



**CII**

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Groupe de pilotage

## *Bilan de législature 2009-2013*

### **Table des matières**

1. Les activités CII « au quotidien »  
→ Objectifs - Public cible - Partenaires - Mandat – Réalisations  
Page 2
2. Insertion des personnes de moins de 30 ans  
→ Case management de la formation professionnelle  
Page 5
3. Recensement et analyse des mesures d'insertion existantes  
→ Projet d'optimisation des programmes  
Page 6
4. Développement de l'expérience-pilote MAMAC  
→ Projet Réseau CII Neuchâtelois  
Page 8
5. Développement d'entreprises sociales  
→ Projet NE-ESO  
Page 9
6. Annexes  
Page 12 et suivantes

## 1. La collaboration interinstitutionnelle « au quotidien » dans le canton de Neuchâtel

Qu'est-ce que la Collaboration interinstitutionnelle (ci-après CII)? Encore un terme issu du jargon technocratique, éloigné des préoccupations du citoyen?

Certainement pas, jugez plutôt.

Quand un chômeur de longue durée n'est plus mis au bénéfice de mesures d'insertion/formation du service de l'emploi, que devient-il? Il sollicite le plus souvent les services sociaux régionaux pour obtenir de quoi atteindre le minimum vital. Et si la recherche d'un emploi est envisageable, un plan d'action doit être mis sur pied de concert entre l'aide sociale et l'ORP. Concrètement, la CII c'est cela.

Quand un bénéficiaire de l'aide sociale a abandonné tout espoir de réintégrer le marché du travail et cumule les certificats médicaux attestant d'une incapacité durable de travail, que devient-il? Il peut notamment entreprendre des démarches auprès de l'assurance-invalidité, afin d'évaluer ses possibilités de prétendre à des mesures de l'OAI. Concrètement, la CII met en réseau les intervenants.

Quand un jeune en rupture de formation et sans projet personnel solide est aidé financièrement par la collectivité publique, que devient-il sur le long terme? Concrètement, grâce à la CII, on essaie de définir ce qui peut être entrepris pour lui. Par exemple, mettre en lien l'aide sociale avec le secteur de la formation professionnelle et évaluer la possibilité de faire intervenir un coach en vue d'un accompagnement personnalisé. C'est aussi à cela que la CII sert.

Plus largement, le contexte économique et social ainsi que les importantes réformes introduites notamment dans l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité nécessitent la mise en place de **stratégies communes aux organes actifs au niveau de l'insertion sociale et professionnelle dans le canton de Neuchâtel**. Il est impératif de conjuguer les forces de toutes les partenaires afin de prévenir l'exclusion, en travaillant ensemble au service des personnes touchées de plein fouet par l'absence d'emploi, la rupture sociale, le handicap voire un cumul de ces éléments.

La Collaboration interinstitutionnelle s'impose par conséquent comme une démarche cohérente, adaptée et nécessaire afin de palier aux difficultés rencontrées par une part importante de la population pour rejoindre le marché de l'emploi.

Dans les chapitres suivants, nous chercherons à présenter dans le détail la CII, telle qu'elle a été pratiquée dans le canton de Neuchâtel ces quatre dernières années.

### Partenaires impliqués dans la CII

Les partenaires de la CII travaillent de manière coordonnée dans le but d'améliorer les processus de prise en charge des usagers depuis l'évaluation de la situation jusqu'à la réinsertion. Concrètement, **dans le canton de Neuchâtel**, cette démarche est menée par un groupe de pilotage (GP CII) réunissant les responsables des secteurs de l'action sociale (SASO), de l'emploi (SEMP), de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité (OAI), des formations post-obligatoires et de l'orientation (SFPO) et des migrations (SMIG) en étroite collaboration avec les chefs des départements concernés (DSAS, DEC et DECS). Le GP CII se réunit 6 à 8 fois par année.

**Sur le plan national**, il faut mentionner la création d'un bureau national CII en décembre 2010. Cette décision matérialise la volonté de la Confédération (secrétariat d'Etat à

l'économie/SECO, Office fédéral des assurances sociales/OFAS et Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie/OFFT) de formaliser davantage encore les collaborations transversales notamment sous l'angle de la coordination des mesures dites « actives » telles que les programmes d'emploi temporaires, de réinsertion sociale, de réadaptation professionnelle et de formation. Donnant suite à cette impulsion sur le plan national, le GP CII du canton de Neuchâtel a rencontré la responsable du bureau national en septembre 2011. Cet échange a permis de présenter le dispositif CII neuchâtelois, de mettre en avant les différents projets cantonaux et de déterminer leur adéquation avec les priorités nationales. Au même titre, sous l'impulsion de la Confédération, des rencontres nationales réunissant l'ensemble des cantons sont organisées une fois par année.

## **De l'intérêt de la CII**

Aux yeux du groupe de pilotage, il paraît important de souligner que la CII signifie pour tous les acteurs des différents dispositifs une réflexion nouvelle, impliquant de passer d'une logique de projet à la mise en place d'un processus de travail intégré, ou encore d'une tâche supplémentaire à une méthode de travail coordonnée et enfin d'une obligation à travailler ensemble à une culture commune de la collaboration interinstitutionnelle.

Les principaux avantages en termes de plus-value de la CII sont :

Pour les collectivités publiques, ainsi que la population:

- Réduire la durée de la prise en charge (dans certains cas, cumul de plusieurs délais-cadre chômage et plusieurs demandes AI, etc.);
- Clarifier des situations complexes, au travers d'un meilleur échange d'informations (lutte contre les abus, éviter l'effet tourniquet);
- Soutenir l'insertion professionnelle coordonnée des personnes, en mettant l'accent sur l'aspect humain et en y associant le bénéficiaire;
- Éviter autant que possible des dépenses parfois à double pour les assurances sociales et permettre d'établir une relation coût-bénéfice des structures et activités CII;
- Tendre vers la réinsertion socioprofessionnelle durable des bénéficiaires.

