquant de multiples actrices et acteurs publics et privés dans une logique de coresponsabilité. Transversalité et co-construction des actions menées sur le marché de l'emploi continueront à être au cœur de la politique cantonale mise en œuvre.

Le Conseil d'État souhaite renforcer la politique cantonale de l'emploi à la fois par la consolidation des deux piliers qui la constituent initialement (intégration professionnelle et conditions de travail) et

en développant un « troisième pilier » à même de mieux appréhender le défi sociétal que représente le vieillissement démographique sur les ressources en compétences et personnel. Ces trois axes constituent les orientations stratégiques du Conseil d'État pour la prochaine période quadriennale.

1. INTRODUCTION

1.1 Objectif du rapport

La politique cantonale de l'emploi a pour objectif d'assurer un développement équilibré du marché de l'emploi cantonal. Le SEMP est chargé de la mise œuvre de cette politique et de ses objectifs, en collaboration avec les actrices et acteurs politiques, institutionnels, économiques et sociaux. Dans ce but, la politique publique de l'emploi se déploie sur deux piliers.

Le premier vise à favoriser une intégration professionnelle de qualité et à maintenir un chômage aussi bas que possible.

Le second a pour but la promotion de conditions de travail respectueuses en luttant tant contre les abus que les nouvelles formes de précarisation en emploi.

Ces deux piliers se sont appuyés dès 2016 sur deux rapports adoptés à l'unanimité par le Grand Conseil. D'une part, celui relatif à la nouvelle stratégie cantonale d'intégration professionnelle (ci-après : stratégie IP) ([15.047](#)). D'autre part, le rapport relatif à la lutte contre les abus ([16.030](#)). Les stratégies à la base des deux rapports en question avaient ceci de nouveau qu'elles étaient fondées sur une vision très transversale de l'action publique, ainsi que sur une approche partenariale large, impliquant de multiples actrices et acteurs publics et privés dans une logique de coresponsabilité. Pour l'État, l'objectif consistait à reconstruire certains équilibres fondamentaux afin que le dynamisme économique du canton profite à nouveau à l'ensemble de la population.

Les résultats obtenus depuis lors sont significatifs. À ce stade, il faut souligner la très importante baisse – en particulier en comparaison intercantonale – du taux de chômage dans le canton. La politique cantonale de l'emploi déclinée dès 2016 avait fait l'objet d'une première synthèse, en décembre 2020, sur les résultats de la réforme SEMP2020 et sur ceux liés à la nouvelle stratégie IP dans le rapport politique de l'emploi ([20.056](#)).

En mars 2022, le Conseil d'État neuchâtelois présentait son programme de législature 2022-2025. La notion de développement durable était retenue comme centrale et faisait office de fil conducteur. Le Conseil d'État entendait ainsi relever le défi du développement durable dans ses trois dimensions environnementale, économique et sociale. La politique cantonale de l'emploi proposée ici s'orientera dans une direction identique. Face aux défis à venir, elle favorisera un marché de l'emploi équilibré et durable à même de renforcer, au final, la cohésion sociale sur l'ensemble de l'espace cantonal.

1.2 Structure du rapport

Le chapitre 2 revient sur les caractéristiques spécifiques de l'économie neuchâteloise et les principales évolutions qui marquent et marqueront le marché de l'emploi. En effet, le rapport au travail change et de nouvelles aspirations se font jour, et ce dans un contexte où l'employabilité demeure clé. Parallèlement, digitalisation, transition énergétique et changement démographique façonnent déjà l'économie et ne sont pas sans conséquences sur l'emploi. Ce chapitre reviendra sur ces grandes évolutions pour mieux remettre en perspective la politique cantonale de l'emploi et ses enjeux présents et futurs.

Le chapitre 3 retrace l'implémentation de la stratégie IP et met en avant ses résultats et ses prolongements. L'objectif de la politique de l'emploi mise en œuvre dans le canton est d'assurer une intégration professionnelle de qualité pour le plus grand nombre et de maintenir le chômage à un niveau aussi bas que possible.

Le chapitre 4 revient sur la stratégie de lutte contre les abus déployée dans le canton et celle visant à promouvoir des conditions de travail respectueuses. Y sont décrits non seulement les outils à disposition mais également le « modèle » neuchâtelois de mise en œuvre et ses résultats. Les

enjeux – les risques de déséquilibre, à l’instar d’un mouvement accru de précarisation de certains emplois – et les besoins en transversalité face aux développements rapides et évolutifs des plateformes d’emploi, par exemple, sont également thématiques.

Enfin, le cinquième et dernier chapitre présente les orientations stratégiques qui marqueront la politique publique de l’emploi afin d’assurer un marché du travail durable et équilibré, d’anticiper au mieux les évolutions de ce dernier et d’appréhender le défi sociétal que représente le vieillissement démographique sur les ressources en compétences et personnel.

2. L’ÉCONOMIE NEUCHÂTELOISE ET LES GRANDES ÉVOLUTIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL : ENJEUX

2.1 L’économie neuchâteloise en contexte : spécificités et défis

Comparativement aux autres cantons suisses, le secteur secondaire est une composante importante dans le Canton de Neuchâtel, y représentant plus de 37% de l’emploi total¹. L’économie neuchâteloise – partie intégrante de l’Arc jurassien – se distingue des grands pôles économiques du pays (Triangle d’or, Bassin lémanique, etc.) par une forte base productive axée sur l’industrie et à haute capacité d’innovation. En effet, Neuchâtel est le deuxième canton le plus industrialisé du pays. Il comptait ainsi plus de 26’600 emplois en équivalent plein-temps (ci-après : EPT) dans le secteur manufacturier en 2021, soit environ 30% de l’emploi total cantonal. Près de 46% de ces emplois sont dans l’horlogerie. Seul le Canton du Jura affiche une part d’emplois industriels supérieure en Suisse. De plus, en 2022, le Canton de Neuchâtel se classait au deuxième rang des cantons les plus exportateurs par habitant-e, derrière Bâle-Ville.



De par sa structure exportatrice, le Canton de Neuchâtel est particulièrement sensible à l’évolution conjoncturelle internationale. Une conjoncture dégradée peut rapidement faire augmenter le taux de chômage. À l’inverse, une conjoncture florissante peut conduire à une importante création d’emplois et contribuer à diminuer le taux de chômage. C’est cette dernière situation qui avait en partie prévalu suite à la crise de 2009 : la reprise avait permis à l’économie neuchâteloise de créer de nombreux emplois sans pourtant que ceux-ci bénéficient aux résident-e-s du canton. Création d’emplois et taux de chômage semblaient sans corrélation, si bien que ce dernier demeurait élevé : en 2016, Neuchâtel se retrouvait même avec le plus haut taux de chômage cantonal de Suisse. Un phénomène qualifié à l’époque de « Paradoxe neuchâtelois ». C’est face à cette situation – et à ce défi – que les bases d’une nouvelle stratégie IP avaient été posées.

¹ Le secteur secondaire comprend l’industrie manufacturière, les autres industries (extractive, production d’eau, d’électricité, etc.) et le domaine de la construction.

Afin d'éviter un « bis repetita » pour le canton, il est crucial d'anticiper aujourd'hui les défis de demain. Il s'agira d'une part de consolider le processus de réformes mené jusqu'ici et d'autre part de faire face aux enjeux en cours et à venir : digitalisation, plateformes, transition énergétique, lutte et adaptation aux changements climatiques ... et ce, dans un contexte géopolitique où les incertitudes au niveau mondial sont élevées. Le processus de digitalisation en cours dans l'économie risque, par exemple, d'exacerber certaines tensions existant sur le marché du travail entre un volume déjà conséquent de population peu ou pas qualifiée, et les besoins des entreprises en main d'œuvre qualifiée. La pandémie de Covid-19 a, de surcroît, accéléré ce mouvement vers la digitalisation.

De par sa situation géographique, le Canton de Neuchâtel est une région frontalière et la concurrence sur le marché de l'emploi peut être vive, en particulier si la main d'œuvre locale ne répond pas aux attentes des entreprises en matière de qualification. Enfin, la formation continue et l'adaptation des compétences aux besoins de demain sont un gage essentiel au maintien des individus dans une vie professionnelle active. Cela diminue à la fois le risque de marginalisation et de perte d'emploi à moyen et long terme. Pour une région, l'enjeu est conséquent : une main d'œuvre aux compétences adaptées aux besoins de ses entreprises minimise le risque de recrudescence du chômage.

2.2. Les grandes évolutions sur le marché du travail

Trois grandes tendances vont notamment venir bouleverser le monde du travail. Digitalisation et nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle (ci-après : IA) ou la robotisation, le changement climatique et la transition énergétique, ainsi qu'un changement démographique puisque à un vieillissement certain de la population s'ajoutent de nouvelles générations avec de nouvelles motivations et aspirations. Le départ à la retraite des « baby-boomers » accentuera la pénurie de main d'œuvre qualifiée, déjà connue aujourd'hui. Par ailleurs, l'inversion de la pyramide des âges entraînera des besoins supplémentaires en personnel dans le domaine de la santé. Autant d'enjeux qui constituent des défis mais aussi des opportunités s'agissant de l'activation de toutes les forces et compétences de travail ou encore de l'intégration professionnelle des personnes issues de la migration.

Ces trois évolutions majeures – technologique, environnementale et démographique – sont porteuses d'opportunités mais également de risques. Si ces transformations rendront obsolètes certains métiers et compétences, elles créeront également de nouvelles possibilités. En outre, bien que la valeur-travail demeure centrale, le rapport au travail change et les formes d'emploi se diversifient également : temps partiel, job sharing, télétravail, meilleur équilibre entre vie privée et professionnelle, etc.

Parallèlement, afin de rester compétitives et attractives, l'économie et les entreprises se doivent d'innover tout en intégrant ces nouvelles transformations. Pouvoir recourir à une main d'œuvre locale adaptée à leurs besoins participe à cet effort.

Le but de la politique publique de l'emploi est de servir de relais et faire converger les besoins en compétences des entreprises avec les attentes et demandes des Neuchâtelois-e-s en matière d'emploi, en développant une politique publique de l'emploi à même de garantir une intégration professionnelle réussie pour le plus grand nombre. Parallèlement, son but est de garantir, en conformité avec le cadre légal, un environnement et un emploi de qualité à la plus grande majorité, soit en évitant qu'une frange importante de la population ne soit fragilisée par les évolutions en cours. À futur, au-delà des objectifs rappelés ici, la politique publique cantonale de l'emploi devra contribuer, avec les autres partenaires clés, en particulier dans les domaines de l'économie et de la formation, à initier et mettre en œuvre une stratégie susceptible de relever le défi des conséquences du vieillissement démographique sur la pénurie de compétences et de forces de travail.

2.2.1 Le rapport au travail, son évolution

Si l'emploi reste un pilier majeur de l'intégration et favorise la cohésion sociale, trajectoires et aspirations professionnelles connaissent aujourd'hui des évolutions majeures. Les carrières toutes tracées ne semblent plus être à l'ordre du jour et les parcours professionnels sont, par exemple, de moins en moins linéaires. Dans un monde connecté qui peut « mobiliser » les personnes à tout moment, les frontières traditionnelles entre vie personnelle et vie privée se brouillent. Dans le même temps, l'équilibre entre les temps de vie, par exemple, ne semblent plus être, pour un nombre

grandissant de personnes, sujet à compromis. La quête de sens, les motivations personnelles, sociales, voire même sociétales croissent, et ce dans un contexte marqué par la montée de l'individualisme.

Les jeunes en particulier chercheraient aujourd'hui en priorité un métier qui « donne » du sens, en termes d'utilité, d'impact sociétal ou environnemental, et ce dans un milieu ou une entreprise responsable offrant des conditions de travail attrayantes². Une frange de la population semble ainsi prête à évoluer vers de nouvelles formes d'emploi plus flexibles et/ou adaptées à leurs aspirations. À l'heure du développement de l'économie de plateformes dans nos sociétés, une partie de ces emplois pourraient être source de précarisation.

Face à ce risque de fragilisation, l'une des réponses clé repose bien entendu sur la formation continue et l'adaptation/renouvellement des compétences. Assurer l'employabilité présente et future du plus grand nombre dans le canton est dès lors un enjeu primordial.

2.2.2 L'employabilité : une priorité pour toutes et tous

L'employabilité peut être définie comme :

Employabilité

“L'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de sa vie professionnelle”.

Selon le rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

Elle est tout d'abord un mixte de compétences propres à l'individu, à l'instar de compétences techniques (hard skills) et de compétences humaines, émotionnelles et relationnelles (soft skills). Elle inclut également les diplômes et certifications obtenus, la formation continue suivie ainsi que la capacité à s'adapter et à se valoriser relativement aux besoins des entreprises et des employeur-euse-s. Ce sont en effet les entreprises qui définissent cette employabilité dans son sens concret. Celle-ci n'est pas statique, elle est tant un savoir-être, un savoir-faire qu'un savoir-devenir. En bref, l'employabilité est un enjeu majeur pour toute personne qui cherche à trouver un nouvel emploi, progresser dans sa carrière ou évoluer sur le marché de l'emploi. Il ne suffit plus de faire des études et d'obtenir des diplômes de qualité pour intéresser les entreprises. Celles-ci recherchent des candidat-e-s doté-e-s de certaines compétences et aptitudes leur permettant de développer leur plein potentiel dans la durée.

À cet égard, les « soft skills » deviennent de plus en plus centrales. Elles prennent en effet de l'importance car elles ne sont pas automatisables et deviennent essentielles dans nombre de métiers : capacité à communiquer, apprendre à apprendre, à convaincre, à comprendre, à travailler en équipe et en réseau. Elles accompagnent la motivation et le leadership. Afin d'assurer une intégration professionnelle réussie, l'employabilité doit évoluer et porter sur ces compétences sociales, comportementales, situationnelles. Pour les personnes peu ou pas qualifiées, ce « savoir-être », cette dimension comportementale, devient un enjeu-clé dès lors que les employeur-euse-s sélectionnent en particulier les candidat-e-s à l'emploi sur ce type de critères, en vue d'une formation.

² Sur le sens au travail : Voir Coutrot T. et Perez C. (2022), *Redonner du sens au travail*, Seuil, Paris. Plus généralement, sur le rapport au travail et son évolution : Thierry S. et Senard J.-D. (2023), « Reconsidérer le travail », Rapport des garants des Assises du Travail au Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, Paris. Rapport téléchargeable à l'adresse suivante : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/assises_du_travail_-_rapport_des_garants.pdf

Distinction entre travail et emploi

Le travail comprend toute activité exercée par des personnes de tout sexe et de tout âge pour produire des biens ou fournir des services destinés à être utilisés par d'autres ou pour leur propre usage.

L'emploi est une forme de travail, une forme déclarée et rémunérée qui est le salariat dans la plupart des cas.

Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT)

Dans le langage courant, les mots « travail » et « emploi » peuvent être synonymes, mais il est intéressant de les distinguer. L'Organisation internationale du travail (ci-après : OIT), notamment, considère que l'emploi est une forme très spécifique de travail³. L'emploi est ainsi défini comme un travail effectué en échange d'un salaire ou d'un profit, tandis que les activités qui ne sont pas effectuées en échange d'une rémunération (c'est-à-dire le travail de production pour usage personnel et le travail non rémunéré) font partie de la définition large du travail.

