

LES CONTRATS D'INSERTION
dans le cadre
de la mise en œuvre de la
**NOUVELLE STRATEGIE D'INTEGRATION
PROFESSIONNELLE**

ADC La Chaux-de-Fonds, octobre 2017

SOMMAIRE :

I. PREAMBULE	p. 3
II. LE CONTRAT ISP NEUCHÂTELOIS	p. 4
III. LES BASES LEGALES FEDERALES ET CANTONALES	p. 5
IV. COMPARAISON INTER-CANTONALE	p. 6
V. LA POLITIQUE CANTONALE D'INTEGRATION PROFESSIONNELLE	p. 9
VI. PROPOSITIONS	p. 16
VII. CONCLUSION	p. 22
Liste des annexes (annexe 4 : p. 28ss)	p. 24
Liste des abréviations	p. 25
Biographie	p. 27

I. PREAMBULE

En octobre 2016, l'Association pour la défense des chômeurs (ci-après ADC) a présenté deux cas concrets au service de l'action sociale en vue de trouver une prise en compte adéquate de situations potentiellement problématiques qui semblaient avoir été identifiés dans le cadre des contrats d'insertion (contrats ISP) mis en place auprès d'employeurs privés.

Le premier cas présenté portait sur la situation d'un certain bénéficiaire G. L'ADC l'avait aidé à rédiger un courrier pour réclamer des salaires impayés. En effet, G, engagé au terme d'un placement ISP, avait été licencié pendant la période d'essai et n'avait pas été payé. Les limites de l'analyse de ce cas ont toutefois vite été atteintes, l'ADC n'intervenant pas en tant que mandataire des personnes qu'elle soutient. Elle n'a donc pas eu connaissance, dans le cas de Monsieur G, des suites données au courrier rédigé.

Le deuxième cas présenté portait sur la situation de Madame O, qui avait effectué de très nombreuses heures de travail dans des conditions difficiles marquée par des difficultés linguistiques et une quasi absence de mise au courant.

Monsieur G et Madame O avaient comme point commun leur vulnérabilité liée à la question du renouvellement de leur autorisation de séjour. Ils avaient été suivis précédemment par Aura Coaching et placées par son intermédiaire en contrats d'insertion sur le marché premier de l'emploi.

A réception de ces indications, le service de l'action sociale a indiqué vouloir discuter de ces situations à l'interne et a invité l'ADC à lui communiquer tout nouveau ou autre problème qui pourrait survenir en rapport avec des personnes en contrat d'insertion sur le premier marché de l'emploi.

En janvier 2017, l'ADC a à nouveau interpellé ce même service, évoquant l'hypothèse d'un possible risque de sous-enchère salariale lié aux placements ISP dans des entreprises privées à but lucratif, et soulignant l'absence de commission tripartite qui serait chargée de contrôler les placements dans le cadre de l'aide sociale. La réponse donnée a alors été que dans les deux situations signalées (cas de Monsieur G et Madame O précités), la conclusion avait été, après discussion avec l'organisme de placement impliqué, qu'il n'y avait eu aucun abus de la part des employeurs. En effet, Monsieur G avait été engagé, mais selon son employeur, il n'était pas sérieux et avait brisé la confiance de ce dernier qui n'avait dès lors eu d'autres choix que de devoir se séparer de lui. Quant à Madame O, il y aurait eu de gros soucis d'inadéquation entre ce qui lui était demandé de faire et ce qu'elle faisait. Ainsi, l'ADC a été invitée « à ne pas faire de procès à des employeurs si les abus ne sont pas avérés ».

En raison de sa structure d'association sans but lucratif, l'ADC n'a pas les moyens d'instruire les situations potentiellement problématiques qui pourraient être portées à sa connaissance, et ne peut guère que signaler aux services concernés les faits qui lui sont rapportés n'ayant elle-même aucune compétence ni mandat officiel en vue de vérification de ceux-ci. De ce point de vue, elle ne peut guère que mentionner l'absence d'organe de contrôle tripartite.