Pour les employeurs et entreprises:

- Permettre d'avoir un interlocuteur privilégié et limiter le fait que les entreprises soient sollicitées à de multiples reprises (dans la gestion des dossiers communs en cours);
- Permettre de mettre en valeur l'engagement social de l'entreprise.

Pour les collaboratrices-teurs des différents dispositifs:

- Améliorer la réinsertion socioprofessionnelle durable et réduire la durée d'intervention des différentes partenaires;
- Permettre une vision plus large et plus complète de la situation de l'assuré (du bénéficiaire) et améliorer ainsi sa prise en charge;
- Donner accès à un éventail plus étendu de mesures;
- Améliorer la collaboration et favoriser une meilleure compréhension des institutions partenaires (meilleures synergies);
- Renforcer la culture CII et maintenir les connaissances et les compétences mutuelles entre les dispositifs (informations sur les modifications des dispositions légales qui touchent souvent plusieurs partenaires);
- Réduire la « solitude du professionnel » et entraîner un partage des compétences (au niveau RH, permet de lutter contre les situations de rotation du personnel constaté dans certains secteurs).

## Quatre axes prioritaires de la CII en 2009-2013

Depuis 2002, la CII a permis des réalisations tout à fait concrètes. On peut citer, au niveau des programmes d'insertion, la « catégorisation des programmes » (déclinaison du dispositif en passant de l'insertion sociale à l'insertion professionnelle) et l'harmonisation du « financement des programmes » ou encore l'harmonisation de la « rémunération des participants » (les mêmes conditions pour tous).

Durant la législature 2009-2013, le groupe de pilotage GP CII a travaillé à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés d'entente avec le Conseil d'Etat selon les **4 axes** suivants:

- 1) L'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (mise en place et pérennisation du « case management de la formation professionnelle »);
- 2) Le recensement et l'analyse des mesures d'insertion existantes, avec notamment le projet d'optimisation des programmes spécifiques d'emplois temporaires mené sous l'égide du SEMP;
- 3) Le développement de l'expérience-pilote MAMAC avec la mise en place du Réseau CII Neuchâtelois;
- 4) La création d'entreprises sociales (projet NE-ESO, mené sous l'impulsion du DSAS).

Les quatre axes mentionnés ci-dessus sont développés dans le détail dans les chapitres suivants.

Pour être exhaustif, relevons encore que dans son programme de législature 2009-2013 (chapitre VI « prévoyance sociale »), le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif de « *développer un pôle unique de l'insertion socioprofessionnelle dans le but, à la fois, d'assurer une meilleure lisibilité du dispositif d'insertion et de permettre une prise en charge coordonnée de la personne à réinsérer, tout au long de son parcours* ».

Le Groupe de pilotage CII a certes travaillé dans le sens d'une meilleure coordination et d'une vision partagée de l'insertion mais il n'a pas été en mesure de proposer une seule et unique structure (1 pôle) en la matière.

En effet, les cadres législatifs différents (parfois fédéraux, parfois cantonaux), les sources de financement diverses (parfois fédérales et cantonales, parfois cantonales et communales), enfin les moyens budgétaires à disposition ou les priorités départementales, restreignent les ambitions à développer la coordination plutôt que mettre en place une structure unique.

Mais ce n'est de loin pas un renoncement, dans la mesure où, en parallèle des axes cités ci-dessus, figurent les éléments sur lesquels le GP CII a également mis l'accent durant la législature 2009-2013:

- **L'échange systématique d'informations** permettant aux secteurs réunis au sein du GP CII de dégager dans toute la mesure du possible une vision stratégique et des positions communes notamment face aux organismes partenaires;
- La réactivation d'un **groupe de coordination** réunissant un représentant de chaque service placeur de l'Etat. Ce groupe composé de référents des différents secteurs est à n'en pas douter un acteur central dans la nécessaire coordination des mesures. Ce groupe est directement mandaté par le GP CII et lui rend régulièrement des comptes;
- Au niveau des programmes d'insertion, le développement d'une **grille d'observation commune des participants**. Cet élément semble d'autant plus pertinent au regard de la démarche d'optimisation des programmes pilotée par le SEMP.
- Finalement, le GP CII a souhaité accroître et **améliorer la visibilité** donnée aux démarches menées sous l'égide de la CII. Cet aspect s'est notamment concrétisé par la création d'un visuel (logo) permettant de clairement identifier les acteurs ou les projets

menés dans ce cadre transversal. Une rubrique dédiée à la CII sur le site Internet *ne.ch* a également été développée dans le but de mieux mettre en valeur les démarches et projets menés sous l'égide du GP CII.

## **2. Insertion des personnes de moins de 30 ans**

### **→ Case management de la formation professionnelle**

#### **Cadre du mandat - Objectifs**

Le case management apporte un soutien concret et personnalisé aux jeunes qui n'arrivent pas à intégrer une formation professionnelle. Il met en place une coordination entre les différents professionnels de l'insertion et offre un accompagnement individualisé très rapproché. Ce système d'intervention permet:

- Aux jeunes à risque sans formation de base d'accéder et d'achever une formation professionnelle et à ceux possédant déjà une formation d'être intégrés dans le monde professionnel;
- De diminuer le nombre de jeunes bénéficiant de l'aide sociale;
- De diminuer le risque que les jeunes conçoivent l'aide sociale comme un mode de vie et qu'ils y recourent ou y retournent systématiquement;
- D'augmenter l'efficacité d'intervention des différentes structures par une coordination et une organisation stratégique. Éviter l'intervention de mesures se chevauchant.

#### **Public cible**

- Élèves libérables de l'école obligatoire et jeunes jusqu'à 30 ans;
- Jeunes présentant des problématiques multiples qui demandent l'intervention de professionnels d'horizons distincts dont les actions sont à coordonner;
- Jeunes ayant les capacités mentales et physiques de travailler (selon critères AI); sans trouble psychique grave, ni addiction, ni toxicomanie;
- Jeunes dont les comportements et le parcours de vie rendent difficile une intégration dans le monde professionnel.