Ainsi, les missions et prestations du service public de l'emploi se focalisent sur le marché de l'emploi, selon la définition de l'OIT. Le SEMP est en charge des personnes recherchant un emploi rémunéré et considérées comme employables. En termes équivalents, le périmètre d'action de la politique publique de l'emploi se focalise sur ce que certain-e-s, comme le Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO), qualifient de « premier marché du travail », et les personnes en recherche d'emploi pouvant y accéder. S'il était important, à ce stade, de clarifier ces définitions, il est relevé qu'afin d'éviter certaines lourdeurs et répétitions dans la suite de ce rapport, ces termes seront utilisés ou mobilisés à un moment ou l'autre de manière interchangeable, et plus particulièrement s'agissant des termes « marché de l'emploi » et « marché du travail ».

2.2.3 Nouvelles technologies, digitalisation : conséquences, opportunités et risques

Les évolutions actuelles de la société, telles que la digitalisation, la robotisation et l'IA, pour ne citer qu'elles, marquent d'une empreinte forte le marché de l'emploi et les conditions de travail. Si l'être humain a toujours cherché à automatiser les tâches physiquement pénibles et/ou répétitives, aujourd'hui, les possibilités sont bien plus vastes : grâce à ces outils, il est question de simuler, remplacer et même augmenter l'intelligence humaine dans ses capacités d'analyse, de décision et de création.

Au niveau de l'État de Neuchâtel, des services numériques accessibles, simples et efficaces peuvent rendre l'administration publique plus efficiente. Ils permettent également d'offrir une vision plus globale et de fluidifier les échanges, à l'interne de l'État et avec ses administré-e-s. Des processus allégés et plus rapides, une coordination et un suivi plus opérants en découlent, et ce au bénéfice de l'ensemble des acteurs-rices impliqués.

Sur le marché de l'emploi, ces transformations, comme les révolutions précédentes, rendront assurément obsolètes certains métiers, notamment dans les emplois à qualification intermédiaire, mais elles ouvriront des horizons en termes de compétences et de conditions de travail. Appliquée à la médecine, l'IA peut, par exemple, améliorer la qualité et la rapidité de certains diagnostics et renforcer les possibilités de soins.

Les outils digitaux peuvent également favoriser l'inclusion, notamment des personnes vivant avec un handicap ou encore des personnes âgées (aide à l'écoute, à la lecture, à la parole ou à l'écriture, alarmes, accès facilité à l'information et aux services à distance, etc.).

En bref, ces nouvelles technologies peuvent faciliter tant les vies professionnelles que privées et apporter un plus à la société.

³ Pour un aperçu de ces définitions : <https://ilostat.ilo.org/fr/resources/concepts-and-definitions/forms-of-work/>

La politique de l'emploi, notamment via l'acquisition et le renouvellement des compétences tout au long de la vie doit nécessairement accompagner ces changements pour qu'ils soient gages d'opportunités et non de précarisation de certain-e-s travailleur-euse-s, notamment dans l'économie de plateforme. Un récent sondage publié par le SECO démontre par exemple que 59% des employé-e-s suisses subissent des cadences de travail trop élevées⁴. La souffrance au travail, dont les causes sont multiples, engendre des conséquences néfastes tant pour les personnes qui la vivent (maladies physiques ou psychiques) que pour les employeur-euse-s (hausse de l'absentéisme, baisse de la productivité). Transformer le risque d'aggravation des conditions de travail par les nouvelles technologies et la digitalisation en opportunité d'amélioration de celles-ci est bien l'un des enjeux de la politique de l'emploi.

2.2.4 Transition énergétique : entre pénurie de main d'œuvre et besoin de formation

Au niveau du marché du travail, la transition écologique créera de nouveaux emplois nécessitant de nouvelles compétences, tout en rendant d'autres emplois et compétences obsolètes. En Suisse et à Neuchâtel, un des principaux piliers de la transition écologique, connu sous le nom de transition énergétique, est déjà en marche. Cette dernière se matérialise à ce jour principalement par la mise en œuvre du plan climat cantonal (ci-après : PCC), dont les mesures ont et auront des conséquences multiples sur l'emploi.

Plan climat et risque de pénurie de main d'œuvre

Après analyse, à court terme et en lien avec les mesures déclinées dans le PCC, plusieurs mesures ont et auront un impact tangible et possiblement conséquent sur le marché de l'emploi et le besoin en compétences. Ces mesures visent à augmenter le taux d'assainissement énergétique du parc neuchâtelois de bâtiments (mesure R1), à concrétiser une offensive solaire sur les infrastructures neuchâteloises (mesures R12 et R13) ou encore à encourager la construction en bois indigène dans le canton (mesure R24).

La rénovation et l'assainissement des bâtiments est un pilier essentiel de la transition énergétique. Le remplacement des chauffages à gaz et à mazout, principaux responsables des émissions de CO₂, et l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments sont ainsi primordiaux. Afin d'accélérer ce processus, le PCC a pour but de doubler le taux d'assainissement des bâtiments du parc neuchâtelois. Dans ces domaines cruciaux, la pénurie de main d'œuvre est déjà réelle : expert-e-s certifié-e-s CECB dans la phase de pré-assainissement, mais également installateur-ric-e-s chauffagistes, plâtrier-ère-s, peintres, maçon-ne-s, menuisier-ère-s/ferblantier-ère-s, couvreur-euse-s pour l'assainissement stricto sensu.

La production d'électricité à partir d'énergie solaire implique l'installation de panneaux photovoltaïques, leur raccordement au réseau électrique ainsi que la maintenance des infrastructures. Concrètement, deux corps de métiers interviennent principalement. D'un côté, les métiers liés à la pose des panneaux (monteur-euse-s et aide-monteur-euse-s principalement) et de l'autre, ceux liés au raccordement électrique (électricien-ne-s). Alors que la demande pour de telles infrastructures est en croissance, l'offre peine aujourd'hui à suivre. Dans ce dernier cas, le manque de main d'œuvre s'explique en partie par l'absence de formation dédiée d'ores et déjà disponible. En effet, les premiers certificats fédéraux de capacité (CFC) et les premières attestations fédérales de formation (AFP) d'installateur-ric-e solaire ne devraient débiter qu'à la rentrée 2024-2025. Dans cette attente, des programmes de formation continue adhoc et de courte durée sont offerts par des groupes électriques pour répondre à la forte demande.

En bref, tous les métiers et professions mentionnés jusqu'ici et impliqués à court terme dans la transition énergétique font face à un risque important de pénurie de main d'œuvre. Former les personnes en nombre dans les métiers et professions précitées, c'est bien là le défi central si l'on veut s'assurer de tenir les objectifs fixés pour mener à bien la transition. Corollairement, la question de la valorisation et de l'attractivité des métiers du bâtiment liés à la transition énergétique redevient centrale.

Risque de polarisation des compétences et transition énergétique

⁴ Source : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-97402.html>

La question de l'attractivité des métiers de la transition est doublement décisive, non seulement pour garantir le développement « durable » en matière de bâti dans une région, mais également afin de maintenir un marché de l'emploi durablement équilibré. Comme déjà souligné dans la section précédente, dans un contexte marqué par un important mouvement de digitalisation, il existe un important risque de polarisation du marché du travail, renforçant la part de travailleur-euse-s peu et très qualifié-e-s. Toutefois, la transition énergétique pourrait en réduire les conséquences. En effet, les mesures du PCC engendrent principalement des besoins de main d'œuvre dans des métiers liés au bâtiment. Ceux-ci sont généralement considérés comme des emplois moyennement qualifiés. En recréant des emplois qui se situent plutôt au milieu de la distribution des qualifications, la transition énergétique peut ainsi également, pour partie, être une réponse au risque de polarisation⁵.

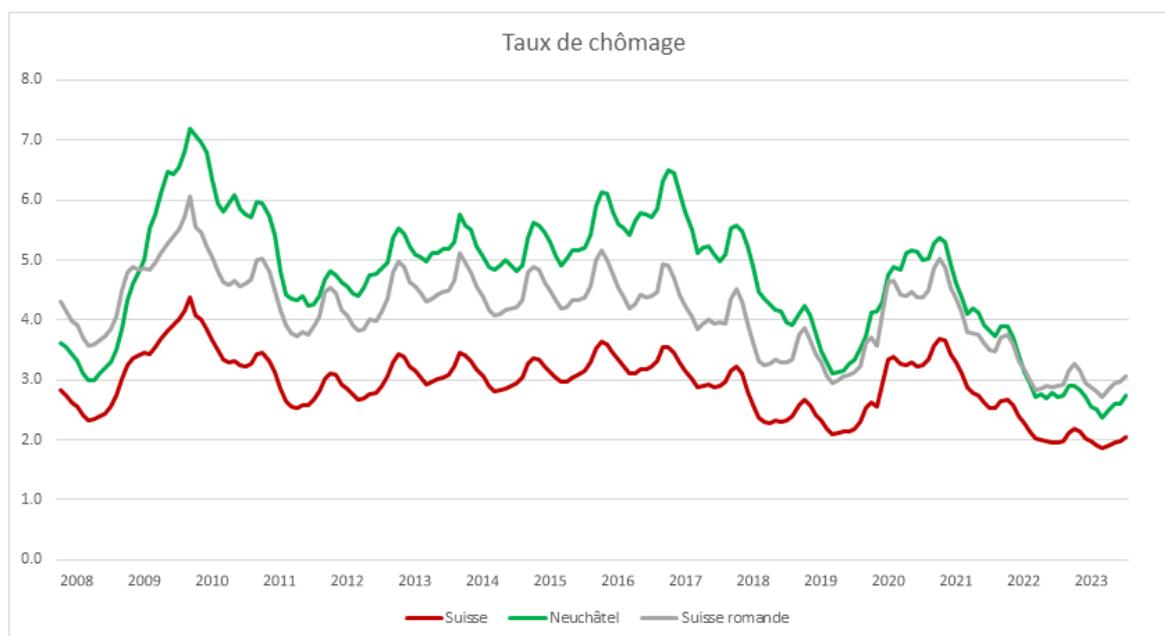
3. STRATÉGIE D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE : RÉSULTATS ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

3.1 Les impacts de la réforme SEMP2020 et de la stratégie d'intégration professionnelle

Le taux de chômage se situe aujourd'hui à un niveau historiquement bas dans le Canton de Neuchâtel. La première partie de ce chapitre retrace l'évolution du taux de chômage et le déploiement de la stratégie IP.

3.1.1 Évolution du chômage : un taux aujourd'hui historiquement bas

À la fin du mois d'octobre, le taux de chômage du Canton de Neuchâtel s'élevait à 2.6% en moyenne pour l'année 2023. Un taux de chômage si bas, inférieur à la moyenne romande, n'avait plus été atteint depuis le début des années 2000 (voir graphique suivant). Cette baisse spectaculaire du taux de chômage est le fruit d'une situation conjoncturelle favorable et du déploiement de la stratégie IP. Les effets de cette combinaison de facteurs ont été particulièrement bénéfiques pour l'emploi dans le Canton de Neuchâtel. Des employeurs actifs et engagés, ainsi qu'un écosystème agile, dynamique et innovant, ont permis d'atteindre un tel résultat.



Depuis 2017, le Canton de Neuchâtel a ainsi progressivement vu son taux de chômage rejoindre le niveau romand. Depuis le début d'année 2021, il amorce une chute massive pour se situer, en 2023, en-dessous des Cantons de Genève, du Jura ou de Vaud par exemple.

⁵ Ce constat est partagé par un récent rapport français. Source: <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2023-les-incidences-economiques-de-l'action-pour-le-climat-thematique-marche-du-travail.pdf>

Une telle situation du point de vue du chômage n'a cependant pas toujours prévalu. À la suite de la crise des « subprimes » en 2009, le niveau du chômage dans le canton progresse très fortement, en passant de 3% en juillet 2008 à un sommet historique à plus de 7% en décembre 2009. La décrue qui s'en est suivie n'a été que temporaire, retombant à 4,2 % en septembre 2012, puis remontant en janvier 2017 à 6,5%. Parallèlement, l'ensemble des cantons voyait leur taux de chômage atteindre un niveau comparable à celui atteint avant la crise. Neuchâtel faisait exception et ne parvenait pas, malgré l'embellie conjoncturelle, à le diminuer dans les mêmes proportions, et ce alors que la progression des places de travail dans les secteurs industriel et tertiaire du canton était très importante. Dès 2011, on observait ainsi 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. Un taux de chômage élevé a des conséquences négatives non seulement sur les individus mais également sur les collectivités publiques. En effet, alors que la perte de lien social liée au chômage peut impacter la santé psychique et psychologique des travailleur-euse-s, le revenu des demandeur-euse-s d'emploi est également réduit relativement à leur situation en emploi. Les recettes fiscales sont ainsi mécaniquement plus faibles, tout comme l'est le pouvoir d'achat des demandeur-euse-s d'emploi et par conséquent leur consommation. L'activité économique se voit donc limitée.

Conscient de l'impact négatif que pouvait entraîner un taux de chômage élevé sur la dynamique cantonale, les autorités ont pris acte du fait qu'il ne suffisait plus de créer des places de travail pour résoudre le problème du chômage. Les questions de l'adéquation des compétences ainsi que de l'accès à l'emploi devenaient des préoccupations centrales. Les analyses menées dès 2013 à propos du paradoxe neuchâtelois ont ainsi conduit le Conseil d'État à constater que l'un des motifs principaux engendrant la difficulté de résorber le taux de chômage était lié à l'absence d'une véritable politique d'intégration professionnelle, peu claire et peu coordonnée jusque-là. Cette réalité concernait tant le dispositif d'accompagnement en lui-même que les partenariats avec les entreprises.

Face à cette situation, la stratégie IP, approuvée à l'unanimité par le Grand Conseil en 2016 et initiée la même année, se fondait sur deux piliers : la refonte du dispositif d'appui et le développement de partenariats avec les entreprises. Le premier se concentrait sur l'employabilité des demandeur-euse-s d'emploi alors que le second avait comme objectif de structurer et d'intensifier les relations avec les employeur-euse-s.

Si cette baisse du taux de chômage a été bien sûr rendue possible grâce à une conjoncture économique favorable, le déploiement de la stratégie IP a également joué un rôle. En effet, depuis la crise de 2008, les périodes de haute conjoncture n'avaient pas, à elles seules, suffi à faire baisser le taux de chômage de manière significative dans le canton. Cette forte baisse trouve donc aussi son explication dans la mise en œuvre de la stratégie IP. C'est bel et bien le cumul de ces différents facteurs qui a permis de tirer pleinement parti d'un environnement propice, au bénéfice de la population et du tissu économique.