Si l'on se réfère à la liste des postes proposés par différents organismes d'insertion actifs dans le placement dans le canton (cf. annexe 2), qui se réfèrent à des profils de postes typiques du marché primaire de l'emploi (titulaire d'un CFC ou des qualifications utiles, respectivement ouvrier non qualifié), on peut en tout cas se questionner sur la justification de l'engagement préalable d'une personne via un contrat ISP, avec simple possibilité d'engagement fixe par la suite.

En effet, toute personne engagée et salariée dans ce type d'entreprise - entreprise horlogère notamment- doit passer par une phase usuelle de mise au courant et le contrat doit respecter impérativement un temps d'essai de trois mois maximum¹.

Si le chômage de longue durée peut justifier une réglementation particulière des essais en entreprise afin de faire taire les craintes légitimes que peut avoir un employeur d'engager une personne éloignée du marché du travail depuis longtemps, il n'en demeure pas moins que des essais à répétition, tels qu'ils semblent parfois exister en pratique, pourraient s'avérer inadéquats en terme d'efficacité du point de vue des efforts de réinsertion déployés.

II. LE CONTRAT ISP NEUCHÂTELOIS

Un modèle type de contrat ISP est présenté en annexe².

Il se réfère aux art. 53ss de la loi neuchâteloise sur l'action sociale et est conclu entre trois parties, à savoir l'autorité d'aide sociale de la commune, le responsable du programme/de la mesure et la personne placée.

Le champ d'activité doit être précisé s'il s'agit d'un contrat individuel.

Dans le modèle de contrat (article 1), le contrat est conclu pour une durée de trois mois. Des placements d'une durée supérieure (6 mois) existent toutefois en pratique. Le modèle de contrat prévoit du reste la possibilité de prolonger le contrat au-delà de la durée initialement prévue, en application de l'art. 15 al. 2 RELAsoc.

A l'article 2, il est possible de lister les objectifs du placement.

A l'article 3, le bénéficiaire déclare être informé de ses droits et de ses obligations ainsi que du déroulement et des objectifs du programme/de la mesure d'insertion dans lequel il s'engage.

En page 2, il est prévu que le bilan final du placement fasse l'objet d'un protocole communiqué pour information à l'ODAS et aux partenaires du réseau. Les raisons du non-renouvellement doivent être mentionnées, ainsi que les points forts du stagiaires observés durant le placement, ainsi que les points à améliorer et les recommandations et propositions pour la suite (passerelle vers un autre programme /une autre mesure).

¹ Art. 335b al. 2 du Code des obligations,

² ODAS/RF/NGD/mars 2017, cf. annexe 1

A l'article 5, il est prévu qu'un supplément d'intégration mensuel et forfaitaire vient s'ajouter aux prestations d'aide matérielle et correspond à un montant mensuel de CHF. 20.- par demi-jour d'activité hebdomadaire (max : CHF. 200.-). Le supplément d'intégration n'est pas cumulable avec une franchise sur le revenu ni avec le supplément de formation. La somme totale des suppléments d'intégration/formation et des franchises ne peut pas dépasser CHF. 850.- par ménage. Les prestations pécuniaires versées au bénéficiaire durant la durée du contrat ne sont pas remboursables (art. 56 al. 3 LASoc), sauf si l'aide a été délivrée à titre d'avance (art. 43a LASoc) ou si elle a été obtenue de manière indue (art. 43 al. 1 lettre a LASoc). Les frais de déplacements au tarif onde verte sont pris en charge, ainsi que CHF. 10.- par repas (max. CHF 200.- par mois).

En ce qui concerne le risque-accident, il est prévu qu'il reste inclus dans la couverture de base de l'assurance-maladie du bénéficiaire (art. 6).

Le bénéficiaire a droit à un certain nombre de jours de vacances pendant les trois mois d'engagement, qui n'est toutefois pas précisé dans le modèle type de contrat (art. 7). Il est en revanche prévu que « le cas échéant, la durée des vacances est proportionnelle à la durée effective du service ». Les vacances peuvent être cumulées pour autant que leur solde ne dépasse pas 10 jour. Le bénéficiaire jouit des congés et jours fériés accordés au personnel salarié de l'entreprise ou institution.