#### **Partenaires CII impliqués**

La complexité des difficultés liées aux jeunes impose une collaboration étroite entre tous les spécialistes capables de solutionner les problèmes vécus. Au niveau opérationnel, l'entier des professionnels répondants à une problématique collaborent autour d'une situation. Une liste exhaustive serait peut-être trop longue à décrire ici, toutefois notons le partenariat étroit entre les conseillers OCOSP, les services sociaux, les conseillers ORP, les conseillers OAI, les structures d'aide au désendettement, les écoles professionnelles, les conseillers en formation, les psychologues privés, les structures de soutien aux addictions, les foyers d'accueil, les services d'éducation ambulatoire, etc.

Sans l'apport d'un soutien stratégique fort, la qualité de ces collaborations n'aurait pas été possibles. Ainsi, le groupe de pilotage CII, notamment le SFPO, le SASO, le SEMP, l'OAI et le SMIG ont permis la bonne marche de cette coordination.

#### **Résultats chiffrés**

**383** dossiers annoncés et traités depuis 2009.

**127** jeunes en cours de suivi.

**256** situations clôturées.

**157** solutions trouvées. Avec en détail:

- 28 CFC / AFP;
- 57 ayant débuté un apprentissage et autonomes;

- 14 en emploi;
- 58 ayant été intégrés dans une structure adaptée à leur problématique grâce à la collaboration entre les entités (*ces jeunes ne répondant pas aux exigences d'une formation: situation AI, psychiatrique ou toxicodépendance*).

99 situations ne correspondant pas aux critères d'intégration dans la mesure (*au dessus de 30 ans, sans problématiques multiples, suivi déjà assuré par le réseau, départ dans un autre canton, grossesse, etc.*).

### **Perspectives**

Au vu des excellents résultats liés à ce système d'intervention, il devient important de pouvoir agir en amont d'une trop forte désautonomisation. Dans cette perspective, un projet pilote est en cours avec le défi d'intervenir auprès de jeunes encore scolarisés. Après deux années d'expériences, les porteurs de ce projet démontrent les bénéfices d'une action précoce, notamment en termes:

- d'insertion rapide vers une voie de formation;
- de maintien dans un rythme actif (on évite ainsi une coupure développant l'ancrage dans la dépendance sociale);
- de diminution du nombre de jeunes recourant à l'aide sociale;
- d'une réduction du mouvement des jeunes vers le système social.

### **3. Recensement et analyse des mesures d'insertion existantes**

#### **→ Optimisation des programmes spécifiques d'emploi temporaire**

#### **Public cible - Objectif visé**

Après la révision de la loi sur l'assurance-chômage (4<sup>e</sup> révision LACI) entrée en vigueur le 1er avril 2011, il était devenu nécessaire de revoir complètement l'organisation et les objectifs des programmes spécifiques d'emploi temporaire.

En effet, ceux-ci mis sur pied, pour la plupart, depuis 15 ou 20 ans, avaient comme premier objectif de permettre aux participants de retrouver un droit au chômage. Or, le nouvel article 23 al.3 bis de la LACI empêche désormais de retrouver un droit au chômage lorsqu'on participe à une mesure du marché du travail mise sur pied par les pouvoirs publics.

De plus ces programmes offraient principalement des travaux d'occupation et ne comprenaient que très peu d'activités qualifiantes. En lançant son projet d'optimisation des programmes spécifiques d'emploi temporaire, le service de l'emploi a clairement cherché à analyser les résultats et les activités actuelles des programmes, pour ensuite les faire évoluer vers des activités proches du marché de l'emploi afin qu'elles servent de tremplin vers une insertion professionnelle rapide et durable.

Sur la base de son analyse, le service de l'emploi a également fait en sorte d'éviter les doublons, sauf lorsque cela se justifiait pour des questions de taille du marché de l'emploi, comme par exemple pour l'horlogerie.

#### **Partenaires CII impliqués**

Le service de l'action sociale (SASO), le service des migrations (SMIG) et dans une moindre mesure l'office AI (OAI) et le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), qui utilisent des places dans les programmes spécifiques d'emploi temporaire, sont concernés par ce projet conduit par le service de l'emploi (SEMP).

**Un groupe de coordination** réunissant la responsable de l'insertion de l'ODAS/SASO, le responsable des programmes d'occupation du SMIG, le responsable de l'acquisition des mesures de l'OAI, la cheffe de l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle (OFIJ) et le chef de l'office de logistique des mesures du marché du travail (LMMT) a été constitué à fin 2012 afin de coordonner les différentes mesures entre elles et cela au-delà des programmes spécifiques d'emploi temporaires.

### **Résultats chiffrés**

A fin 2011, l'ensemble des programmes spécifiques d'emploi temporaire représentaient 142 places d'occupation, 14 places socioprofessionnelles et 48 places professionnelles, soit 204 places au total.

A fin 2012, il restait encore 91 places d'occupation, tandis que les places socioprofessionnelles s'élevaient à 22 et les places professionnelles à 86.

Pour fin 2014, l'objectif est, en principe, de voir toutes les places d'occupation transformées en places socioprofessionnelles et en places professionnelles. Autrement dit, le dispositif sera composé de 136 places professionnelles et 58 places socioprofessionnelles, soit 194 places au total.

Les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des programmes d'insertion exclusivement réservés au public émergeant à l'aide sociale et qui offrent en permanence plus de 80 places.

### **Perspectives**

D'ici à fin 2014, les services partenaires disposeront, entre autres, de plusieurs programmes de réinsertion professionnelle, tels que deux ateliers d'horlogerie, un atelier de visitage, un atelier « salle blanche », un atelier de vente, un atelier cuisine, etc. La CII pourra également s'appuyer sur des ateliers davantage orientés sur les difficultés de la personne, dit socioprofessionnels tel que La Joliette.