3.1.2 Bref rappel des constats avant la réforme SEMP2020

Deux principaux constats ont prévalu à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie IP :

1. L'accompagnement des personnes demandeuses d'emploi était construit sur une logique sectorielle et de services. Il prenait en charge les bénéficiaires selon leur statut plutôt qu'en fonction de leurs besoins ou de critères relatifs à l'entrée dans un processus d'intégration professionnelle ;
2. Le cloisonnement avait engendré, au sein des entités, un développement de compétences et prestations permettant d'assurer des prestations ou suivis sans lien direct avec la mission principale de l'entité (doublons). Le dispositif d'accompagnement était couvert par les prestations de plus de 10 services ou entités cantonales, communales ou paraétatiques. Dans certains cas, une personne pouvait être suivie par plusieurs entités en parallèle qui s'occupaient des mêmes problématiques en préconisant des solutions différentes et/ou non coordonnées.

Chaque service ayant développé ses stratégies d'intégration, les contacts avec les prestataires de mesures et les employeur-euse-s s'en retrouvaient dispersés et multipliés, et inefficients pour les principaux-ales intéressé-e-s, soit les personnes en recherche d'emploi.

3.1.3 Les changements fondamentaux et la mise en œuvre de la stratégie

Trois principes fondamentaux ont sous-tendu l'ensemble des réflexions et les travaux qui l'ont portée :

- Accompagnement du-de la demandeur-euse d'emploi en fonction de ses besoins pour développer son employabilité, plutôt qu'en fonction de son statut ;
- Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche et de partenariats coordonnés ;
- Recentrage des services sur leur cœur de métier et mise à profit de leurs compétences dans un cadre décloisonné.

La nouvelle stratégie IP mise en place s'est déclinée ainsi sous deux axes principaux :

- Une réorganisation en profondeur du dispositif public d'appui visant à harmoniser les processus de travail et créer des outils communs ;
- Le "New Deal pour l'emploi", nommé aujourd'hui « Partenariats stratégiques », une démarche visant à structurer et intensifier le partenariat avec les employeur-euse-s sur le premier marché de l'emploi dans un objectif d'une meilleure compréhension des besoins et d'une sollicitation des employeur-euse-s dans un esprit co-responsable.

3.2 État des lieux de la stratégie d'intégration professionnelle

3.2.1 Le dispositif d'accompagnement des demandeur-euse-s d'emploi

Un dispositif « orienté client-e » et besoins

Un processus d'accompagnement différencié a été mis en place selon les profils et les besoins en matière de développement de l'employabilité des demandeur-euse-s d'emploi. Les besoins font l'objet d'une évaluation fine qui prévaut à la mise en œuvre d'un projet professionnel et d'un projet d'acquisition de compétences supplémentaires en vue d'un retour rapide à l'emploi.

Il s'agit de rappeler ici que les partenaires institutionnels tels que les services sociaux, le service cantonal de l'action sociale (ci-après : SASO) et le service des migrations (ci-après : SMIG) ont pour mission de préparer les bénéficiaires de leurs prestations en développant notamment les soft skills et les compétences de bases dans l'objectif de leur permettre d'acquérir ensuite, dans le cadre de l'office du marché du travail (ci-après : OMAT), des compétences techniques et transversales.

Coordination et visibilité des prestations pour les services et les partenaires

Dans le cadre de la mise en place de la stratégie IP, la coordination de l'action de toutes les entités compétentes a ainsi été développée et améliorée au fil du temps, et ce pour permettre au final aux personnes concernées d'entrer dans une démarche d'intégration professionnelle. Des interfaces et des processus harmonisés ont été déployés et sont aujourd'hui en place avec la quasi-totalité des services partenaires de la stratégie IP, à l'exception du service pénitentiaire neuchâtelois (SPNE) qui entrera dans le dispositif en 2024. Le SEMP remplit, dans cette configuration, un rôle d'interface avec le premier marché du travail et les employeur-euse-s, améliorant considérablement la visibilité et la cohérence pour les actrices et acteurs économiques.

Plateforme de coordination des mesures sociales, socio-professionnelles, professionnelles et de formation

Une plateforme rattachée à la collaboration interinstitutionnelle cantonale (ci-après : CII) – dénommée Plateforme de Coordination des Mesures (CMES) – a été mise en place et s'est agrandie au fil des années pour aujourd'hui associer la quasi-totalité des services et entités (institutionnels) qui proposent un catalogue de mesures en vue de développer l'insertion ou l'intégration. Cette

plateforme définit le rôle et le périmètre d'action des différents actrices et acteurs qu'elle réunit afin que l'offre globale s'adapte en continu aux besoins et aux exigences de l'environnement.

Stratégie des mesures du marché du travail

Dans le prolongement de son rôle d'interface au premier marché du travail, le SEMP a pour rôle de mettre en œuvre un catalogue de prestations de formations permettant le développement de compétences professionnelles, techniques, transversales ainsi que des mesures d'emploi. La déclinaison de la stratégie IP a par ailleurs impliqué d'importantes évolutions pour les mesures du marché du travail (MMT). Une refonte du catalogue a ainsi, lors d'une première étape, mobilisé le SEMP et ses fournisseur-euse-s de prestations. Dès 2019, cette nouvelle stratégie liée aux MMT a pu se déployer. Sa mise à jour est continue et a vocation à évoluer de manière souple selon les besoins tant des employeur-euse-s du premier marché du travail que des demandeur-euse-s d'emploi.

Focus sur les allocations de formation et les possibilités de reconversion professionnelle

Deux mesures de formation professionnelles ont pour objectif de permettre à des demandeur-euse-s d'emploi adultes, généralement sans formation qualifiante, d'entreprendre un apprentissage tout en leur assurant un revenu durant la formation. Elles sont mises en œuvre dans le cadre des MMT : les allocations de formation (ci-après : AFO), mesure individuelle prévue par la LACI et financée par l'enveloppe fédérale, et les allocations de formation cantonales (ci-après : AFOC), financées par le budget cantonal (intégré à la facture sociale financée à 60 % par le canton et 40 % par les communes) dédié aux mesures d'intégration professionnelle.

Les potentiels bénéficiaires d'AFO sont des demandeur-euse-s d'emploi inscrit-e-s à l'office régional de placement (ci-après : ORP), ayant droit à des indemnités de chômage, âgé-e-s de 30 ans ou plus et qui ne sont pas titulaires d'un CFC ou d'un diplôme supérieur (ou équivalent), ou possédant un CFC, mais dont les compétences ne correspondent plus au besoin du marché de l'emploi. Les AFOC ont été développées sur un modèle similaire et en cohérence avec la mesure fédérale. Toutefois, à la différence des AFO, les AFOC concernent les demandeur-euse-s d'emploi non indemnisé-e-s par l'assurance-chômage. Pour cette population, l'âge minimum est fixé à 25 ans. Ces mesures s'adressent donc à des personnes sans emploi dont le profil est relativement éloigné du marché du travail. À titre d'exemple, les AFOC sont principalement octroyées à des personnes inscrites aux services sociaux régionaux (ci-après : SSR). Elles sont toutefois allouées dans des situations très spécifiques et ciblées. Depuis 2021, ce sont donc 70 personnes qui ont bénéficié de cette mesure. En regard du nombre de demandeur-euse-s d'emploi qui ont été suivi-e-s à l'OMAT durant cette même période, soit env. 27'000 mille personnes, cela représente 0,25 % de demandeur-euse-s et bénéficiaires d'AFO ou AFOC. Ces dernières représentent une charge de relative importance. En effet, le coût moyen annuel d'une AFO ou d'une AFOC est d'environ CHF 36'000.-, soit plus de CHF 100'000.- pour une formation de trois ans.

Ces mesures ne doivent pas être confondues avec les formations financées au titre de l'article 32 de l'Ordonnance sur la formation professionnelle (ci-après : OFPr). L'article 32 vise à obtenir une certification professionnelle par les personnes qui disposent d'au minimum 5 années d'expérience professionnelle dont 2 à 5 ans effectués dans la profession visée, grâce à une formation accélérée. Une certaine complémentarité peut cependant exister entre ces formations et les mesures dispensées par le SEMP. Si les formations dans le cadre de l'article 32 OFPr s'adressent à des personnes en emploi, elles peuvent en effet également être accordées - et financées par le SEMP - à des demandeur-euse-s d'emploi. L'article 32 demeure cependant sous la compétence du service des formations postobligatoires et de l'orientation (ci-après : SFPO).

À ce jour, et pour les mesures octroyées, le législateur tant fédéral que cantonal n'a intégré la notion de reconversion professionnelle que secondairement. Les AFO ou AFOC visent principalement à permettre aux personnes qui n'ont pas de formation ou qui ont effectué une formation dont l'obsolescence est reconnue, à s'engager dans une nouvelle formation qualifiante. L'obsolescence d'une formation est cependant relativement rare ; à titre d'exemple, on peut citer celle de typographe. Un élargissement des critères d'octroi peut cependant être envisagé. En effet, de telles formations qualifiantes pourraient permettre de répondre aux demandes présentes dans des domaines spécifiques, en lien par exemple avec la transition énergétique ou encore dans celui de la santé. Dans tous les cas, le besoin du marché du travail doit être avéré. La réalisation d'un projet personnel n'est pas le critère décisif.

Une telle perspective en matière de reconversion professionnelle sera notamment développée dans le chapitre dédié aux orientations stratégiques.

3.2.2 Amélioration du dispositif

Amélioration des outils de gestion

Dans le prolongement de la stratégie IP, l'un des objectifs centraux en matière de gestion de processus vise au développement d'outils numériques, et ce afin de réduire autant que possible la charge administrative des collaborateur-ric-e-s et ainsi, en contrepartie, libérer du temps pour accompagner et conseiller les demandeur-euse-s d'emploi. Cet objectif passe par le développement d'outils numérisés à l'interne et, pour partie, par une certaine automatisation des prestations. Ainsi, le processus d'inscription a été simplifié. Auparavant, le-la demandeur-euse d'emploi devait physiquement se déplacer à l'ORP muni de nombreux documents ; aujourd'hui, 80% des inscriptions se font en ligne. Ensuite, il lui est rapidement indiqué les documents à faire parvenir à l'ORP, soit directement en ligne, soit en présentiel. À un niveau plus général, l'accueil, l'accompagnement et le conseil aux demandeur-euse-s d'emploi font ainsi partie des constantes parmi lesquelles l'OMAT et le secteur ProEmployés-ORP cherchent continuellement à s'améliorer.

En ce qui concerne les mesures de formation et de soutien aux demandeur-euse-s d'emploi, un nouvel outil d'inscription et de gestion des MMT a été développé et déployé. Ce logiciel permet de centraliser toute l'information concernant un-e demandeur-euse d'emploi et de suivre l'entier de son parcours en termes de formation. Auparavant, l'information était décentralisée sur plusieurs supports. Une vue d'ensemble est ainsi rapidement offerte au-à la conseiller-ère en personnel pendant que le travail administratif des collaborateur-ric-e-s du secteur Formation est simplifié. Certaines communications aux demandeur-euse-s d'emploi sont automatisées, tels que les rappels, ainsi que les enquêtes de satisfaction réalisées à la suite d'un cours.

Profils plus éloignés du marché de l'emploi – dispositif « pilote » spécifique

Dans l'objectif d'appuyer de manière plus ciblée les personnes dont le profil ne répond que partiellement aux critères d'employabilité, deux projets pilotes, nommés « Réseau Joker », ont été mis en œuvre afin d'expérimenter un modèle de suivi plus intensif par un réseau professionnel coordonné et pluridisciplinaire. Ceux-ci ont pour objectif de procéder à une analyse fine au cas par cas, selon des critères précis définis avec les partenaires de la stratégie IP. Le « Réseau Joker » vise à initier un processus de développement de l'employabilité et de retour à l'emploi dans des domaines d'activités qui n'exigent pas de niveau de formation et de compétences trop élevés.

Concrètement, l'expérience acquise dans le cadre de la stratégie IP a montré que certains profils, issus en particulier de la migration ou bénéficiaires de l'aide sociale, ne remplissent pas entièrement les critères pour entrer dans une démarche d'intégration professionnelle dans le cadre des processus existants et standards. Ils ne sont toutefois pas très éloignés du premier marché de l'emploi et démontrent généralement une motivation à s'engager dans un projet. Les freins identifiés, parfois cumulés, sont, à titre d'exemple, une longue absence sur le marché du travail, une absence de qualification ou une formation déconnectée des besoins actuels des employeur-euse-s, des compétences de base lacunaires, des problématiques de disponibilité ou encore le cumul de petits jobs précaires. Il peut également s'agir de profils qui présentent une limitation en lien avec un handicap psychique ou physique, une maladie, etc.

Ces projets pilotes visent dès lors, en étroite collaboration avec les actrices et acteurs institutionnels cités plus haut, à identifier plus finement ces freins et à mettre en œuvre un accompagnement individualisé par un réseau coordonné et différencié. L'objectif est d'une part d'élaborer un projet professionnel et de formation et d'autre part, d'offrir à ces personnes un appui spécialisé par un double accompagnement. Il s'agit également de proposer leurs profils aux employeur-euse-s dans la perspective que ces dernier-ère-s s'engagent à créer les conditions favorables d'un retour à l'emploi construit par étape et avec des aides financières prévues par les dispositions légales.

Ces projets feront l'objet d'une évaluation et d'éventuelles adaptations dans le courant de l'année 2024.

Mise en place d'une « task-force » employabilité des personnes issues de la migration

Dans le contexte des défis cumulés de la pénurie de personnel et de celui de l'intégration des personnes issues de la migration (dont également les personnes en provenance d'Ukraine), une « task-force » dédiée spécifiquement à l'employabilité des personnes issues de la migration a été créée au sein du département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) au début de l'année 2023. Il s'agissait de mettre en synergie l'opportunité d'un marché du travail à la recherche de ressources et compétences en lien avec l'intégration de personnes issues de l'asile, cela en identifiant plus précisément les freins auxquels ces personnes sont confrontées et en mobilisant plus agilement les ressources dédiées par la Confédération par le biais de l'Agenda Intégration Suisse (AIS).

Des mesures concrètes ont été déployées notamment en renforçant massivement le dispositif de cours de français (la langue étant l'un des principaux freins identifiés pour l'accès à l'emploi), en déployant le *Réseau Joker* (tel que présenté au chapitre précédent) également pour ce public ou encore en engageant un projet pilote d'apprentissage du français en immersion parallèlement à une formation en polissage dans le cadre du CNIP à Couvet.

Un travail interdépartemental (DECS/DFDS) a également été amorcé relatif à la question de la garde des enfants (autre frein d'accès à l'emploi identifié).

Ces travaux et mesures sont en cours et seront évalués au fur et à mesure de leur déploiement.

Un nouveau dispositif pour la formation et l'intégration professionnelle des jeunes

Les statistiques neuchâteloises du chômage démontrent que les personnes sans formation sont surreprésentées parmi les demandeur-euse-s d'emploi. Dès lors, la formation demeure l'outil – très certainement le plus à même – pour « sécuriser » les parcours professionnels. Une clé importante pour inclure un-e jeune dans le monde du travail, et la société en général, passe ainsi par la formation. Une orientation et un suivi efficace des jeunes en échec de formation constituent donc un point névralgique. Un décrochage scolaire ou en cours de formation mène trop souvent à la marginalisation. Le suivi, la prise en charge et l'orientation des jeunes en rupture doivent ainsi être engagés assez rapidement et s'inscrire dans la durée. C'est essentiel à la fois socialement pour les jeunes et économiquement pour les entreprises et institutions – en quête d'une main-d'œuvre compétente et bien formée – qui les emploieront demain. L'enjeu est également d'importance pour le territoire neuchâtelois. Un suivi non suffisamment coordonné des jeunes en rupture ne pourra qu'affaiblir l'économie du canton et augmenter in fine la facture sociale.