Selon l'article 11, les parties peuvent d'un commun accord procéder aux modifications du contrat commandées par les circonstances ; la situation est réexaminée régulièrement avec le bénéficiaire, mais au moins tous les trois mois.

Chacune des parties peut résilier le contrat en tout temps, avec un préavis de sept jours, sauf résiliation pour justes motifs (art. 12). Le supplément d'intégration n'est toutefois versé au bénéficiaire que s'il a participé au programme/à la mesure pendant 14 jours au moins durant le mois en cours. En outre l'autorité d'aide sociale peut, si elle le juge opportun, ne verser que l'aide matérielle minimum.

L'article 12 prévoit que lorsque la personne rend impossible, par son comportement fautif, la poursuite du contrat d'insertion ou de la mesure favorisant son insertion sociale et professionnelle, elle reçoit l'aide matérielle minimum conformément à l'Arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle.

En cas de contestation sur le principe, le contenu ou la résiliation du contrat d'insertion, le bénéficiaire peut s'adresser par écrit et dans les vingt jours à l'Office cantonal de l'aide sociale. Sa demande doit être sommairement motivée (art. 13 – recours).

III. LES BASES LEGALES FEDERALES ET CANTONALES

Afin de faciliter la lecture du présent rapport, les dispositions légales directement concernées par les contrats ISP ou en lien avec ceux-ci seront reprises dans la mesure utile dans l'annexe 4.

La lecture des dispositions de loi sur l'action sociale et de son règlement d'exécution indique que les contrats ISP sont conçus comme un outil à la disposition des bénéficiaires et censés, prioritairement, servir leur intérêt.

Les conditions de travail imposées aux bénéficiaires dans le cadre des contrats ISP ne sont toutefois pas réglementées, seuls certains points devant faire l'objet d'un contrat écrit (art. 14 du règlement).

Si une possibilité de résiliation existe, elle est assortie, pour les bénéficiaires, de sanctions pécuniaires.

On note par ailleurs le caractère relativement peu réglementé des contrats ISP neuchâtelois (en comparaison inter-cantonale, cf. ci-après) et un éclatement relativement important des textes de lois entrant en considération, ceux-mentionnés dans l'annexe 4 ne l'étant qu'à titre indicatif non exhaustif.

Pour le surplus, la législation cantonale s'inscrit dans les grandes lignes dans le cadre des standards établis par les normes CSIAS.

La pratique neuchâteloise se caractérise toutefois par une activité importante des organismes d'insertion et des services sociaux en matière de placement. Le risque induit par cet état de fait est que cela ne se matérialise par la conclusion d'un nombre important de contrats ISP via les services sociaux, alors que selon les normes CSIAS, la compétence clé en matière d'intégration professionnelle devrait appartenir à l'ORP. Or, les placements mis en place par les services sociaux, à l'inverse de ceux mis en place dans le cadre de l'assurance-chômage, ne font l'objet d'aucun contrôle.

IV. COMPARAISON INTER-CANTONALE (RAPPORT OASI)

Des problématiques similaires à celles des cas de Monsieur G et Madame O mentionnés au point I ci-dessus ont été observées dans d'autres cantons.

Nous nous pencherons plus particulièrement sur le cas du canton de Genève en nous référant au **troisième rapport d'observation de l'observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI, Genève, novembre 2016)** :

Pour la troisième année consécutive, l'OASI y propose une analyse de témoignages d'usagers. Ce rapport ne prétend pas illustrer les conséquences de l'application de la loi de façon exhaustive mais tend plutôt à identifier un certain nombre de situations problématiques en donnant la parole aux personnes concernées.

La première difficulté a été de trouver des personnes disposées à témoigner et à fournir des informations documentées de leur situation, les bénéficiaires craignant souvent d'être identifiés et de subir des sanctions.