A noter que l'ensemble de ce processus d'optimisation s'effectue en partenariat avec les entreprises pour répondre à leurs attentes et leurs besoins de même qu'avec des associations professionnelles pour la reconnaissance de l'acquisition de modules de compétences spécifiques (ex: GastroNeuchâtel pour l'atelier cuisine d'Evologia).

Les liens avec les partenaires CII seront encore renforcés, pour permettre la mise en œuvre d'une prise en charge personnalisée des demandeurs d'emploi et en particulier des personnes les plus fragilisées.

Enfin, les liens avec les entreprises devront également être développés afin de mieux déterminer leurs besoins et d'adapter, voire créer, les ateliers qui permettront d'acquérir les qualifications nécessaires pour faciliter un engagement rapide et durable sur le marché de l'emploi.

***Annexe 1 : schéma « Projet optimisation des PSET »***

***Annexe 2 : mandat Groupe de coordination***

## **4. Développement de l'expérience-pilote MAMAC**

### **→ Projet Réseau CII Neuchâtelois**

#### **Historique**

La Confédération a lancé au milieu des années 2000 un projet-pilote appelé MAMAC qui avait pour but de favoriser la prise en charge coordonnée des cas complexes. Par cas complexes, il fallait comprendre des situations difficiles dans lesquelles se trouvaient des personnes nécessitant l'intervention à la fois de l'assurance chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale.

A Neuchâtel, le GP CII a décidé en 2007 d'intégrer ce projet-pilote arrivé à échéance à fin 2010. Les résultats atteints n'étaient pas à la hauteur des espérances, notamment le nombre de cas annoncé dans le dispositif MAMAC et le taux de réinsertion étaient trop faibles. Toutefois, il a fait apparaître des opportunités intéressantes pour améliorer la collaboration entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale qui dépendait pour beaucoup de la sensibilité à la collaboration interinstitutionnelle des collaborateurs en charge des dossiers.

Partant de ce constat, le GP CII a décidé de capitaliser sur l'expérience menée et de lancer un nouveau projet pour lequel il a reçu un mandat du Conseil d'Etat le 24 novembre 2010. L'objectif de ce projet est d'introduire une détection systématique et une prise en charge coordonnée des assurés remplissant des critères déterminés. Pour l'atteindre, il s'agira d'introduire dans les organisations du service de l'emploi, de l'office AI et des services sociaux régionaux, des processus formalisés et connus par les collaborateurs assurant un suivi déterminé des personnes concernées.

Durant l'année 2011, le périmètre du projet a été défini, notamment son but, sa territorialité, son calendrier et son organisation. Il est rapidement apparu que sa réalisation ne serait possible qu'avec le concours d'un chef de projet. Un cahier des tâches a été établi et le chef de projet nommé en septembre 2011. Il s'agit d'un collaborateur du secteur réadaptation de l'office AI du canton de Neuchâtel ayant une expérience étendue dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle. Il poursuit son travail pour l'office AI et intègre cette mission à temps partiel.

Malheureusement, le calendrier défini initialement, prévoyant notamment le lancement de la phase opérationnelle durant le 2<sup>ème</sup> semestre 2012, voire tout début 2013, n'a pas pu être tenu en raison de la réorganisation d'un des services concernés.

#### **Raison d'être de ce projet**

En se basant sur la terminologie résultant de l'atelier national de la CII du 25 juin 2012, ce projet pourrait être défini par « la mise en commun de compétences professionnelles des différents dispositifs (acteurs) en vue de faciliter l'insertion sociale et professionnelle ».

C'est un instrument et processus interinstitutionnel focalisé sur l'insertion des bénéficiaires. Il permet aux personnes dont la problématique touche un ou plusieurs dispositifs de traverser le « labyrinthe » des systèmes en place en évitant au maximum un « effet tourniquet » (usager renvoyé d'un dispositif à l'autre sans véritable coordination).

#### **Démarches entreprises**

Durant l'année 2012 les démarches suivantes ont été entreprises:

- Visiter et évaluer les organisations d'autres cantons: Valais, Fribourg et Vaud;



- Mener une réflexion avec « les professionnels du terrain » des différents dispositifs pour réfléchir ensemble aux outils communs susceptibles d'être mis en place dans chacune des organisations;
- Mettre sur pied un groupe de travail (GT) « Assurance invalidité » et « Aide sociale » réunissant un représentant du service social de La Chaux-de-Fonds, la responsable du GSR Littoral Ouest et le conseiller social de l'ODAS. Ce groupe s'est réuni à 4 reprises, de février à avril 2012;
- Définir un nom pour ce projet qui se nomme dès lors « **Réseau CII neuchâtelois** ». Cette dénomination sera systématiquement déclinée en relation avec le logo « CII collaboration interinstitutionnelle », approuvé par le GP CII.

L'intention était de mettre en place en parallèle un même groupe de travail avec l'Assurance chômage mais la désignation des collaborateurs du Service de l'emploi n'est intervenue qu'au mois de novembre et le groupe s'est donc réuni pour la première fois le 29 novembre 2012.

- Reprendre dès le mois de décembre 2012, les réflexions avec le GT « Aide sociale » et « Assurance Invalidité » en y intégrant (à la demande du GP CII) la responsable du GSR Val-de-Travers. L'objectif étant à terme de mener la réflexion commune avec tous les groupes de travail;
- Évaluer et faire des demandes d'offres pour un outil informatique de gestion des cas. A ce jour, 2 systèmes ont été évalués et un budget d'acquisition a été validé par le GP CII pour l'année 2013. Le choix définitif interviendra avant l'été 2013.

## **Perspectives**

Pour l'année 2013, un nouveau planning a été établi, avec pour objectifs :

- Déterminer le public cible et mettre en place une grille d'évaluation commune;
- Définir les indicateurs de résultats (sur la base de l'outil informatique qui sera choisi);
- Préparer des conventions de collaboration et des processus principaux permettant d'asseoir la volonté des services concernés dans la démarche CII;
- Informer les responsables des GSR et des services concernés ainsi que l'ensemble des collaboratrices-teurs;
- Mettre sur pied la formation des équipes, qui seraient composées de répondants des 3 dispositifs AC, AI et Action Sociale. Ceux-ci en tant que case manager composeraient une ou deux équipes pour les « assessments » avec la collaboration indispensable d'un médecin.