En 2017, cependant, le constat auquel était parvenu la Plateforme CII du Canton de Neuchâtel n'était pas réjouissant. Nombre de jeunes dans le canton étaient en rupture de formation. En 2022, 34% des jeunes neuchâtelois-e-s de 15 à 25 ans inscrit-e-s au chômage sont ainsi, par exemple, sans titre de formation professionnelle.

Au terme d'un processus transversal réunissant les actrices et acteurs institutionnels concernés, un nouveau dispositif en faveur de l'insertion des jeunes en rupture de formation est aujourd'hui en phase de développement. Celui-ci deviendra effectif à l'automne 2024 et complètera le dispositif d'intégration professionnelle. Il se concrétise ainsi par la mise sur pied d'une nouvelle entité qui s'adresse aux jeunes neuchâtelois-e-s de 15 à 25 ans, sans formation professionnelle, sans emploi, en possession d'un titre de séjour et qui ne bénéficient pas d'un droit ouvert à l'assurance-invalidité (AI). Ce dispositif est rattaché au SFPO et, plus précisément, à l'office de l'insertion des jeunes en formation professionnelle (OFIJ). Les compétences de tous les services qui soutiennent, grâce à des mesures existantes, des jeunes en rupture de formation en seront parties prenantes. En finalité, chaque jeune en décrochage aura la possibilité d'être appuyé-e et suivi-e par cette entité avec comme priorité de développer et concrétiser un projet de formation professionnelle.

Mesures innovantes pour les enjeux de demain

De nouvelles mesures innovantes du marché du travail ont également été lancées. Deux d'entre elles sont financées dans le cadre de projets pilotes du SECO. La première a été lancée en 2021 dans le canton et permet d'offrir une formation ayant pour objectif le développement de la culture et des compétences digitales, spécifiques aux métiers de supports. Elle s'adresse en priorité à deux catégories de demandeur-euse-s d'emploi, notamment les seniors et les juniors. La seconde permet d'offrir une formation aux demandeur-euse-s d'emploi qui souhaitent améliorer leurs compétences

en communication verbale, non verbale et paraverbale, et plus globalement les soft skills, compétences que les employeur-euse-s placent en priorité dans la liste de leurs exigences, quel que soit le domaine d'activité économique.

Lutte contre les discriminations à l'embauche

Dans le cadre de la nouvelle stratégie IP, la mission du SEMP est clairement définie : celle-ci vise à développer l'employabilité des personnes en recherche d'emploi. Dans une telle perspective, la lutte contre les discriminations passe avant tout par un accompagnement, un soutien spécifique au profil des candidat-e-s à l'emploi, selon leurs besoins et non leur statut. Cet accompagnement revêt une double dimension. Il s'agit d'une part d'élaborer un projet professionnel et d'orienter la personne en question vers les mesures de soutien et de formation les plus adaptées afin de développer au mieux son employabilité et, d'autre part, de valoriser le profil de chacune d'elles auprès des employeur-euse-s. Les problématiques de discrimination vont bien au-delà des freins ordinaires à l'emploi, en raison d'un parcours de vie difficile, de problématiques psychosociales, d'une origine ethnique ou encore d'un handicap. Nombre d'entre elles sont « sociétales ». C'est ainsi, sous l'aspect de l'employabilité des personnes en question – par un renforcement et une mise en valeur spécifique de leurs compétences auprès des entreprises – que le SEMP participe à la lutte contre les discriminations et contribue ainsi avec l'ensemble des autres actrices et acteurs parties prenantes à les réduire.

3.2.3 Renforcement des partenariats avec les employeur-euse-s

Parallèlement à la refonte du dispositif d'appui aux personnes en recherche d'emploi, l'autre pilier de la stratégie IP consistait à renforcer les partenariats avec les employeur-euse-s. Mis en œuvre dès 2016, ces « Partenariats stratégiques » (précédemment New Deal pour l'emploi) visent notamment à ce que les employeur-euse-s donnent volontairement la priorité aux ORP lors de recrutements de personnel. De nombreux contacts et partenariats privilégiés avec les employeur-euse-s ont été créés ou renforcés.

Neuchâtel est l'un des rares cantons à avoir une structure dédiée au lien avec les employeur-euse-s. Aujourd'hui, plus de 250 partenariats privilégiés sont en place. Ces liens noués, en particulier avec la quasi-totalité des actrices et acteurs jouant un rôle stratégique – des entreprises de toute taille dont les plus grand-e-s employeur-euse-s du canton –, représentent une part très conséquente au total de l'emploi cantonal, soit environ 45% des équivalents plein-temps (EPT). Concrètement, ces partenariats impliquent qu'un lien est établi lorsqu'il existe un suivi et des contacts réguliers entre un-e conseiller-ère ProEmployeurs attiré-e et un-e employeur-euse privé-e, public-que ou parapublic-que. Des collaborations existent également avec de nombreuses autres entreprises. De plus, les conseiller-ère-s sont spécialisé-e-s par grands domaines d'activités en lien avec les principaux secteurs qui constituent le tissu économique neuchâtelois (industrie, hôtellerie-restauration, construction, santé, services, etc.). Cette configuration permet également à ProEmployeurs de proposer activement des dossiers présélectionnés de demandeur-euse-s d'emploi aux entreprises locales selon leurs besoins spécifiques.

Appui spécifique au recrutement

Comme indiqué plus haut, s'agissant de la lutte contre les discriminations, ProEmployeurs joue également un rôle d'intermédiaire pour certaines catégories de demandeur-euse-s d'emploi au profil plus complexe. Ce lien gagne d'autant plus en importance lorsqu'il s'agit d'aider au retour à l'emploi des publics-cibles spécifiques. Un poste de conseiller-ère spécifique a été créé en 2021 avec l'objectif notamment de rendre plus efficace ce retour à l'emploi pour les seniors ainsi que les personnes issues des services sociaux régionaux et de la migration prêtes à entrer sur le premier marché.

Rôle de mise en lien

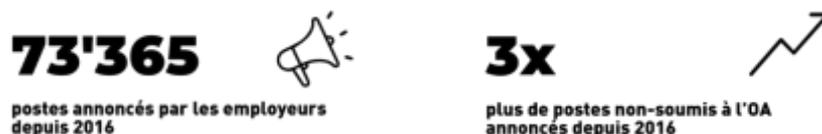
ProEmployeurs organise chaque année au moins deux événements avec les employeur-euse-s. Ces rencontres peuvent porter soit sur une thématique en lien avec le recrutement – l'objectif étant de proposer des dossiers de demandeur-euse-s d'emploi – et s'organisent généralement par domaine spécifique (PME, administration publique, parapublique et santé, industrie), soit plus axée sur le relationnel et le réseautage ou le partenariat. Le but, dans ce cas, est de promouvoir les prestations de l'OMAT et/ou à informer sur certaines prestations (sur l'obligation d'annonce et ses

évolutions par exemple). Entre 20 et 60 entreprises peuvent être présentes. Le secteur Formation organise également un événement par année avec les prestataires MMT, afin de mieux faire connaître les mesures et formations qui seront proposées aux demandeur-euse-s d'emploi.

3.2.4 La stratégie et ses résultats en quelques chiffres

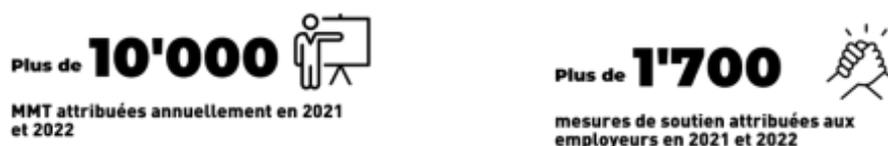
Partenariats stratégiques et obligation d'annonce

Mis en œuvre dès 2016, les partenariats stratégiques visent notamment à ce que les employeur-euse-s donnent volontairement la priorité aux ORP lors du recrutement de personnel. À cet élément est venu s'ajouter, dès le 1^{er} juillet 2018, l'obligation imposée par les autorités fédérales aux employeur-euse-s d'annoncer les postes vacants dans les professions à fort taux de chômage. Les partenariats stratégiques ont ainsi anticipé, sous une forme non-contraignante, cette obligation d'annonce (ci-après : OA). Au total, ce sont plus de 73'000 postes (soumis et non-soumis à l'OA) qui ont été annoncés par les employeur-euse-s depuis 2016. Si l'OA a considérablement augmenté le nombre total de ces postes, les partenariats stratégiques ont également joué un rôle important. En effet, seuls 1'427 postes non-soumis à l'OA étaient annoncés en 2016. En 2022, ce chiffre a presque été multiplié par trois.



Mesures du marché du travail et mesures de soutien aux employeur-euse-s

Sur la période récente, tant en 2021 qu'en 2022, plus de 10'000 MMT ont été attribuées aux demandeur-euse-s d'emploi inscrit-e-s à l'ORP afin d'améliorer leur employabilité. Alors que le nombre de demandeur-euse-s d'emploi a considérablement diminué sur la période, le nombre de MMT accordées annuellement est resté stable. En moyenne, chaque demandeur-euse d'emploi s'est ainsi vu attribuer un nombre croissant de MMT. Paradoxalement et par un mécanisme financier prévu par le cadre légal, plus le nombre de demandeur-euse-s d'emploi est faible, plus l'enveloppe budgétaire fédérale destinée à la formation par personne augmente. Ces ressources financières permettent de renforcer le développement de l'employabilité pour les personnes moins proches du premier marché.



Sur la même période, près de 1'700 mesures de soutien ont été accordées aux employeur-euse-s du canton afin d'encourager le placement des demandeur-euse-s d'emploi. Ces mesures sont cruciales pour le retour à l'emploi. Plus de 50'000 profils de demandeur-euse-s d'emploi ont été proposés aux employeur-euse-s en vue d'un placement en 2021 et 2022.

Taux de retour à l'emploi

En janvier 2017, 7'712 demandeur-euse-s d'emploi étaient inscrit-e-s dans les ORP du canton. En octobre 2023, ils-elles n'étaient plus que 4'237, ce qui représente une diminution de plus 45% de l'effectif des demandeur-euse-s d'emploi. Cette baisse n'est toutefois pas représentative des flux de personnes qui transitent par les ORP. En effet, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 octobre 2023, les ORP ont reçu 19'828 inscriptions. Sur la même période, 22'868 dossiers ont été annulés, dont près de 13'700 pour une reprise d'emploi. Le taux de retour à l'emploi s'élevait ainsi à 60%, soit au niveau de la moyenne suisse. Parmi ces dernier-ère-s, près de 5'900 demandeur-euse-s d'emploi présentaient un profil considéré « à risque » (+ 50 ans, pas qualifié-e-s, chômage de longue durée, difficultés en compétences de base et/ou issu-e-s de l'aide sociale ou de la migration).⁶

⁶ Les bases légales ne permettent pas de renseigner les autres motifs de sortie de l'assurance-chômage. Ceux-ci peuvent être multiples : retour à l'emploi non-annoncé, déménagement, départ à l'étranger, inaptitude, non-respect des devoirs...

La nouvelle stratégie IP, couplée à une conjoncture économique dynamique, a permis de favoriser le retour à l'emploi de nombreux demandeur-euse-s d'emploi.



3.3 Relations entre normes cantonales et fédérales

Les autorités fédérales disposent de différents outils d'évaluation et de contrôle pour orienter les cantons dans leur politique de l'emploi. Par exemple, le SECO a construit un modèle économétrique (voir Annexe 1) qui lui permet de comparer les performances cantonales et leurs résultats en matière de chômage. Des audits réguliers ont également lieu dans les cantons, ceux-ci pouvant concerner tant le fonctionnement des autorités cantonales d'exécution que les mesures que ces dernières octroient et qui sont financées par la Confédération. La LACI peut ainsi provoquer des tensions lors de son application au niveau cantonal. Elle laisse cependant des leviers d'action aux cantons, à l'instar des MMT innovantes lancées dans le canton et financées dans le cadre de projets pilotes du SECO.

De plus, des décisions prises à l'échelle fédérale peuvent donner des impulsions aux politiques cantonales, à l'instar de l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative sur les soins infirmiers. Les autorités fédérales et cantonales préparent à cet égard une offensive de formation d'envergure⁷.

Toute stratégie cantonale doit dès lors intégrer cette dimension fédérale. Une question aujourd'hui centrale, soit celle des possibilités de reconversion professionnelle, ne peut être menée sans une telle prise en compte. La LACI en définit en effet à ce jour encore strictement les conditions.

4. STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LES ABUS ET PROMOTION DE CONDITIONS DE TRAVAIL RESPECTEUSES : RÉSULTATS ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Afin de protéger les actrices et acteurs qui évoluent sur le marché du travail, celui-ci est encadré par diverses lois fédérales et/ou cantonales. En tant qu'autorité en charge des contrôles sur le marché du travail et des enquêtes en cas de suspicion d'abus aux prestations sociales, l'office des relations et des conditions de travail (ci-après : ORCT) a pour mission de s'assurer que celles-ci sont respectées. L'ORCT est composé de trois secteurs : le secteur contrôle, le secteur santé et sécurité au travail – inspection du travail (ci-après : SST-IT) et le secteur surveillance, chacun responsable de prestations distinctes, bien que de plus en plus interconnectées comme cela sera évoqué par la suite.

⁷ Pour plus de détails sur l'offensive de formation lancée par le Conseil fédéral, voir : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-97443.html#:~:text=L%20initiative%20%20AB%20Pour%20des%20soins%20infirmiers%20forts%20%20BB%20a%20%20C3%A9%20de%20formation%20de%20grande%20envergure>

4.1 L'importance du respect des dispositions légales

Bien que la grande majorité des individus respectent les dispositions légales, le comportement abusif d'une minorité d'actrices et acteurs, parfois par négligence ou méconnaissance, met en péril l'objectif de maintien d'un marché du travail durablement équilibré. Ces comportements peuvent entraîner des conséquences fâcheuses non seulement pour leur auteur-e, mais également pour le développement économique, les collectivités publiques, ainsi que la cohésion sociale.

En effet, les auteur-e-s de comportements abusifs peuvent subir des conséquences très lourdes lorsque ceux-ci sont détectés. Par exemple, un-e employeur-euse qui ne respecterait pas les conditions salariales ou qui ne verserait pas les cotisations sociales (AVS, AI, APG, AC) d'un-e ou plusieurs employé-e-s s'expose à des poursuites pénales. De même lorsqu'une personne a recours à l'aide sociale tout en ayant d'autres sources de revenus, licites ou illicites. Ce type d'abus comprend également un risque de distorsion de concurrence par une baisse illicite des coûts de production et des prix, ce qui fragilise les autres employeur-euse-s qui respectent les dispositions légales. En outre, un-e employé-e dont les cotisations sociales ne seraient pas versées fait face à un défaut de prévoyance et de couverture d'assurance chômage.