En ce qui concerne l'office cantonal de l'emploi (OCE) et les caisses de chômage, plusieurs témoins n'ont pas eu accès aux mesures et formations qu'ils estimaient les plus opportunes compte tenu de leurs compétences. L'utilité du cours visant à apprendre à faire des CV est également remise en question. Les chômeurs ont l'impression d'être tenus responsables de leur situation alors que le marché du travail est saturé. En outre, l'OCE n'informe pas suffisamment clairement les assurés en fin de droit de la possibilité de garder leur dossier ouvert et de maintenir ainsi un accès à des mesures d'insertion.

En ce qui concerne l'aide sociale, l'utilité du stage de l'évaluation de la distance à l'emploi est remise en question par deux usagers. Une personne a dû y réaliser des activités sans lien avec ses aptitudes et estime que son expérience n'a pas été prise

en compte et que dès lors, ce stage représente, dans la grande majorité des cas, une perte de temps et d'argent pour l'Etat. Elle met également en cause la réalisation d'activités productives non rémunérée au cours du stage d'évaluation de la distance à l'emploi. Ces observations amènent l'OASI à se demander, effectivement, si les critères évalués durant le stage sont pertinents, si les activités proposées ne devraient pas être plus adaptées aux besoins d'insertion des usagers, et si le peu d'attrait, voire le caractère élémentaire et répétitif des activités proposées ne pourrait pas nuire à la motivation, et donc au résultat de l'évaluation. En outre, l'assistant social, qui ne connaît pas le parcours de l'utilisateur, a-t-il les compétences nécessaires à l'évaluation de sa distance à l'emploi ? Est-il normal que le stage d'évaluation donne lieu à des activités productives rémunérées ?

En ce qui concerne les activités de réinsertion (AdR), un usager dénonce leur inadéquation avec ses aptitudes, sa formation et son expérience, et estime que les différents stages suivis ne lui ont pas permis d'acquérir de nouvelles compétences. Un autre usager regrette de voir ses compétences utilisées en AdR sans qu'elles ne soient véritablement reconnues. Il parle d'un « *travail gratuit afin de pallier le manque de ressources d'associations* » et a l'impression qu'on exploite gratuitement le travail qu'il fournit. Les lieux d'affectation manquent souvent de collaborateurs par manque de moyens, d'où le recours à des AdR. Le même usager note que plusieurs AdR ont été interrompues avant leur terme du fait de désaccords sur l'adéquation entre son cahier des charges et les tâches qui lui étaient réellement demandées. L'OASI en conclut qu'il convient de se demander si un défraiement plus substantiel ne serait pas indiqué pour les AdR centrées sur le réentraînement au travail et l'acquisition de nouvelles compétences. En outre, les collectivités publiques ou subventionnées ne devraient-elles pas offrir de véritables salaires aux personnes en AdR dès lors que leur activité est indispensable au fonctionnement du lieu d'affectation ? Les AdR ne représentent-elles pas une subvention indirecte aux lieux d'affectation associatifs, palliant ainsi un manque de subventions directes ? Le respect d'un cahier des charges adapté à ce type d'activités n'est-il pas indispensable ?

Des situations de grandes précarités ont enfin aussi été rapportées, liées au non-recours (non-recours dû à l'ignorance des droits, non-recours dû à la peur du renvoi, etc).

En ce qui concerne les mesures d'insertion de l'Office cantonal de l'emploi, les professionnels interrogés estiment également que les cours de techniques de recherche d'emploi sont dispensés trop facilement, même pour des personnes en fin de droit qui ont déjà un CV et des lettres de motivations prêtes. Des mesures d'insertion inadéquates, voire occupationnelle, sont en outre attribuées en fonction des places disponibles. S'agissant du stage d'évaluation de la distance à l'emploi, on évoque, également du côté des acteurs du social interrogés, une mesure standardisée inadaptée aux besoins et profils variés des usagers qu'il serait donc inopportun d'exiger de manière systématique, la sanction (non versement du supplément d'intégration) en cas de refus de participer au stage et une contradiction entre l'objectif du stage (évaluation du savoir-être des personnes en situation d'emploi, respect des horaires et consignes) et la nature des activités (tâches infantilisantes et dévalorisantes), ce qui est décourageant et démotivant pour les usagers et fausse l'évaluation. Les professionnels impliqués à la rédaction du rapport notent également le cas des AdR qui débouchent parfois sur le licenciement de l'utilisateur dès la fin du subventionnement du poste par l'Etat, des cours de techniques de recherches d'emploi souvent inutiles, un catalogue de formations beaucoup trop restreint, des AdR équivalent à un travail