Le lancement de la phase opérationnelle est prévu, dans un calendrier optimiste, pour le début de l'année 2014.

### ***Annexe 3 : mandat chef de projet + points d'attention***

## **5. Développement d'entreprises sociales (projet NE-ESO)**

### **Concept et objectifs**

L'aide sociale ne se résume plus seulement en une intervention ponctuelle mais, pour un certain nombre de personnes, elle est destinée à durer plusieurs années, voire jusqu'à l'âge de la retraite. Les raisons de l'exclusion du 1<sup>er</sup> marché du travail sont multiples : lacunes de formation, formation ne correspondant plus au marché de l'emploi, capacité de travail « insuffisante » en termes de rythme/productivité, santé psychique ou physique déficiente (problèmes non reconnus par l'AI ou insuffisants pour donner droit à une rente AI),

désinsertion sociale (incapacité à s'astreindre à des horaires ou une discipline durant de longues heures), troubles de la dépendance (alcool, médicaments, jeu, drogues) et âge (proximité de l'âge de la retraite).

Une part non négligeable de ces personnes exclues du marché du travail dispose cependant d'une certaine capacité de travail, d'un savoir-faire important et parfois d'une bonne formation.

Le but recherché est ainsi de valoriser ce potentiel inexploité pour produire des biens et services, via un « nouvel » acteur économique : l'entreprise sociale productive (NE-ESO).

L'entreprise sociale productive a pour ambition d'être un agent économique au sens plein du terme (mais à but non-lucratif). Elle fournit au bénéficiaire **un vrai travail** (avec un vrai contrat et un vrai salaire) produisant **de vraies prestations** (produits et services) pour **de vrais clients**. Les deux seules différences par rapport à un agent économique quelconque, étant qu'elle travaille avec une productivité restreinte (bénéficiaire) et répond à une demande non solvable (activités pas assez rentables). L'Etat intervient dans le subventionnement du salaire en raison de cette productivité restreinte et de l'encadrement apporté par l'entreprise.

**L'objectif visé** peut se résumer ainsi: l'entreprise sociale productive a pour mission de **faire sortir de l'aide sociale** des personnes désireuses et capables de travailler (mais pas assez productives pour une intégration sur le marché du travail principal) en les **intégrant socialement** (→ cadre de travail), **économiquement** (→ salaire) et **professionnellement** (→ exercice d'une activité/profession) au travers d'activités économiques pas assez rentables pour répondre à une stricte rationalité économique (entreprise privée), mais dont la production (biens et services) a une valeur significative.

### **Public cible**

Dans la 1<sup>ère</sup> phase d'expérience-pilote menée par le service de l'action sociale et les services sociaux régionaux avec l'institution Alfaset, les **bénéficiaires de l'aide sociale** potentiellement intéressés devaient répondre aux critères suivants:

- Capacité de productivité allant de 60 à 90%: en-dessous, le salaire n'est pas suffisant pour sortir de l'aide sociale et l'ESO ne peut mener une vraie activité de production. En-dessus, il faut viser directement la réintégration dans le 1<sup>er</sup> marché du travail;
- Pas de charge de famille (donc des célibataires ou des couples sans enfants): avec charge de famille le salaire à proposer doit être trop élevé pour permettre la sortie de l'aide sociale (originellement, le salaire était versé au pro rata de la productivité);
- Pas de problématique sociale lourde: l'ESO doit mener une activité d'entreprise;
- Pas d'endettement lourd (au-delà de 10'000 francs): sinon, à la sortie de l'aide sociale, les poursuites reprennent (peu incitatif).

Dans un 1<sup>er</sup> temps, cette mesure a été destinée en priorité à des personnes âgées de 50 ans et plus. En cours d'année 2012, la limite d'âge a été supprimée (public entre 30 et 65 ans).

### **Partenaires CII impliqués**

C'est le Département de la santé et des affaires sociales (par le service de l'action sociale) qui a élaboré le concept d'entreprise sociale productive (NE-ESO).

Mais la définition de l'entreprise sociale est complexe et multiple. Les interprétations concernant le vocable d'entreprise sociale sont nombreuses en Suisse et il s'agissait avant tout de délimiter clairement cela pour le canton de Neuchâtel.

Dans cette perspective, le **Groupe de pilotage** de la collaboration interinstitutionnelle a élaboré un **document synthétisant les critères** à même de définir l'entreprise sociale (cf.

annexe). Ces critères ont servi de référence au DSAS dans l'élaboration du concept NE-ESO.

### Résultats chiffrés

Le concept d'entreprise sociale productive (NE-ESO) élaboré par le DSAS est entré dans une première phase-pilote échelonnée sur l'ensemble de l'année 2012 au sein de l'institution Alfaset. Plus d'une trentaine de candidatures ont été proposées par les services sociaux régionaux et les responsables de programmes d'insertion, de sorte **qu'une demi-douzaine de bénéficiaires de l'aide sociale ont été placés en situation de travail à Alfaset**, dans un premier temps via un stage d'observation (contrat ISP non rémunéré de 3 mois). Ces expériences ont permis de constater que beaucoup de bénéficiaires signalés n'entraient pas dans le concept (productivité ou compétences insuffisantes) et que de nombreuses personnes étaient confrontées à une problématique de surendettement lourd peu propice à une possible sortie de l'aide sociale (par un contrat de travail NE-ESO).

Après une année d'expérience, on recense **2 personnes qui ont pu sortir de l'aide sociale** grâce à un emploi rémunéré auprès d'Alfaset: une personne a été engagée dans le secteur « archivage » et une autre dans le secteur « maintenance ».

Comme prévu dans la planification de l'expérience-pilote, un bilan a été effectué à fin 2012-début 2013, en vue de faire évoluer le concept original. On y souligne notamment la difficulté à mettre en adéquation les places de travail proposées par Alfaset et leurs exigences avec les candidats envoyés par les services sociaux.