De plus, les collectivités publiques font également face à une perte potentielle de rentrées fiscales, le travail non-déclaré n'étant pas soumis à l'impôt. Ce type d'infractions prive non seulement l'État de moyens nécessaires pour financer les politiques publiques mais reporte également la charge financière sur la collectivité. En conséquence, si les comportements abusifs ne sont pas identifiés et sanctionnés, un sentiment d'iniquité risque de s'installer et de grandir, pouvant aller jusqu'à la remise en cause de prestations pourtant indispensables à la cohésion sociale.

Ces comportements abusifs ne sont pas cantonnés à un seul domaine mais ont généralement des effets transversaux ou en cascade. Il est de ce point de vue nécessaire de sortir d'une logique purement sectorielle de lutte contre les abus et de traiter cette thématique dans une approche transversale associant marché du travail, fiscalité et recours aux prestations sociales. C'est à la suite de ce constat que le Conseil d'État soumettait à votre Autorité, en 2016, son rapport relatif à la lutte contre les abus ([16.030](#)). Cette stratégie reposait sur le décloisonnement de certaines prestations ainsi que sur la coopération accrue de l'ensemble des collectivités et entités concernées. De plus, cette stratégie renforce – de par la transversalité qu'elle implique – la spécificité du « modèle neuchâtelois » en matière de contrôle et de respect des conditions de travail.

4.2 Le « modèle neuchâtelois » et ses spécificités

Les contrôles effectués par l'ORCT permettent d'appréhender une partie de l'observation du marché du travail sous l'angle du respect des conditions de travail. Le Canton de Neuchâtel se distingue de la plupart des autres cantons suisses par le « modèle » adopté, plus particulièrement par le caractère « transversal » de la stratégie déployée.

À son origine se trouvait la volonté de privilégier le développement d'un marché de l'emploi équilibré, sain et dépourvu de discrimination, appuyé par un État solidaire qui soutient celles et ceux qui en ont besoin. Or, les comportements abusifs mettent à mal un tel objectif et leurs conséquences ne se cantonnent généralement pas à un seul domaine. Une approche transversale a ainsi été privilégiée. Concrètement, cette approche visait conjointement – par la mise en place de processus coordonnés – à lutter contre le travail au noir, la fraude fiscale et la perception abusive de prestations sociales.

La volonté de sortir d'une logique sectorielle s'est concrétisée en 2016 par l'acceptation quasi unanime du rapport [16.030](#) « Lutte contre les abus ». La stratégie adoptée par le Grand Conseil impliquait un décloisonnement de certaines prestations ainsi qu'une coopération de l'ensemble des collectivités et entités concernées. Trois services étaient principalement concernés : le SEMP, le service des contributions (SCCO) et le SASO. Pour le SEMP-ORCT, cette stratégie a définitivement renforcé le caractère transversal du travail de détection des abus effectué par ses inspecteur-rice-s, en particulier dans les domaines de la lutte contre le travail au noir (ci-après : LTN) et de la lutte contre les abus dans le domaine des prestations sociales.

Spécificité de la procédure pénale

Dans le Canton de Neuchâtel, les inspecteur-riche-s en charge des contrôles LTN ont le statut d'agents de police judiciaire et sont dès lors assermenté-e-s. Leur rôle concerne tant le contrôle que les potentielles procédures pénales qui en découlent. Il-elle-s ont un rôle de pivot, à l'intersection de différentes lois et institutions qui leur permet de détecter de nombreuses infractions hors de leur champ de compétences et qui peuvent être ensuite relayées aux instances en charge des poursuites. Par exemple, un-e inspecteur-riche chargé-e du contrôle LTN en mission sur le terrain détecte des signes en lien avec la traite d'êtres humains. Il-elle pourra transmettre aux autorités en charge de cette question les soupçons d'infraction qu'il-elle a relevé. Le modèle neuchâtelois implique, en effet, en comparaison intercantonale, un degré élevé de transversalité ainsi que le traitement complet des dossiers en procédure pénale. En Suisse, seul le Canton de Fribourg a mis en place une législation – entrée en vigueur en 2020 – ayant des similarités certaines avec celle existant à Neuchâtel.

Grâce à l'association de la procédure pénale aux contrôles LTN ainsi qu'à la mise en place de processus coordonnés et transversaux entre entités et services, le « modèle neuchâtelois » permet d'avoir une vision globale et efficiente des contrôles, un suivi et une maîtrise de ceux-ci d'un bout à l'autre du processus. L'expérience montre qu'une infraction à la LTN est rarement isolée. Grâce à cette transversalité, de nombreuses autres infractions qui n'étaient pas détectées par le passé peuvent être mises en lumière.

Salaires minimum : Neuchâtel, un canton pionnier

Le canton est le premier à avoir institué, dès août 2017, un salaire minimum (ci-après : SMIN). Reconnu comme une mesure relevant de la politique sociale par le Tribunal fédéral, le SMIN est considéré à Neuchâtel comme un outil de lutte contre la précarisation. Le SMIN matérialise le principe selon lequel une personne travaillant à temps plein devrait être en mesure de subvenir à ses propres besoins, sans avoir à dépendre de l'aide financière de l'État. Plus de six ans après son introduction, celui-ci s'applique sans difficultés et suscite peu de réactions, comme le confirme chaque année la commission neuchâteloise en charge de l'observation du marché du travail (ci-après : CTrip).

4.3 Focus sur les prestations au cœur du dispositif transversal

4.3.1 Réduction de l'horaire de travail

La réduction de l'horaire de travail (ci-après : RHT) vise à stabiliser l'emploi et offre aux employeur-euse-s une alternative aux licenciements durant une période donnée en cas de choc conjoncturel, que ce dernier soit de nature économique, pandémique ou encore lié à un événement météorologique. Elle protège ainsi autant les employé-e-s que les employeur-euse-s. Elle permet également, d'autre part, de maintenir le savoir-faire d'une entreprise. De par sa conception, la RHT est particulièrement adaptée à l'industrie. Elle a notamment permis à l'économie neuchâteloise et à son industrie exportatrice de faire face aux difficultés causées par l'abandon du taux plancher en 2015 ou encore, dans un passé plus éloigné, d'affronter la conjoncture morose qui avait prévalu après la crise des « subprimes ». Plus récemment, cet outil a été utilisé pour éviter des licenciements massifs durant la crise Covid-19, dès le mois de mars 2020, contribuant au maintien de 50'000 emplois. Ainsi, il permet à l'employeur-euse concerné-e de conserver le savoir-faire de sa main-d'œuvre, qui peut être remobilisée rapidement dès que le creux économique est résorbé. Les travailleur-euse-s ont quant à eux-elles l'avantage de ne pas se retrouver au chômage et de conserver l'importante protection sociale liée au contrat de travail, limitant ainsi les risques de précarisation.

Au-delà de sa fonction principale, la RHT est également un outil essentiel pour l'observation du marché du travail. En effet, elle peut être considérée comme un indicateur prospectif qui alerte sur les potentiels risques de chômage, lorsque plusieurs actrices et acteurs d'un même secteur déposent une demande. De plus, elle permet à l'ORCT, et plus largement au service de l'emploi, de consolider ses relations avec les partenaires économiques du canton, lorsque ceux-ci l'approchent pour évaluer les possibilités d'un recours à la RHT. Au côté des partenariats stratégiques

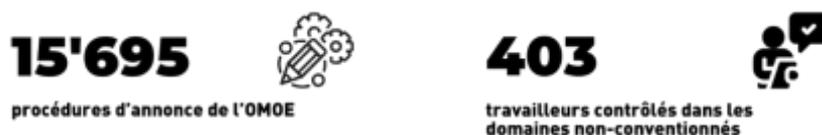
développés dans le cadre des missions d'intégration professionnelle pilotées par l'OMAT, elle permet ainsi de tisser et de renforcer ses liens avec nombre d'entreprises neuchâtelaises.

4.3.2 Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement (ci-après : MA) ont comme principaux objectifs d'une part de protéger les travailleur-euse-s contre les risques de sous-enchères des conditions de salaire et de travail suisses et, d'autre part, de garantir des conditions de concurrence équitable et loyale entre les entreprises suisses et étrangères. Introduites en 2004, ces mesures ont été développées suite à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne entré en vigueur en 2002 – partie intégrante par ailleurs des accords bilatéraux. En prévision de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation, le Conseil d'État a constitué, en 2001 déjà, la CTrip (voir encadré ci-dessous).

Dans les faits, une entreprise étrangère qui détache son personnel sur le territoire neuchâtelais peut offrir une même prestation à moindre coût, les salaires étant plus faibles de l'autre côté de la frontière. Ainsi, l'entreprise étrangère facturant des prix plus bas devient plus attractive, ce qui mène à une situation de concurrence déloyale. En outre, une entreprise locale pourrait être incitée à offrir des salaires plus bas à son personnel pour s'aligner sur les prix facturés par l'entreprise étrangère, ouvrant ainsi la porte au dumping salarial.

Concrètement, entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre de la même année, l'ORCT a reçu et analysé 15'695 procédures d'annonce de l'office de la main d'œuvre étrangère (OMOE), office rattaché au SMIG. Sur la base de ces procédures d'annonce, plus de 403 travailleur-euse-s œuvrant dans des domaines non-conventionnés (au sein de 289 entreprises) ont été contrôlé-e-s par l'ORCT, et ce sans prendre en compte ceux effectués par les commissions paritaires dans les domaines conventionnés. En outre, on peut ajouter que plus de 4'700 salaires d'employé-e-s suisses ont été contrôlés dans le cadre d'une enquête à large échelle.



Parmi les 285 entreprises contrôlées sous l'angle salarial en 2022, 33 cas étaient non-conformes, induisant de fait une procédure de remboursement. Spécificité pratique du « modèle neuchâtelais » par rapport aux autres cantons, un travail de conciliation important est généralement mené avec les entreprises en situation irrégulière. Sur les 33 entreprises non-conformes, la plupart des conciliations a abouti avec succès. L'ORCT œuvre conjointement avec la CTrip lors de certaines conciliations. De plus, si c'est essentiellement dans le cadre des MA que sont contrôlées les conditions salariales et le respect de celles-ci, nombre d'irrégularités salariales peuvent être relevées lors de contrôles effectués dans le cadre de la LTN, illustrant parfaitement la transversalité voulue par le « modèle neuchâtelais ».



Commission tripartite de l'observation du marché du travail (CTrip)

Composée de représentant-e-s du patronat, des syndicats et de l'État, la commission tripartite a comme objectif principal d'observer le marché du travail et de prévenir le risque de sous-enchère sociale et salariale. Dans le cadre de ses prérogatives, la CTrip mandate notamment le SEMP-DRCT afin d'effectuer une étude annuelle sur les conditions salariales d'une branche choisie. Si une sous-enchère salariale abusive et répétée est constatée, la CTrip recherche, dans un premier temps, un accord avec les employeurs concernés. Dans un deuxième temps, si aucun accord n'a pu être trouvé et afin de prévenir la généralisation de la sous-enchère à tout le secteur économique concerné, la CTrip peut :

- Proposer aux autorités compétentes l'extension des dispositions conventionnelles relatives aux salaires et aux contrôles paritaires, si le secteur est pourvu d'une convention collective de travail (CCT) non étendue.*
- Proposer au Conseil d'État d'édicter un contrat-type de travail (CTT) contenant des dispositions salariales obligatoires pour tous les employeurs du secteur concerné, si la sous-enchère est constatée dans un secteur dépourvu de conventions collectives.*

En 2022, sur les 33 procédures de remboursement, 6 ont été menées par cette commission. Ainsi, dans son rôle de conciliation, la CTrip permet de renforcer les liens entre les différents actrices et acteurs du marché du travail tout en participant au développement équilibré de ce dernier.

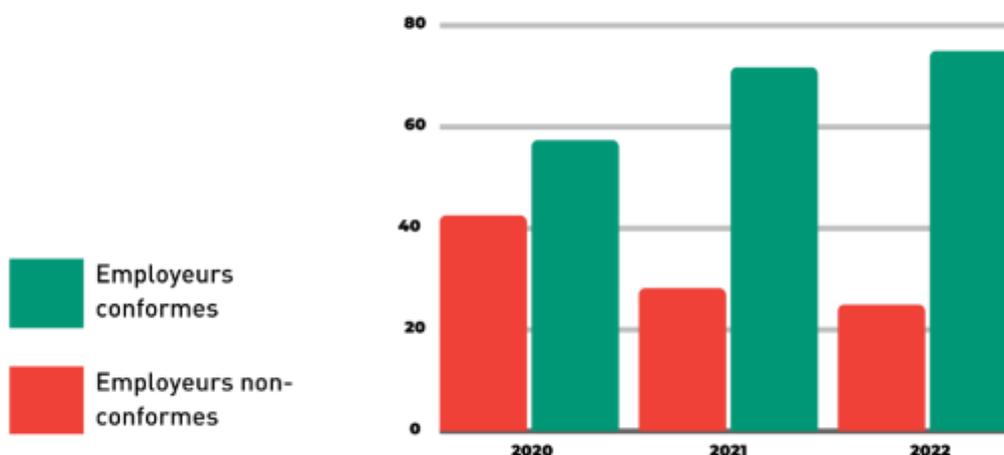
4.3.3 La lutte contre le travail au noir

Le travail au noir se définit comme une activité salariale ou indépendante exercée en violation des dispositions légales, à savoir : le non-versement des cotisations sociales, la non-déclaration de ses impôts à la source ainsi que l'emploi de travailleur-euse-s étranger-e-s en situation illégale. Afin de sensibiliser les partenaires économiques aux risques que représente le travail au noir, l'ORCT organise notamment des rencontres avec les associations professionnelles du canton. En outre, les inspecteur-ric-e-s du secteur contrôle effectuent des contrôles systématiques sur le terrain afin d'identifier les comportements abusifs qui persistent. Ces contrôles ne se cantonnent pas qu'aux infractions liées à la LTN. En effet, certaines irrégularités constatées lors de contrôles LTN permettent d'identifier des lacunes relatives à d'autres domaines, telles que le non-respect de la durée du travail et du repos, des prestations d'aide sociale touchées indûment, ou encore la fraude fiscale. Elles sont par la suite transmises à d'autres collaborateur-ric-e-s du service, voire à d'autres services de l'État.

Renforcement des contrôles sur le terrain

La présence systématique des inspecteur-ric-e-s sur le terrain, qui permet de sensibiliser les employeur-euse-s du marché du travail au travers des missions de contrôle, est une stratégie fructueuse. En effet, le pourcentage d'entreprises en infraction relativement aux dispositions légales de la LTN est en constante diminution sur les trois dernières années, comme l'illustre la figure ci-dessous. Seul un quart des 292 entreprises contrôlées en 2022 était en situation irrégulière. Un accent particulier a été mis sur le travail de collaboration et de coordination avec les commissions paritaires et leurs organes de contrôle ainsi que les associations professionnelles.