gratuit souvent perçu comme dévalorisant et dans ce contexte, un manque d'activités débouchant sur des certifications ou des formations, et des certificats de travail parfois de mauvaise qualité (faisant par exemple mention du passage à l'Hospice) pas valorisants et inutiles pour retrouver un emploi.

En guise de conclusion intermédiaire, le rapport OASI confirme que les problématiques soulevées par les usagers ont donc été dans leur grande majorité reprises par les professionnels.

En page 68, le rapport OASI fait enfin mention d'auteurs qui voient dans les politiques d'activation un soutien à des secteurs de l'économie, qui bénéficient d'une main d'œuvre fournie directement par les services publics, et une forme de subvention à la précarisation du marché du travail (la demande d'emploi pour les postes sous-payés ne diminue pas à cause de l'existence d'allocations complétant les revenus, l'employeur n'étant pas incité à revoir le salaire à la hausse)³.

Le rapport OASI résumé succinctement ci-avant, se réfère à la situation spécifique prévalant dans le canton de Genève.

Il donne toutefois un certain écho aux questionnements de l'ADC en matière de placements ISP, et de son souci de mettre en place des outils préventifs. En effet, de par sa proximité avec les usagers de ce type de mesure, l'ADC est le témoin informel des potentiels problèmes pouvant se rencontrer en pratique et estime que le type de problématiques relevées dans le rapport OASI, notamment celles des placements de bénéficiaires de l'aide sociale dans des entreprises privées à but lucratif, devrait faire l'objet d'une attention toute particulière dans notre canton également.

A titre d'exemple, il est expressément prévu à l'art 34 de la loi vaudoise sur l'emploi (LEmp, RSV 822.11) que les emplois d'insertion sont mis en place par des institutions publiques ou privées à but non lucratif et qu'ils ne doivent pas faire concurrence à l'économie privée. Ils consistent en des emplois rémunérés à plein temps. Le règlement détermine le salaire et la durée de l'emploi d'insertion.

A Neuchâtel, il n'existe contrairement à Genève⁴ aucune prise en compte du risque de concurrence induite par les contrats ISP ; aucun organe de contrôle ne vérifie si les activités proposées relèvent bien du marché secondaire de l'emploi. Les entreprises privées ne sont absolument pas tenues au versement d'un salaire et il n'est fait aucune mention de l'application à titre supplétif des dispositions du titre dixième du code des obligations, respectivement de conventions collectives, lorsque les relations de travail s'inscrivent dans le cadre d'un placement ISP.

Ce flou autour des conditions minimales à respecter pour mettre en place un contrat ISP ainsi que sur l'applicabilité à titre de droit supplétif à celui-ci pour le moins des dispositions impératives du CO et des CCT, engendre le risque d'un possible recours inadéquat à de tels contrats.

A titre de comparaison, le placement des requérants d'asile dépend de la Confédération et du service des migrations, qui applique des critères restrictifs en la matière.

³ Jamie Peck et Nikolas Théodore.

⁴ ATF 134 I 269

A l'inverse, il semblerait que les réfugiés statutaires, qui dépendent eux de l'aide sociale, peuvent être placés en contrats ISP auprès d'employeurs privés.

L'ADC estime qu'il convient dès lors, dans un premier temps, de se doter des outils nécessaires afin de faire toute la lumière sur les pratiques existant à ce jour dans notre canton en matière de placement d'aide sociale. Elle entend collaborer avec les services impliqués de manière à pouvoir déjà identifier formellement le type de situations problématiques existantes, puis participer avec eux à l'élaboration de pistes de solutions en vue d'endiguer les éventuels problèmes qui auront, le cas échéant, été constatés.