### Perspectives

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le concept NE-ESO sera adapté dans le sens suivant:

→ Il est renoncé à l'objectif de sortie totale de l'aide sociale;

→ Le système de subventionnement de l'Etat (participation au salaire de la personne engagée) sera plus simple et plus incitatif.

L'expérience est poursuivie avec Alfaset en 2013.

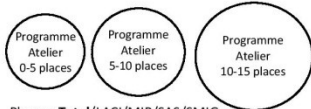
Mais elle doit aussi être **ouverte à de nouveaux partenaires** « entrepreneurs sociaux », élargissant ainsi les domaines d'activités, et à de plus nombreux bénéficiaires de l'aide sociale en recherche de solutions d'insertion.

Un guide, cahier des charges à remplir par les futurs partenaires, a été élaboré et doit servir de référence lors du lancement de l'appel d'offres au 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

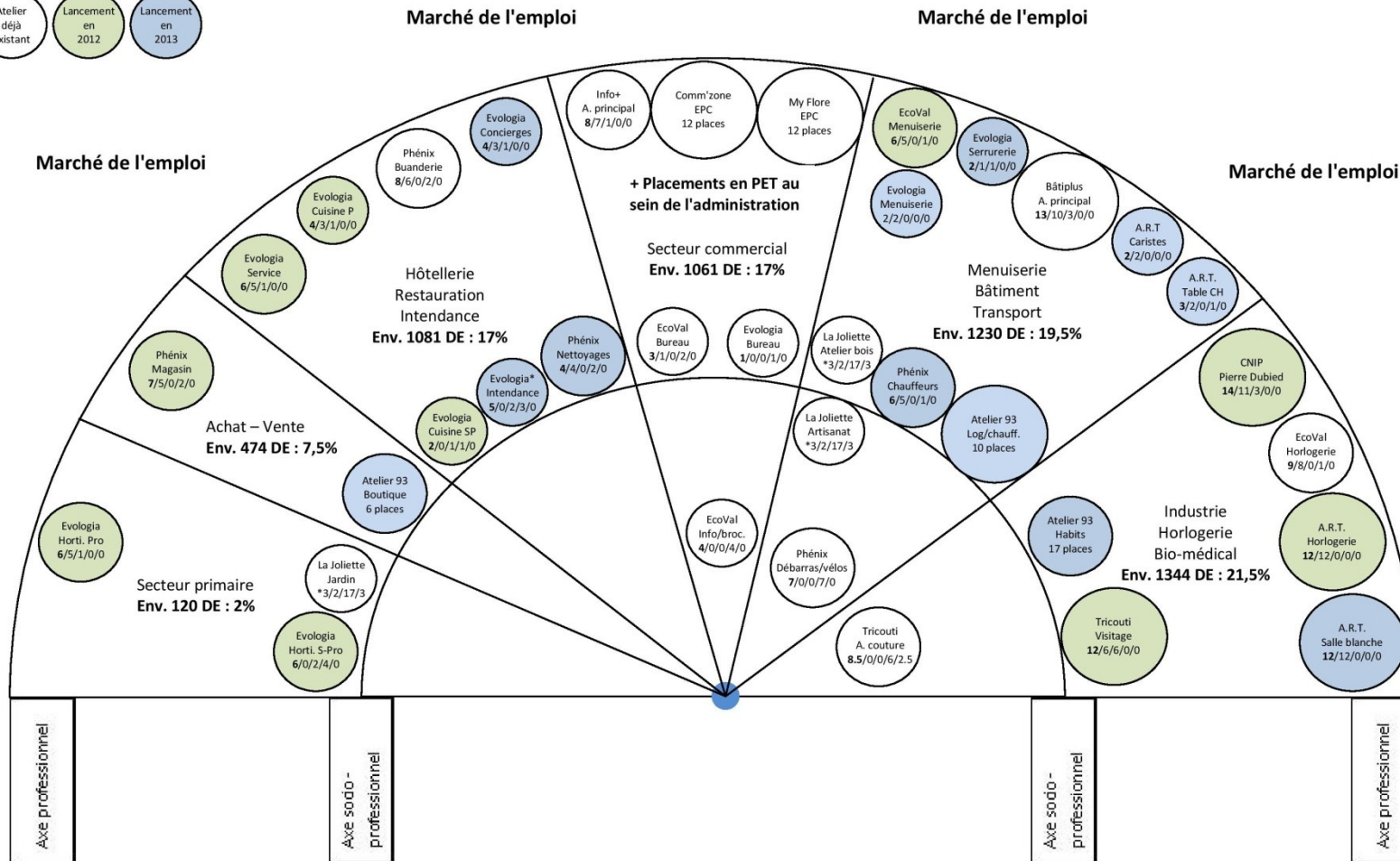
### Annexe 4 : critères/caractéristiques entreprises sociales fixés par le GP CII

SASO/DSAS, le 14.03.2013

**Projet "Optimisation des PSET" – Répartition des projets proposés en mode socio-professionnel et professionnel**  
**Document de travail - Version 2.1 du 6 mars 2013**



Places : **Total/LACI/MIP/SAS/SMIG**  
 \* Répartition par ateliers variable  
 Référence au Nbre de DE : décembre 2012





**CII**

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Groupe de pilotage

**ANNEXE 2**

**Mandat**

**du groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (GP CII)**

**au groupe de coordination  
du dispositif d'insertion socioprofessionnelle**

**1. Préambule**

Dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, la volonté de poursuivre les travaux de coordination entre les secteurs impliqués dans les démarches CII est confirmée par l'ensemble des partenaires. Par le présent mandat, en vigueur dès janvier 2013, le GP CII entend favoriser, au sein d'un groupe de coordination, les échanges réguliers à propos du dispositif d'insertion socioprofessionnelle mis en place dans le canton de Neuchâtel. Pour rappel, un premier mandat a été octroyé à un groupe de coordination par le GP CII en janvier 2005.