Résultats des contrôles LTN en %



4.3.4 Durée du travail et du repos

Des durées de travail et de repos adaptées font partie de la protection de la santé au sens large du terme, car elles permettent d'éviter le surmenage et les accidents liés à la fatigue. Elles garantissent aussi une vie sociale au-travailleur-euse, par exemple en consacrant le dimanche comme jour de repos. La loi fédérale sur le travail (ci-après : LTr) fixe ainsi les repos minimaux auxquels ont droit les travailleur-euse-s et la façon dont les horaires de travail doivent être aménagés. Alors que la Suisse se situe au-dessus de la moyenne européenne en matière de nombre d'heures supplémentaires autorisées⁸ et que, comme cela a été évoqué plus haut, l'épuisement émotionnel des personnes actives augmente⁹, le respect de la durée du travail et du repos semble d'autant plus important.

Dans les faits, l'ORCT est responsable du contrôle de la durée maximale du temps de travail, qui permet de s'assurer que tout-e travailleur-euse jouit d'un repos suffisant indispensable au maintien de sa santé psychique et physique. D'après certaines estimations, le stress professionnel coûte près de 6,5 milliards de francs par an à l'économie suisse. Le secteur SST-IT est ainsi présent sur le terrain pour effectuer des contrôles afin de sensibiliser les employeur-euse-s et d'identifier de potentielles lacunes. Bien qu'aucune sanction immédiate ne soit infligée, le caractère dissuasif de la présence de l'ORCT sur le terrain semble produire des effets positifs. En effet, le taux d'entreprises contrôlées en situation irrégulière a diminué de 5 points de pourcentage sur les trois dernières années.

En outre, le « modèle neuchâtelois », de par sa transversalité, offre une proximité bienvenue entre les trois secteurs de l'ORCT. Ainsi, la présence sur le terrain du secteur contrôle, dans le cadre de sa mission de lutte contre le travail au noir, permet d'identifier de potentielles lacunes dans le contrôle de la durée du travail et du repos. Celles-ci sont désormais systématiquement transmises au secteur SST-IT, ce qui lui permet de cibler plus efficacement les entreprises soupçonnées d'être en situation irrégulière.

4.4 Les principaux enjeux de l'ORCT : vers un besoin accru en transversalité

Pour l'ORCT, la lutte contre les abus et la promotion de conditions de travail respectueuses dans le canton demeureront prioritaires. À l'image de la société, le marché du travail évolue. Qu'elles soient technologiques, environnementales ou autres, ces évolutions obligent l'ORCT à s'adapter

⁸Source – SECO : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/82033.pdf>

⁹Source – Promotion Santé Suisse : <https://promotionsante.ch/news/gestion-de-la-sante-en-entreprise-gse/job-stress-index-2022>

constamment et à régulièrement revoir certaines de ses prestations. Le « modèle neuchâtelois » – par son caractère évolutif et transversal – est déjà adapté en grande partie aux transformations et défis auxquels le marché de l'emploi doit faire face. Face à cette complexification constante des situations, ce besoin d'analyse en transversalité réunissant conjointement les trois secteurs (contrôle, SST-IT, surveillance) de l'ORCT prendra encore une dimension accrue à l'avenir. En parallèle, d'autres défis non moins importants mobiliseront également l'ORCT, à l'instar de la prévention des risques psycho-sociaux.

4.4.1 Transition digitale et nouveaux modèles économiques

La digitalisation de l'économie, souvent reconnue comme vectrice de prospérité, comporte toutefois des risques. Elle a notamment rendu possible le développement de nouveaux modèles économiques, regroupés sous le nom désormais commun d'économie de plateformes. Ces modèles économiques, à l'instar de celui de l'entreprise Uber, consistent à mettre en relation un-e consommateur-riche et un-e prestataire de service, via une plateforme numérique détenue par une entreprise privée. Initialement considéré par les plateformes comme des micro-entrepreneur-euse-s indépendant-e-s et non pas comme des employé-e-s salarié-e-s, le statut de ces prestataires de services – et corollairement la législation à appliquer en matière de respect des conditions de travail – soulève de nombreuses questions juridiques.

Tout d'abord, si l'ambiguïté a été en partie levée par le Tribunal fédéral en ce qui concerne le statut des personnes employées par ces sociétés – ce sont bien des salarié-e-s, et non des indépendant-e-s, la législation n'a, d'une part, pas encore évolué en conséquence; d'autre part, les modèles d'affaires des sociétés en question sont d'une certaine complexité, voire opacité, et connaissent, de surcroît, des évolutions rapides. Dès lors, même si l'ensemble de ces prestataires étaient à considérer comme des salarié-e-s, le statut de ces derniers peut fortement varier. Ainsi, faut-il encore en définir la nature : travail sur appel, service de piquet, location de service, voire une combinaison de ces modèles... À cet égard, ces sociétés peuvent se distinguer par la mobilisation (ou non) d'un tiers, à l'instar d'une agence de location de services. Des salarié-e-s au statut différent peuvent ainsi coexister dans une même société ou encore travailler plus indirectement pour une ou plusieurs agences de location. Des lois différentes peuvent ainsi s'appliquer et de nombreuses interrogations persistent. Comment, par exemple, contrôler le respect d'un salaire horaire minimum quand la législation applicable en matière de temps de travail n'est pas clairement définie ?

La législation n'est pas encore adaptée à ces nouveaux modèles économiques qui obligent les autorités cantonales d'exécution à développer une stratégie de plus en plus transversale. Le traitement d'un dossier nécessitera en effet une collaboration accrue entre les différents secteurs participant de l'activité de contrôle. Concrètement, l'inspecteur-riche en charge de vérifier le respect du salaire ne pourra pas, dans un tel cas, se passer d'une collaboration avec celui ou celle en charge du temps de travail. Il est également important de clarifier les dispositions légales qui s'appliqueront à ces nouveaux modèles d'affaires et aux nouvelles formes d'emploi qui en découlent.

4.4.2 Santé et sécurité au travail

L'importance des concepts de santé et de sécurité au travail est amenée à croître. D'une part, différentes études montrent que les risques psycho-sociaux sont grandissants ; un « Champ d'action » sera consacré à la prévention des risques en question dans le chapitre 5. D'autre part, le changement climatique en cours n'est pas sans soulever des questions. En effet, si les canicules répétées peuvent s'avérer dangereuses pour la santé des travailleur-euse-s, elles affectent la productivité du personnel et, par extension, la compétitivité d'une entreprise. Alors que la LTr oblige l'employeur-euse à protéger la santé de ses employé-e-s, elle ne contient pas de disposition précise en matière de protection contre les effets de la chaleur au travail. Des missions de contrôle ponctuelles lors d'épisodes caniculaires sont toutefois effectuées sous la responsabilité de la SUVA. Afin de s'assurer que l'ensemble des partenaires sociaux prennent conscience de son importance grandissante, le SEMP-ORCT jouera un rôle de facilitateur en réunissant toutes les actrices et acteurs concernés autour de cette thématique.

5. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Le monde d'aujourd'hui est interconnecté et mondialisé. Les événements récents (de la pandémie à la guerre en Ukraine en passant par la question climatique) rappellent incessamment que ces interdépendances – en constante évolution – influencent et rythment l'économie et sociétés.

L'écosystème neuchâtelois, dynamique et tourné vers l'exportation, doit s'adapter en permanence à ces changements et défis. Corollaire de cette exigence, il doit en permanence ajuster et développer les compétences lui permettant de conserver son positionnement afin de préserver les entreprises et les emplois. Le pilotage de la politique publique de l'emploi est soumis aux mêmes exigences de dynamisme et de rythme que son environnement, soit demeurer « connecté » aux besoins évolutifs des entreprises, condition *sine qua non* pour créer les conditions d'un marché de l'emploi durablement équilibré.

Parallèlement, ce pilotage doit veiller à ce que les transformations qui marquent le monde économique ne péjorent pas les relations et conditions de travail. C'est dans ce cadre-là que le Conseil d'État souhaite renforcer la politique cantonale de l'emploi à la fois par la consolidation de des deux piliers qui la constituent initialement (intégration professionnelle et conditions de travail) et en développant un « troisième pilier » à même de mieux appréhender le défi sociétal que représente le vieillissement démographique sur les ressources en compétences et personnel. Il présente ci-après ces orientations stratégiques des 4 prochaines années.

5.1 Mise en place d'une « Plateforme pour l'emploi »

La compréhension des évolutions qui impactent le marché du travail est une condition indispensable pour s'assurer du développement équilibré et durable de ce dernier et pour appréhender de façon concertée et coordonnée le défi sociétal de l'évolution démographique, technologique et environnementale sur l'emploi. En ce sens, le Conseil d'État entend développer une « Plateforme pour l'emploi ».

Cet outil, dont la gouvernance doit encore être définie, aura la mission de décrypter et analyser les mutations du marché du travail, dans toute leur diversité, afin d'anticiper et partager les enjeux actuels et futurs qui l'influenceront. Elle intègre et prolonge ainsi le projet de veille sur l'emploi développé dès 2016.

Le projet de veille sur l'emploi avait notamment comme objectif de créer des ponts entre trois services – Service de l'économie (NECO), SEMP, SFPO – en instaurant une culture de travail pluridisciplinaire et holistique entre les différentes parties prenantes. Différentes thématiques à caractère prospectif, tel l'impact de la digitalisation sur l'emploi ou des stratégies de développement économique du canton avaient été par ailleurs traitées dans ce cadre.

Plusieurs services en sus des trois cités plus haut (notamment les services de l'action sociale, des migrations, de la cohésion multiculturelle, mais aussi la cellule de développement durable ou encore l'office de la politique familiale et de l'égalité), seront amenés à collaborer en fonction des thématiques traitées. En outre, des partenaires externes issus notamment du monde académique et des associations professionnelles pourront également y être associés.

Grâce à cette « Plateforme pour l'emploi », l'administration cantonale se dotera d'un outil capable de répondre plus efficacement aux problématiques liées au marché de l'emploi. En développant une compréhension fine de l'environnement dans lequel évoluent les actrices et acteurs économiques, cet outil renforcera la qualité du partenariat entre l'État et les employeur-euse-s. De plus, il permettra de mettre sur pied des MMT adaptées aux évolutions et aux besoins du marché du travail afin de favoriser l'intégration professionnelle des demandeur-eus-es d'emploi. Enfin, l'observation de l'évolution des conditions de travail doit notamment permettre de lutter contre les risques de précarisation.

5.2 L'intégration professionnelle sur le premier marché du travail comme objectif central

5.2.1 Mettre en œuvre la stratégie du service public de l'emploi 2030 (SECO)

Les prestations en termes d'intégration professionnelle s'inscrivent dans un périmètre défini par la stratégie fédérale du service public de l'emploi, La dernière stratégie du service public de l'emploi (ci-après : SPE), baptisée SPE 2030 et publiée au mois de septembre 2023, s'articule autour de douze objectifs stratégiques couvrant la période 2023-2030¹⁰. Ceux-ci ambitionnent de mettre en place un service public de l'emploi en Suisse au plus proche des évolutions du marché du travail. Le conseil sera axé sur les besoins des demandeur-euse-s d'emploi et, autant que possible, sur leur situation individuelle. Les contacts avec les employeur-euse-s seront développés. De plus, la stratégie prévoit une veille sur l'emploi et des connaissances liées aux grandes évolutions du marché du travail.

Nombre d'éléments qui ressortent de ces objectifs résonnent étroitement avec ceux-celles qui sont à la base de la stratégie IP initiée dès 2016 dans le Canton de Neuchâtel. Si l'on peut se réjouir que la politique de la commission du fonds de compensation de l'assurance-chômage et du SECO cherche à mieux répondre aux besoins en termes d'intégration professionnelle, de nouveaux enjeux émergent d'ores et déjà. Par exemple, la nécessité d'une lecture des problématiques liées à l'emploi permettant une compréhension plus globale des défis et des résolutions coordonnées et transversales incluant les différentes entités fédérales et cantonales concernées ainsi qu'une capacité d'adaptation aux transformations d'un monde en accélération.

Le Conseil d'État veillera, dans le cadre de sa politique cantonale de l'emploi, à préserver une culture d'innovation à même de relever ces défis.

5.2.2 Soutenir la reconversion professionnelle pour ajuster les compétences des demandeur-euse-s d'emploi aux évolutions du marché du travail

Les grandes évolutions (transitions digitale, énergétique et climatique, démographique ...) pourraient accroître le risque de chômage structurel. Afin de minimiser ce risque, et bien que la formation certifiante reste le levier le plus puissant, celui de la reconversion professionnelle des demandeur-euse-s d'emploi devrait également être activé.

Aujourd'hui, les modalités d'accès à la reconversion sont fortement restreintes par les dispositions légales. La LACI se limite à certains cas spécifiques, à l'instar des demandeur-euse-s d'emploi dont la profession est considérée comme obsolète. La stratégie SPE 2030, brièvement déclinée plus haut, souhaite accroître sensiblement les possibilités de réorientation professionnelle. Cette vision s'inscrit en effet dans les objectifs stratégiques approuvés par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. À moyen terme, au plus tard en 2030, des fonds fédéraux devraient être affectés aux cantons afin de soutenir activement la transformation des compétences dans les domaines en mutation et en pénurie. Les conditions et les critères d'éligibilité n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse et de propositions par le SECO et les cantons dans le cadre de l'élaboration concrète de cette nouvelle politique.

Le Canton de Neuchâtel a, dans le cadre du déploiement de la stratégie IP, procédé à une extension de la mesure de formation fédérale (AFO) par une mesure cantonale (AFOC) afin d'offrir la possibilité à des personnes en recherche d'emploi non-indemnisées d'accéder à un processus de formation/reconversion professionnelle. Il faut néanmoins souligner que l'expérience montre que cette politique ciblée ne s'adresse qu'à un effectif de personnes relativement restreint. Les exigences en termes d'engagement et de motivation sont en effet conséquentes.

Le Conseil d'État entend réviser le dispositif cantonal (AFOC, selon le Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle (RMIP)) dans le but de soutenir de façon ciblée et renforcée les projets de reconversion professionnelle dans les domaines liés à la transition énergétique ou dans le secteur de la santé, sans attendre les développements prévus dans le cadre de la stratégie SPE 2030. Il s'agit toutefois de rappeler que ces mesures ciblées resteront quantitativement

¹⁰La stratégie SPE 2030 peut être consultée en suivant ce lien : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-97689.html>

modestes et ne constitueront qu'une contribution à l'enjeu de la pénurie et des besoins de certains secteurs économiques.

Dans ce cadre, et à échéance 2025, ce projet pourrait aboutir à des mesures qui seraient intégrées dans la prochaine étape du plan climat (Plan climat 2), telles que les mesures d'intégration professionnelle qui ont d'ores et déjà été incluses. L'éligibilité du présent projet à un financement via la réserve en faveur du développement durable va être évaluée dans le cadre des processus budgétaires annuels. Le cas échéant, les charges et dépenses éligibles pourront être financées à concurrence de 50% par cette réserve.