V. LA POLITIQUE NEUCHÂTELOISE D'INTEGRATION PROFESSIONNELLE

Les différentes problématiques abordées dans le rapport OASI ont été en partie abordées **dans un rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil neuchâtelois** concernant la politique cantonale d'intégration professionnelle en réponse à différents postulats (postulats 13.131, 13.102, 09.132, 10.173)⁵.

Nous nous permettons d'en reprendre les passages portant sur les différents aspects liés à l'objet de la présente étude, et renvoyons pour le surplus au rapport complet.

Dans ce rapport, le Conseil d'Etat présente ses intentions concernant la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, qui ne constitue toutefois que l'un des cinq axes d'une approche plus vaste qui vise à diminuer le besoin d'assistance de la population neuchâteloise, à savoir :

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

Le rapport, qui porte donc sur le troisième axe de la stratégie globale tient compte de la situation particulière du canton de Neuchâtel (« *paradoxe neuchâtelois* ») qui voit se confronter une dynamique de création d'emplois rapide et positive à un taux de chômage qui demeure les plus élevés du pays. Si notre bassin d'emploi ne peut pas fonctionner sans l'apport des pendulaires (puisque ces derniers sont trois fois plus nombreux que les demandeurs d'emploi), le plein emploi des résidents serait néanmoins un atout pour l'économie neuchâteloise à plusieurs titres (...). L'adéquation des compétences des demandeurs d'emploi aux besoins du marché du travail cantonal est de toute évidence un enjeu, tant pour les personnes touchées par le chômage que pour les entreprises et les collectivités. L'objectif de la refonte de la stratégie d'intégration professionnelle est d'appuyer les demandeurs d'emploi pour faciliter leur insertion ou leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail.

⁵ Rapport d'information du Conseil d'Etat neuchâtelois au Grand Conseil « intégration professionnelle » du 18 août 2015.

L'intégration professionnelle s'articule en deux piliers, à savoir la mise en œuvre d'un large partenariat avec les employeurs publics et privés et la réorganisation du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne les limites du dispositif actuel d'insertion, le Conseil d'Etat note que malgré les efforts déployés dans le cadre du groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle (CII) pour coordonner les différentes entités du dispositif, ce dernier reste encore construit sur la base de logiques essentiellement sectorielles. Le projet-pilote de « Réseau CII neuchâtelois » propose une réponse à cette problématique, actuellement limitée aux cas les plus complexes et à certains services du dispositif. Toutefois cette coordination est lourde à mettre en œuvre dans le contexte de surcharge vécu par tous les services.

La *nouvelle stratégie* du Conseil d'Etat, fruits des différents travaux effectués, se fonde sur deux piliers :

1. *Le « New deal pour l'emploi »*, une démarche visant à structurer et à intensifier le partenariat avec les employeurs.
2. *La refonte du dispositif d'appui, basé sur trois principes d'organisation :*
 - a. *Appui au demandeur d'emploi en fonction de ses capacités et de ses besoins, plutôt qu'en fonction de son statut ;*
 - b. *Mobilisation des partenaires grâce à une clarification des rôles des services et une stratégie d'approche coordonnée ;*
 - c. *Recentrage des services sur le cœur du métier et mise à profit de leurs compétences dans un cadre décloisonné.*

Le dispositif de la nouvelle stratégie, qui se veut simple, n'en représente pas moins une véritable révolution du dispositif actuel, à savoir, en très résumé, la consécration du service de l'emploi en tant que pôle de compétence de l'intégration professionnelle, sous réserve des situations couvertes par l'OAI, et la clarification du rôle de chaque service du dispositif, chacun de ceux-ci sachant quels demandeurs d'emploi il doit accompagner et jusqu'à quelle étape du processus.

La phase I du pronostic vise à évaluer la capacité personnelle à mener une démarche d'intégration. Cette première analyse du potentiel d'intégration est faite par le service « porte d'entrée », et est effectuée dans tous les services selon une procédure unifiée. Il s'agit donc d'introduire une grille d'analyse uniforme qui remplacera les systèmes actuels cloisonnés (répondant à une logique de service), à l'exemple de celle testée actuellement par le Réseau CII neuchâtelois. Lorsque l'employabilité est à ce stade confirmée, le suivi est repris par l'ORPN.