Le présent document fixe les objectifs à atteindre, définit la composition du groupe et précise quelques règles de fonctionnement.

Par "mesures d'insertion mixtes", il faut comprendre tout type de mesures d'insertion (cours de formations et programmes) utilisés par les secteurs partenaires de la CII dans le canton de Neuchâtel. Les "mesures d'insertion non-mixtes" concernent les mesures utilisées par un seul secteur qui ne font de fait pas l'objet de coordination et/ou d'harmonisation.

Par "service répondant", on entend le secteur de la CII qui représente celle-ci vis-à-vis des organismes partenaires.

**2. Objet du mandat**

Un groupe de coordination désigné par le GP CII (pt. 3 ci-dessous) est chargé de coordonner le dispositif d'insertion socioprofessionnelle mis en place par les secteurs de l'emploi (SEMP), de l'aide sociale (SASO), des migrations (SMIG), des formations postobligatoires (SFPO) et de l'assurance-invalidité (OAI).

Dans ce cadre, le groupe de coordination accomplit les tâches spécifiques suivantes:

1. Pour les mesures d'insertion "mixtes" existantes, s'informer régulièrement sur la qualité du travail réalisé, sur le nombre de bénéficiaires placés et apprécier leur concordance avec le coût de la mesure.
2. Demander aux fournisseurs des "mesures d'insertion mixtes et non-mixtes", via le service répondant, de mettre en œuvre les mesures correctrices si elles entrent dans le cadre du contrat de collaboration défini.
3. Proposer au GP CII pour décision les mesures correctrices nécessitant une modification du contrat de collaboration. Mettre en œuvre ladite décision.
4. Évaluer et anticiper les besoins en mesures d'insertion "mixtes" compte tenu des différents publics cibles. En informer régulièrement le GP CII et, au besoin, le saisir en cas de mesures à prendre.
5. Assurer un échange régulier d'informations relatives au dispositif de "mesures d'insertion mixtes et non-mixtes".

6. Établir annuellement avec chaque responsable de "mesures d'insertion mixtes" un bilan de l'exercice en cours, recenser les perspectives d'avenir, mettre en exergue les situations particulières et préparer le prochain budget de la mesure.
7. Préparer et répartir les places disponibles dans les "mesures d'insertion mixtes", en respectant les budgets sectoriels.
8. Communiquer les données mensuelles de chaque secteur à la personne de référence du SEMP chargée de la mise à jour des tableaux de bord des "programmes d'insertion mixtes". Cet élément ne concerne pas le SFPO ni l'OAI.
9. Le groupe de coordination peut être spécifiquement mandaté par le GP CII pour conduire toute analyse sur le dispositif d'insertion socioprofessionnelle.

### **3. Composition du groupe de coordination**

- Mme Nadia Gagg Dagon, responsable de l'insertion à l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS/SASO);
- M. Pierre-Alain Borel, chef de l'office de logistique des mesures du marché du travail (LMMT/SEMP);
- M. Daniel Kienholz, responsable des programmes d'occupation et de formation à l'office social de l'asile (OSAS/SMIG);
- Mme Christel Muller, cheffe de l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle (OFIJ/SFPO); sur invitation ou sur demande de sa part;
- M. Gregory Jeannet, responsable marketing et management des contrats à l'office de l'assurance-invalidité (OAI/NE); sur invitation ou sur demande de sa part.

### **4. Règles de fonctionnement**

1. Le groupe de coordination se réunit au besoin mais au minimum chaque trimestre. Il est subordonné au groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (GP CII) et lui rend compte de ses travaux au moins une fois par année par un rapport oral et écrit.
2. La présidence du groupe, d'une durée d'une année, est assurée à tour de rôle par un des 3 représentants permanents. Au surplus, le groupe fixe ses propres règles d'organisation.
3. Vu la position particulière du SFPO et de l'OAI, Mme Muller et M. Jeannet participent sur demande aux rencontres du groupe de coordination mais au moins une fois par année. Ils seront automatiquement invités lorsque des sujets concerneront des mesures dans lesquelles des personnes suivies par l'OFIJ et des assurés de l'AI sont placés. Ils reçoivent pour information les PV des séances du groupe de coordination.
4. Le groupe de coordination est autorisé à obtenir et échanger en son sein tout renseignement utile à son activité, y compris les informations concernant les personnes dont la situation relève de sa compétence. Il observe les règles relatives à la protection de la personnalité à l'égard des services et institutions qui ne sont pas directement concernées par les situations étudiées dans le cadre de ses travaux.
5. Le groupe de coordination s'abstient de toute prise de position publique au sujet de ses travaux sans l'aval du groupe de pilotage.
6. Au besoin, le groupe de coordination peut inviter tout autre acteur du domaine de l'insertion, partenaire de la CII ou externe.

Mandat validé par le groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (GP CII) le 19 décembre 2012 en séance plénière.

Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, le 19 décembre 2012



**CII**

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE  
Réseau CII neuchâtelois

### **Annexe 3 (Point 4 → Réseau CII Neuchâtelois)**

#### **Le mandat du chef de projet**

Le mandat confié au chef de projet comporte notamment les éléments suivants :

- Mettre en place un processus cantonal systématique de prise en charge d'assurés bénéficiant ou pouvant bénéficier de prestations des 3 dispositifs (Assurance chômage, Assurance invalidité, Action sociale) dans 3 GRS sélectionnés
- Définir un public-cible visé pour lequel une prise en charge coordonnée apporte une plus-value
- Faire intégrer ce processus dans les processus « standards » de gestion des demandes des services concernés en tenant compte des contraintes de chacun des dispositifs

#### **Points d'attention du projet**

Durant l'année 2012 nous avons pu identifier certains freins à la mise sur pied d'un tel projet.

En effet, nous avons constaté que même si le Groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle GP CII est, dans son ensemble, favorable et convaincu du bien fondé de cette démarche, dans la pratique, les priorités, les missions multiples et (ré) organisations des différents services ne permettent pas toujours de respecter les objectifs fixés.