5.2.3 Soutenir les personnes qui présentent des profils « à risque »

Certaines catégories de la population sont exposées à des risques de chômage importants. C'est un risque pour les personnes elles-mêmes, mais aussi pour la société sous l'angle d'une potentielle dépendance financière à des aides publiques et de la non mobilisation de compétences et de ressources actives. C'est notamment le cas des jeunes sans formation, des « seniors » ou encore des personnes issues de la migration et de l'aide sociale. Une attention particulière est accordée à ces profils. S'agissant des profils à risques identifiés dans le cadre de la stratégie IP, le projet pilote « Réseau Joker » permet d'ores et déjà d'apporter une réponse différenciée et adaptée à des profils à risque.

De plus, un dispositif intégrant plusieurs services de l'État et visant à soutenir les jeunes en rupture de formation a récemment été mis en place. Sa mise en œuvre se poursuivra en coordination avec les actrices et acteurs institutionnels concernés durant les prochaines années. L'expérience de ce nouveau dispositif devra également faire l'objet d'une évaluation et s'ajuster à l'évolution des besoins.

D'autres mesures visant à améliorer l'employabilité de ces profils seront continuellement développées telles que, par exemple, des mesures du marché du travail (formation) toujours adaptées, innovantes et en lien avec les besoins des employeur-euse-s.

5.3 Promouvoir le développement de conditions de travail équitables

5.3.1 La consolidation du « modèle neuchâtelois » à l'heure du développement de l'économie de plateformes

Les nouveaux modèles économiques obligent l'ORCT à développer une approche transversale mobilisant ses trois secteurs pour ses missions de contrôle. Le « modèle neuchâtelois » devra dès lors être consolidé. Ce-dernier, prônant le découplage des activités de contrôle, semble suffisamment équipé pour s'adapter aux évolutions futures des nouveaux modèles économiques. Cependant, les principaux enjeux se situent au niveau de la législation, qui n'est pas encore forcément adaptée à ces nouvelles activités, à l'exemple de la LTr. Or, la législation en matière de LTr ressort de la compétence exclusive de la Confédération. Aujourd'hui, il existe encore des vides légaux conséquents, ce qui ne facilite pas le contrôle des conditions de travail, en matière de durée et de temps de repos par exemple. Dans le cadre de ses prérogatives, des échanges intercantonaux et des consultations, le Conseil d'État veillera à ce que la législation actuelle tende à s'ajuster et s'adapter aux enjeux de ces nouveaux modèles économiques.

5.3.2 La prévention des risques psycho-sociaux

Le monde du travail connaît des mutations conséquentes qui entraînent de nouveaux risques pour la santé, tels que les risques psycho-sociaux. Ces derniers, selon une définition concise du SECO, désignent les risques pour la santé psychique et physique qui sont dus à une conception et une organisation du travail insuffisantes ainsi qu'à un mauvais environnement social sur le lieu de travail.

Ces risques peuvent également résulter d'une inadéquation entre les compétences d'une personne et son cahier des charges ainsi que d'une surcharge de travail par exemple. En outre, leur apparition

dépend de la nature de chacun-e ainsi que de facteurs externes qui peuvent influencer la vie professionnelle.

Les risques psycho-sociaux sont donc multifactoriels et de nature complexe. Dans les faits, ils se traduisent par différentes formes de souffrance au travail : stress, syndromes d'épuisement professionnel (« burnout ») ou atteintes à l'intégrité personnelle (mobbing, harcèlement sexuel) par exemple. Cette souffrance au travail engendre des conséquences néfastes, tant pour les personnes qui la vivent que pour les employeur-euse-s (hausse de l'absentéisme, baisse de la productivité), et génère ainsi des coûts élevés pour l'économie suisse (voir section 4.3.4)¹¹. Conformément aux dispositions légales, l'employeur-euse est tenu-e de protéger la santé physique et psychique des travailleur-euse-s.

L'inspection du travail s'assure du respect de cette obligation. Les risques psychosociaux deviennent aujourd'hui un thème majeur des organes d'exécution de la loi sur le travail, bien que les ressources qui y sont consacrées demeurent limitées. Afin de minimiser leur apparition, et par extension leurs conséquences, la prévention des risques est considérée comme un outil efficace¹². Une campagne de prévention auprès des employeur-euse-s sera déployée durant l'année 2024. D'autres mesures destinées à renforcer le dispositif de prévention des risques psycho-sociaux, tels que du conseil actif aux employeur-euse-s ainsi que des contrôles ciblés, seront mises en place dans le prolongement de la campagne.

5.3.3 La promotion de l'égalité salariale

Des conditions de travail équitables impliquent une égalité salariale entre hommes et femmes. Ce principe est ancré dans la Constitution fédérale en ces termes : « l'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale ». En outre, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (ci-après : LEg) oblige tou-te-s les employeur-euse-s de cent employé-e-s et plus à effectuer une analyse de l'égalité salariale tous les quatre ans et de la faire contrôler par un organe indépendant.

Différents travaux relatifs à l'égalité salariale sont d'ores et déjà en cours à l'échelle du canton, mobilisant le service des ressources humaines (SRHE) et l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) :

- Analyse de l'égalité des salaires dans l'administration cantonale selon outil fédéral LOGIB ;
- Analyse de l'égalité salariale entre fonctions considérées comme équivalentes, mais occupées essentiellement soit par des femmes soit par des hommes, telle qu'exigée par la [Motion 19.151: Classification des fonctions et égalité salariale](#).

En ce qui concerne les entreprises privées, en particulier celles liés à l'État par un contrat de prestations d'une certaine importance, il s'agit d'analyser comment le contrôle de l'égalité salariale peut être intégré dans les contrôles effectués par l'ORCT.

5.4 Un troisième pilier – transversal – à la politique cantonale de l'emploi

En introduction au chapitre 5, le Conseil d'État a formulé son souhait de renforcer la politique cantonale de l'emploi par la consolidation des deux piliers qui la constituent initialement (intégration professionnelle et conditions de travail). Il entend également développer un « troisième pilier », à même de mieux appréhender les défis majeurs que posent cumulativement les enjeux technologiques et environnementaux – longuement détaillés dans ce rapport – et celui du vieillissement démographique sur les ressources en compétences et personnel pour les prochaines décennies.

Le départ à la retraite des « baby-boomers » accentuera la pénurie de main d'œuvre qualifiée, déjà connue aujourd'hui. Par ailleurs, certains secteurs, aujourd'hui déjà en situation de pénurie, verront

¹¹ Pour plus de détails sur les causes et conséquences des risques psycho-sociaux, voir : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Broschuren/schutz-vor-psycho-sozialen-risiken-am-arbeitsplatz---information.html

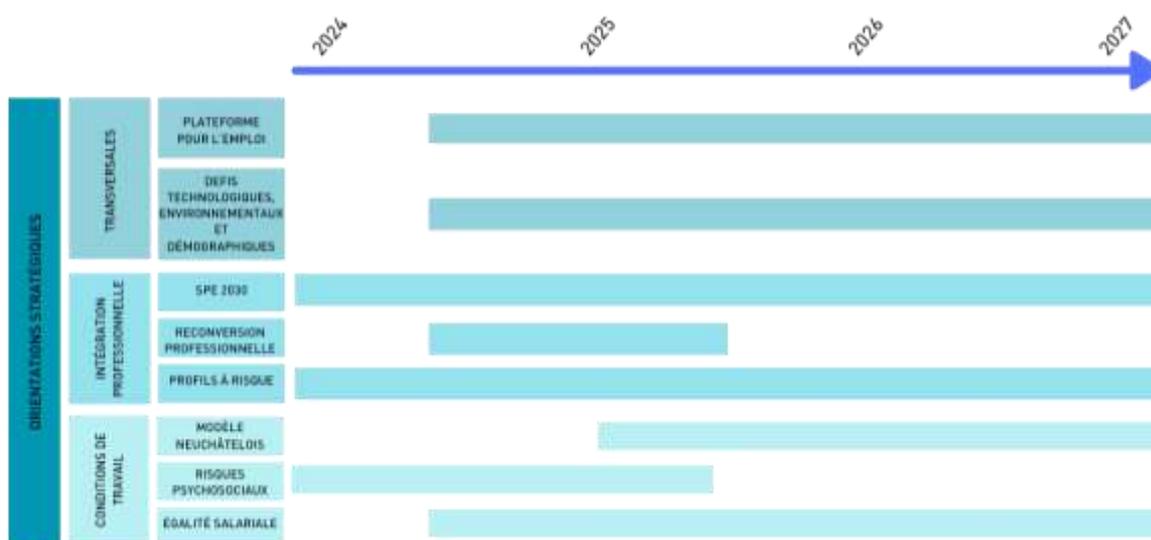
¹² Sur la prévention et les autres mesures de luttres contre les risques psycho-sociaux, voir : Gerhardt et al. (2015), *Health-Related Interventions at Work : A Systemic Review*, Université de Berne.

leurs besoins en ressources augmenter ces prochaines années, tels que dans le domaine de la santé par exemple. Autant d'enjeux qui constituent des défis humains, technologiques et organisationnels, s'agissant notamment des conditions et rythmes de travail, mais aussi des opportunités favorables à l'activation de toutes les forces et compétences de travail. Relever ces défis impliquera d'aller au-delà d'une relation individuelle demandeur-euse d'emploi et employeur-euse en matière de politique de l'emploi mais de mobiliser activement les autres politiques publiques et acteurs concernés par ces défis. On peut penser en particulier aux partenaires et acteurs de la formation (de base et continue), de la reconversion, de la réinsertion, des politiques de santé, climatique, économique et familiale.

La mise en œuvre d'une « Plateforme pour l'emploi », telle que présentée au chapitre 5.1, et coordonnée au niveau opérationnel et politique, permettra d'engager proactivement ce travail de façon à définir les intentions et mesures de ce « troisième pilier » à l'horizon de la prochaine législature.

5.5 Planification

Le schéma suivant présente l'échelonnement de la mise en œuvre des orientations stratégiques envisagées.



6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le présent rapport n'implique pas, en lui-même, de conséquences financières directes. Les mesures liées aux orientations stratégiques identifiées seront intégrées dans le cadre de l'établissement des budgets annuels, en rappelant que le financement des missions d'intégration professionnelle et de promotion des conditions de travail respectueuses provient en grande partie de la Confédération.

7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent rapport n'implique pas de dotation supplémentaire en ressources humaines.

8. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent rapport n'implique pas de conséquences sur la répartition des tâches entre les cantons et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent rapport est en conformité au droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Les orientations stratégiques proposées incluent des dimensions économiques, sociales et environnementales.

Dans un modèle transversal et coordonné de tous les acteurs concernés, ces orientations ont pour objectif de répondre aux principaux défis auxquels devra faire face le Canton de Neuchâtel, son économie et sa population : le renouvellement des compétences en lien avec l'évolution démographique et l'adéquation de celles-ci aux besoins de l'économie, le développement de l'employabilité au sein de la population et une promotion de conditions de travail limitant les risques de précarisation, ainsi que la reconversion et la formation pour la transition énergétique.

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

Il n'y a pas de conséquence à signaler sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

12. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

12.1 Postulat 21.144 - Identifier et lever les barrières à l'emploi

En date du 30.03.2021, le Grand Conseil a accepté le postulat de la Commission Politique de l'emploi 21.144 dont la teneur est rappelée ci-après :

21.144

08.03.2021

**Postulat Commission politique de l'emploi
Identifier et lever les barrières à l'emploi**

Contenu :

Nous demandons au Conseil d'État d'analyser quels sont les publics qui rencontrent des difficultés à s'insérer ou à se réinsérer sur le marché du travail neuchâtelois, d'identifier les barrières à l'emploi existantes pour chacun d'entre eux et de proposer des stratégies pour y remédier, impliquant potentiellement des mesures à destination tant des employeurs que des demandeurs d'emploi.

Développement :

Le rapport du Conseil d'État 20.056, Politique de l'emploi, décrit de manière détaillée le mandat confié au service de l'emploi (SEMP), les réformes récentes des processus en matière d'insertion et les modalités de déploiement des modèles et des outils concrets.

Si certaines statistiques globales sont présentées en lien avec la résolution du « paradoxe neuchâtelois » et l'amélioration de la situation en termes de chômage et d'emploi dans notre canton

depuis 2013, ce rapport ne permet pas aux députés d'appréhender précisément quels sont les mécanismes à l'œuvre sur le marché du travail neuchâtelois.

En particulier, il n'existe pas d'analyse identifiant quelles sont les catégories de la population qui ont le plus de difficulté à accéder au marché de l'emploi et quels sont les facteurs qui entraînent des périodes de chômage récurrentes ou plus longues. À ce titre, certaines caractéristiques socioprofessionnelles ou sociodémographiques sont fréquemment citées comme des facteurs de risque potentiels, telles que l'âge, le genre, l'origine, la formation ou le domaine d'activité. Le système de veille sur le marché de l'emploi récemment mis en place par l'État pourrait être mis à contribution afin de produire des statistiques sur ces questions.

Une fois les catégories de la population les plus fragiles de ce point de vue identifiées, des mesures ciblées pour favoriser leur réinsertion ou leur maintien en emploi pourront être mises en place ou valorisées. Dans cette optique, le Conseil d'État s'intéressera à des mesures tant du côté des employeurs que de celui des demandeurs d'emploi.

À titre d'exemples, on peut notamment citer les pistes suivantes :

- La priorisation des mesures de réinsertion les plus adaptées à ces publics ;
- Des incitations et un accompagnement pour les entreprises engageant certains types de profils ;
 - la prise en charge accrue des charges financières pénalisant le retour à l'emploi de certains publics ;
- La mise en place de solutions innovantes pour favoriser le maintien et le développement de compétences tout au long de la vie au travers de la formation continue ;
- Une meilleure reconnaissance des acquis et de l'expérience et un renforcement de la lutte contre les discriminations à l'embauche.

Cette liste n'est naturellement pas exhaustive et l'analyse du Conseil d'État permettra de déterminer quels sont les éléments pertinents pour identifier et lever les barrières à l'emploi.

Auteur ou premier signataire : Quentin Di Meo, président de la commission

Le présent rapport expose les différents profils « à risque » qui rencontrent des difficultés à s'insérer ou à se réinsérer sur le marché du travail neuchâtelois. En outre, plusieurs mesures, mises en œuvre depuis l'adoption du rapport 20.056 afin d'améliorer globalement l'accompagnement de ces profils, sont détaillées. Dès lors, il apparaît que la demande du postulat susmentionné a été remplie. Le Conseil d'État propose ainsi le classement de ce postulat.

12.2 Motion 21.219 – Pour une reconversion éco-sociale !

En date du 23 novembre 2021, le Grand Conseil a accepté la motion populaire 21.219 dont la teneur est rappelée ci-après :

21.219

23 novembre 2021

Motion populaire

Pour une reconversion éco-sociale !

Contenu :

Pour faire face à la crise climatique et écologique et aux bouleversements sociaux qu'elle engendre, les citoyen-ne-s soussigné-e-s demandent au Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'État de proposer des mesures afin de :

1. mener une transition écologiquement durable et socialement juste de l'économie neuchâteloise ;
2. assurer des garanties sociales et des mesures d'accompagnement pour les travailleur-euse-s dont le métier disparaîtrait ou serait chamboulé par la crise ou les mesures mises en place pour la contrer ;

3. agir au niveau fédéral pour promouvoir des mesures semblables dans tout le pays ;

4. faire en sorte que les collectivités publiques neuchâtelaises soient exemplaires.

Développement (obligatoire) :

Il n'est aujourd'hui plus possible d'avoir une économie socialement et écologiquement juste sans tenir compte des facteurs climatiques et environnementaux. En effet, les bouleversements écologiques et climatiques entraîneront des dégâts irréversibles sur notre environnement commun. Ces dégâts toucheront d'abord les membres les plus pauvres et les plus précaires de notre société. Plus nous attendrons avant d'agir, plus cette crise nous coûtera cher et plus les gens les moins aisés en pâtiront. Pour limiter la casse au maximum, il faut engager une reconversion éco-sociale de notre économie, de manière à préserver notre environnement tout en évitant de faire peser le poids des changements nécessaires sur certaines catégories de travailleur-euse-s.

De nombreux secteurs d'activité seront fortement impactés (agriculture, industrie du ciment, pêche, métiers liés à la construction...) et subiront très probablement des pertes d'emplois, voire des cessations complètes d'activité pour certains secteurs (raffinerie). Pour limiter au maximum les effets socialement néfastes de la crise climatique et écologique et des mesures prises pour la contrer, il faut prévoir des formations, voire des reconversions professionnelles permettant d'accompagner les bouleversements désormais inévitables tout en ne laissant personne de côté.

Une telle transition est possible, mais elle nécessite de comprendre les mécanismes de reconversion des métiers et des différents secteurs touchés. Dans ce but, il faudra pouvoir connaître et prédire l'évolution des différentes qualifications et compétences liées aux besoins de la transition écologique. Il faudra également repenser les objectifs des stratégies d'entreprises à moyen et long terme dans le but qu'elles soient cohérentes avec une neutralité carbone à l'horizon 2030. Il faudra développer les métiers durables et, au besoin, repenser la répartition du temps de travail.

Un aspect important sera de repenser complètement les systèmes de reconversion professionnelle. Il s'agira notamment de s'assurer que chaque salarié-e soit encadré-e et accompagné-e durant le processus (transition, formation, réinsertion, etc.) et que cette reconversion ne cible que des métiers prometteurs et en accord avec une société décarbonée.

La crise écologique et climatique est déjà là, nous n'avons plus le temps d'attendre. Nous devons sans tarder penser à une transition rapide, ambitieuse, courageuse, solidaire, écologiquement durable et socialement juste, qui ne laisse personne de côté !

Auteur ou premier signataire : Emma Chollet Ramampandra, Granges 6, 2300 La Chaux-de-Fonds (motion populaire munie de 151 signatures)

Le présent rapport détaille l'ensemble des mesures mises en œuvre et les orientations envisagées qui doivent permettre d'anticiper au mieux les évolutions du marché du travail, y compris la transition énergétique. L'une des orientations stratégiques, relative à l'adaptation des mesures de reconversion professionnelle par une modification du règlement (RMIP), marque la volonté de proposer des mesures pour accompagner les travailleur-euse-s qui pourraient être impacté-e-s par ces évolutions. Il s'agira concrètement de formation, notamment dans le domaine de la technique du bâtiment, pour faire face à la demande de rénovation énergétique du parc immobilier neuchâtelois, respectivement pour la production renouvelable locale.

Par ailleurs, avec la mise en place d'une la « Plateforme pour l'emploi » et la volonté de développer un troisième axe à la politique publique de l'emploi à même de mieux appréhender le défi sociétal posé par les enjeux démographiques, environnementaux et technologiques, le Conseil d'État intègre proactivement ces enjeux de reconversion professionnelle dans le développement des politiques publiques concernées (en particulier emploi, économie, formation professionnelle, climat et développement durable). Dès lors, il apparaît que la demande de la motion susmentionnée a été remplie. Le Conseil d'État propose ainsi le classement de cette motion.

13. CONCLUSION

Dans un contexte où métiers et compétences sont déjà en évolution et pourraient même connaître d'importants bouleversements dans les années qui viennent, la politique cantonale de l'emploi mise en œuvre est d'une importance stratégique, en particulier de par son rôle de pivot. Elle doit en effet s'adapter en permanence à un contexte en mutation rapide, comprendre et anticiper l'évolution des besoins des employeur-euse-s, offrir aux personnes en recherche d'emploi un accompagnement pertinent et cohérent, lutter contre les risques de précarisation de certaines formes d'emploi, les potentiels abus et surtout veiller à protéger les grands équilibres fondamentaux du marché de l'emploi, et ce durablement. La politique cantonale de l'emploi se situe ainsi à la confluence d'importants enjeux. À cet égard, trois d'entre eux sont particulièrement saillants.

Tout d'abord, les enjeux économiques et sociétaux sont identifiés, que ce soit en termes de digitalisation, de transition écologique ou encore démographique et d'évolution du rapport au travail. Il s'agira de les anticiper et de faire évoluer la politique cantonale de l'emploi avec ces derniers, afin qu'elle puisse y répondre au mieux.

Ensuite, il s'agira de faire émerger un consensus fort autour des principales orientations stratégiques proposées. Lorsque la mécanique se brise et qu'un chômage structurel prend forme, la population ne parvient plus à participer suffisamment à la création de richesses et aux emplois liés. L'expérience a montré ce qu'il en coûte, en termes de conséquences sociales, économiques et financières.

Enfin, le besoin d'une transversalité accrue à de multiples niveaux a également été largement exposé tout au long de ce rapport. Il s'agira de continuer à œuvrer dans cette direction.

Afin de remplir ces missions exigeantes et de répondre aux attentes liées à l'ensemble de ces enjeux, la politique cantonale de l'emploi a besoin du soutien engagé des autorités cantonales. C'est pourquoi le Conseil d'État demande à votre Autorité de prendre acte du présent rapport et d'accepter ses propositions de classement du postulat 21.144 Identifier et lever les barrières à l'emploi et de la motion 21.219 Pour une reconversion éco-sociale.

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

Neuchâtel, le 31 janvier 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXE

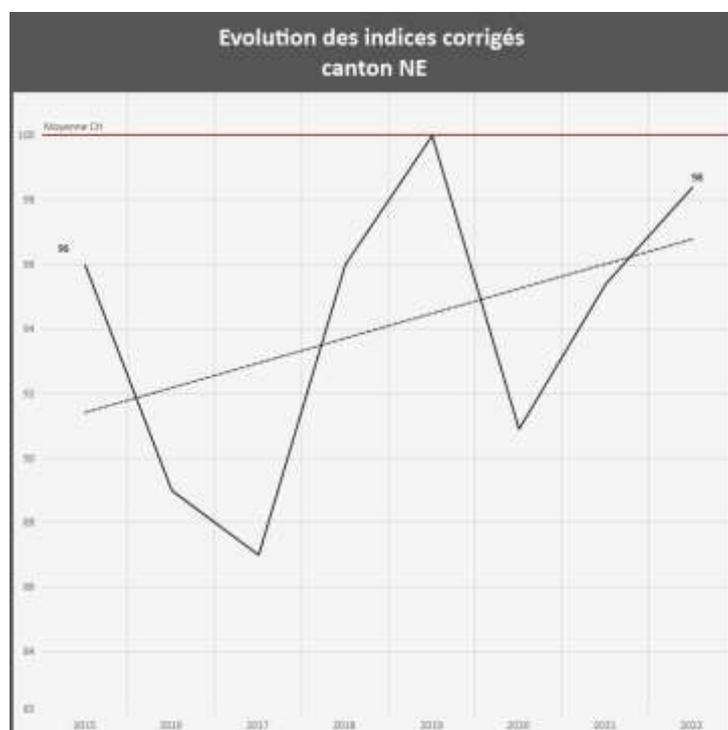
MODÈLE ÉCONOMETRIQUE DU SECO : PERTINENCE ET LIMITES

L'accord liant la Confédération et les cantons pour l'exécution de la Loi sur l'assurance chômage et insolvabilité (LACI) prévoit un pilotage des ORP par les résultats. Ainsi, chaque année, le SECO publie des résultats mesurant avec quelle efficacité chaque ORP atteint l'objectif de réinsertion rapide et durable des demandeur-euse-s d'emploi. Le modèle est basé sur quatre indicateurs qui mesurent la capacité à :

1. Réinsérer rapidement les demandeur-euse-s d'emploi ;
2. Éviter le chômage de longue durée ;
3. Éviter les arrivées en fin de droit ;
4. Éviter les réinscriptions à l'assurance-chômage.

Afin de permettre la comparaison entre cantons, le SECO applique un modèle économétrique qui permet d'éliminer l'effet des facteurs exogènes. Les indicateurs sont ensuite agrégés dans un indice global, dont la moyenne suisse est fixée à 100 points. Un indice inférieur correspond à une efficacité inférieure à la moyenne et inversement.

Observons tout d'abord qu'au niveau du classement global par canton pour 2022, Neuchâtel se place en 14^{ème} position sur 25 en valeur corrigée des facteurs exogènes. Son indice général atteint 98 points (98.4). Notons de plus qu'une nouvelle méthode de calcul est en place depuis 2015 – les résultats d'avant 2015 n'ont pas été actualisés à l'aune de la nouvelle méthode et ne sont pas comparables sur l'ensemble de la période –, c'est pourquoi le graphique suivant se concentre sur l'évolution de l'indice global corrigé sur la seule période récente. Une courbe de tendance – une représentation de la direction des valeurs sur une période donnée – montre que Neuchâtel connaît une évolution globalement favorable depuis 2015.



Rappelons ici que tout modèle économétrique reconstruit une réalité en la simplifiant. Le choix des variables qu'il prend en compte et considère comme pertinentes en est un exemple. Dans le cas présent, un certain nombre de variables exogènes sont retenues. Celles-ci visent à rendre comparables les performances des ORP de Suisse, en éliminant au départ les particularités structurelles régionales qui pourraient favoriser certain-e-s d'entre eux-elles et en défavoriser d'autres. Pour éviter un tel biais, et afin de mettre sur un même plan tous les ORP de Suisse, les

résultats/indices bruts sont corrigés par ces facteurs exogènes. Ces derniers sont a priori non influençables par l'ORP. Le travail saisonnier en est un exemple et est l'une des variables exogènes retenue dans le modèle économétrique du SECO. Les résultats bruts des ORP issus de régions à fort tourisme hivernal sont ainsi corrigés négativement. Ces durées plus courtes passées à l'assurance-chômage sont en effet liées à l'activité saisonnière de la région et non à la dynamique propre de l'ORP. Autre exemple, une plus grande part de frontalier-ère-s dans la région d'influence de l'ORP implique que les résultats de ce dernier sont corrigés positivement, et ce en raison d'une concurrence plus vive sur le marché de l'emploi local.

Ce sont deux exemples parmi les différentes variables exogènes prises en compte dans le modèle du SECO. Une telle construction suscite néanmoins un certain nombre de questions, tant sur le choix des variables considérées – en précisant que ce choix est également lié à des critères de pertinence purement statistiques – que sur l'intensité de la correction positive ou négative des résultats d'un ORP. Dernière remarque, le modèle du SECO met principalement l'accent sur les inscriptions à l'assurance-chômage et non sur les sorties. Or, un canton comme Neuchâtel – marqué par son industrie horlogère exportatrice et les nombreux emplois qui y sont liés – est très sensible aux évolutions de la conjoncture internationale. Lors d'une crise d'importance au niveau mondial, les entrées à l'assurance-chômage dans le canton sont ainsi nombreuses et les sorties difficiles. L'ORP dans une telle situation n'a que peu d'influence. Si une variable exogène prend en compte le nombre d'inscriptions à l'ORP dans le modèle du SECO, aucune ne tient compte de la difficulté d'en sortir.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION	2
1.1 Objectif du rapport	2
1.2 Structure du rapport.....	2
2. L'ÉCONOMIE NEUCHÂTELOISE ET LES GRANDES ÉVOLUTIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL : ENJEUX	3
2.1 L'économie neuchâteloise en contexte : spécificités et défis.....	3
2.2. Les grandes évolutions sur le marché du travail	4
2.2.1 Le rapport au travail, son évolution.....	4
2.2.2 L'employabilité : une priorité pour toutes et tous	5
2.2.3 Nouvelles technologies, digitalisation : conséquences, opportunités et risques	6
2.2.4 Transition énergétique : entre pénurie de main d'œuvre et besoin de formation.....	7
3. STRATÉGIE D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE : RÉSULTATS ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS	8
3.1 Les impacts de la réforme SEMP2020 et de la stratégie d'intégration professionnelle	8
3.1.1 Évolution du chômage : un taux aujourd'hui historiquement bas	8
3.1.2 Bref rappel des constats avant la réforme SEMP2020.....	9
3.1.3 Les changements fondamentaux et la mise en œuvre de la stratégie	10
3.2 État des lieux de la stratégie d'intégration professionnelle	10
3.2.1 Le dispositif d'accompagnement des demandeur-euse-s d'emploi.....	10
3.2.2 Amélioration du dispositif.....	12
3.2.3 Renforcement des partenariats avec les employeur-euse-s	14
3.2.4 La stratégie et ses résultats en quelques chiffres	15
3.3 Relations entre normes cantonales et fédérales	16
4. STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LES ABUS ET PROMOTION DE CONDITIONS DE TRAVAIL RESPECTEUSES : RÉSULTATS ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS	16
4.1 L'importance du respect des dispositions légales	17
4.2 Le « modèle neuchâtelois » et ses spécificités	17
4.3 Focus sur les prestations au cœur du dispositif transversal	18
4.3.1 Réduction de l'horaire de travail	18
4.3.2 Mesures d'accompagnement.....	19
4.3.3 La lutte contre le travail au noir.....	20
4.3.4 Durée du travail et du repos	21
4.4 Les principaux enjeux de l'ORCT : vers un besoin accru en transversalité	21
4.4.1 Transition digitale et nouveaux modèles économiques	22
4.4.2 Santé et sécurité au travail	22
5. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	23
5.1 Mise en place d'une « Plateforme pour l'emploi ».....	23
5.2 L'intégration professionnelle sur le premier marché du travail comme objectif central	24
5.2.1 Mettre en œuvre la stratégie du service public de l'emploi 2030 (SECO).....	24
5.2.2 Soutenir la reconversion professionnelle pour ajuster les compétences des demandeur-euse-s d'emploi aux évolutions du marché du travail.....	24
5.2.3 Soutenir les personnes qui présentent des profils « à risque ».....	25

5.3 Promouvoir le développement de conditions de travail équitables	25
5.3.1 La consolidation du « modèle neuchâtelois » à l'heure du développement de l'économie de plateformes	25
5.3.2 La prévention des risques psycho-sociaux.....	25
5.3.3 La promotion de l'égalité salariale	26
5.4 Un troisième pilier – transversal – à la politique cantonale de l'emploi.....	26
5.5 Planification	27
6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	27
7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL.....	27
8. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	28
9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	28
10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	28
11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	28
12. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES	28
12.1 Postulat 21.144 - Identifier et lever les barrières à l'emploi	28
12.2 Motion 21.219 – Pour une reconversion éco-sociale !	29
13. CONCLUSION	31