Les responsables des services et offices doivent mieux s'engager dans la promotion et le renforcement de la démarche CII.

De plus, même si tout le monde s'accorde sur les avantages d'une démarche de mise en réseau des compétences, nous nous retrouvons parfois confrontés à « de la résistances aux changements » de la part des professionnels du terrain. Ceux-ci peinent à partager leur pratique et une démarche ouverte de type CII peut provoquer certaines tensions ou craintes, par le regard d'autres professionnels sur « la gestion de ces dossiers ».

Les professionnels du terrain doivent être mieux informés et formés aux aspects de la CII.

Un autre point important réside dans les moyens à mettre à disposition. L'exemple des autres cantons démontre clairement que chaque dispositifs doit « investir » et mettre ainsi à disposition des collaborateurs spécialisés (avec décharge effective) ainsi que des moyens de communication (gestion des données) adaptés pour réaliser ces objectifs.

En effet, il est illusoire d'imaginer que ce travail de réseau puisse être effectué « à côté » des activités et des missions déjà très chargées des conseillers-ères tant de l'ORP et de l'AI que les collaborateurs-trices des GSR. Des moyens financiers et humains doivent donc être libérés.

La collaboration interinstitutionnelle est à l'évidence une plus-value pour le système des assurances sociales et leurs bénéficiaires. Toutefois, il faut être conscient qu'il reste très difficile de chiffrer précisément les avantages économiques de cette démarche.

## Annexe 4

### Entreprises sociales - Critères et caractéristiques

- Contrats de travail de durée indéterminée, pas de contrainte temporaire
- Réponse à l'exclusion du 1<sup>er</sup> marché de l'emploi
- Taux d'autofinancement le plus élevé possible, mais pas d'exigence d'un autofinancement complet
- Production orientée vers le marché habituel (économie privée) et/ou niche et/ou créneau
- Elles mettent en œuvre une activité continue de production qui les amène à avoir recours au travail rémunéré en gardant un degré élevé d'autonomie et de prise de risque économique
- Personnel d'encadrement « adéquat » (formation et dotation)
- Employé-e-s salarié-e-s avec contrat de travail et salaire conventionnel ou d'usage
- Dans tous les cas de figure, l'activité de production est le support principal de l'intégration des bénéficiaires
- Activités organisées selon une démarche entrepreneuriale
- Eventuel profit réinvesti pour la réalisation des buts sociaux dans les activités de l'entreprise et non pour la rémunération du capital
- Respect des règles du marché
- Activités principales : insertion de publics en difficulté, réponse aux besoins collectifs insatisfaits, activités à haute intensité de main-d'œuvre
- Les entreprises sociales peuvent relever de statuts juridiques divers, coopératifs ou associatifs, mais aussi de nouveaux statuts juridiques qui associent finalité sociale et statut commercial
- La diversité des profils des salariés est assurée
- Gouvernance : la direction de l'entreprise sociale doit être assurée par une personne qui est indépendante des collectivités/administrations publiques ou qui n'a pas de contrat de droit public/privé avec d'autres employeurs (idée d'un-e directeur-trice sur site)

Précision: le respect de ces critères et caractéristiques par une structure demandant à être reconnue comme une entreprise sociale ne donne pas automatiquement un droit à un soutien financier de l'Etat.

Version du **19 février 2008**  
(Suite aux discussions du GP CII du  
12.12.2007 et du 12.2.2008)  
Consolidée le 1<sup>er</sup> juin 2010 par le GP CII

#### Commentaire [LD1]: Page : 1

Il s'agit en fait d'une réponse non-définitive parce qu'il est et sera toujours possible d'intégrer ou de réintégrer le 1<sup>er</sup> marché de l'emploi. En effet, l'entreprise sociale peut aussi jouer le rôle de « passerelle ». Elle ne doit pas forcément être perçue comme une solution définitive de laquelle il est par définition impossible de « sortir ».

#### Commentaire [LD2]: Page : 1

L'exemple des maîtres socioprofessionnels d'Alfaset est mis en avant.

#### Commentaire [LD3]: Page : 1

FF estime qu'en utilisant le terme de « salaire incitatif », on ouvre la porte aux jobs à 1000.- frs. La question de fond reste la suivante : accepte-t-on que la personne employée par l'ES touche un complément de l'aide sociale (working poor). Notons que le pré-projet des Ateliers Phénix précise qu'il faudra avant tout engager des célibataires afin de viser l'autonomie de la personne. En effet, les salaires fixés ne permettraient pas à une personne ayant une charge de famille d'être totalement autonome financièrement.

Sur proposition de FF, le 12.2.08, le GP CII retient la formulation « salaire conventionnel ou d'usage » en lieu et place de « salaire d'usage ». Le fait de faire le lien avec l'éventuelle convention existante permet de préciser le niveau de salaire.

#### Commentaire [LD4]: Page : 1

Pour FF, doit-on comprendre qu'une garantie du déficit est assurée ? Le bénéfice doit être réinvesti dans l'ES, telle est la vision de DM. Pour DGP, il s'agit avant tout de ne pas entrer dans une logique de recherche de gain en productivité absolue tout en évitant toute concurrence déloyale (règle imposée par la LACI).

#### Commentaire [LD5]: Page : 1

Le GP CII met l'accent sur cette formulation  
Le risque pour PAB est que de plus en plus de prestations assurées par les communes ne soient « outsourcées » à des structures telles que l'ES. Ce afin d'offrir des prestations à des tarifs inférieurs tout en employant du personnel rémunéré en-dessous des salaires d'usage (PAB cite le personnel de la voirie qui pourrait être visé par de telles décisions).

#### Commentaire [LD6]: Page : 1

Réuni le 12.2.08, le GP CII précise ce critère : le mode de financement de l'entreprise sociale ne doit pas impliquer une restriction au niveau du public bénéficiaire, la diversité des profils des salariés doit donc être assurée.