Lorsque le potentiel d'intégration est à développer, une étape de préparation est jugée nécessaire. Les critères à remplir doivent être définis lors du pronostic II. Le service « porte d'entrée » garde la gestion du dossier et met en place les mesures nécessaires. Cette phase n'a lieu que lorsque le besoin de renforcer le potentiel d'intégration du demandeur d'emploi est nécessaire, avant d'évaluer son employabilité. Elle peut également être utilisée pour vérifier la capacité de la personne à suivre une démarche d'intégration. *Les mesures envisageables, sont par exemple pour une personne suivie par le service social d'effectuer un contrat ISP avec succès.* La mesure préparatoire à

effectuer et les critères à atteindre doivent être clairement définis lors du pronostic II (rapport du Conseil d'Etat, 7.2.3).

Il est ensuite rappelé que le but ultime est bien le retour à l'emploi, et que ce retour à l'emploi doit être durable faute de quoi l'ensemble du dispositif devient inutile. L'ambition du projet est dès lors de mettre en place un système de monitoring complet destiné à mesurer l'efficacité de l'ensemble du dispositif, inexistant à l'heure actuel, avec mise en place d'un nouvel outil informatique qui cohabitera avec les systèmes existants dans les différents services impliqués.

Le rapport d'information à l'attention du Grand Conseil présentant les différents éléments évoqués ci-dessus a été mis en consultation au sein des milieux concernés.

Le rapport établi suite à la consultation a été établi le 21 octobre 2015⁶ :

La consultation a permis d'identifier trois grandes thématiques autour desquelles les *principales craintes* formulées par les entités consultées peuvent être regroupées :

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

En ce qui concerne la participation des grandes entreprises privées, le Conseil d'Etat fait mention de l'augmentation nette de la proportion des recrutements effectués dans le bassin des demandeurs d'emploi neuchâtelois dans plusieurs entreprises. Concernant le retour à l'emploi et sa durabilité, il indique que la consultation a permis de mettre en exergue qu'un soutien ponctuel après retour à l'emploi s'avère, dans certains cas, nécessaire. Afin d'éviter que les problèmes rencontrés ne conduisent à la perte d'emploi, des outils de suivi et de soutien seront donc développés.

Sur le plan du monitoring, la mise en vigueur effective de l'application pour la stratégie d'intégration des demandeurs d'emploi (ASTRIDE) était prévue à l'horizon 2017, avec une phase pilote préalable.

Sur le plan du calendrier, le Conseil d'Etat indique que le dispositif se déploiera par étapes successives, chaque étape étant précédée par le développement des outils nécessaires et une formation adéquate du personnel concerné.

Un premier bilan global du dispositif est prévu en janvier 2018

En l'état actuel de mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, il faut constater la complexité de la problématique de l'insertion et saluer les efforts

⁶ Avant-projet du Conseil d'Etat « intégration professionnelle » du 21 octobre 2015 : http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15047_CE.pdf

consentis en vue de la coordination et de l'optimisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi, le but ultime étant le retour durable à l'emploi.

Les efforts mis en place pour intensifier la participation des employeurs privés et les inciter à embaucher des demandeurs d'emplois locaux doivent être également relevés.

Il n'en demeure pas moins que la réglementation actuelle des contrats ISP et l'absence de tout contrôle paritaire lors de la mise en œuvre de ceux-ci laisse la porte ouverte à certains problèmes, qu'il conviendrait d'éviter ou mieux anticiper.

Selon la nouvelle stratégie d'intégration, un contrat ISP ne devrait théoriquement pouvoir être mis en place que lorsqu'en passer par cette étape préalable est nécessaire pour développer le potentiel d'intégration d'une personne ou vérifier sa capacité à suivre une démarche d'intégration.

En cas de conclusion d'un contrat ISP en dehors de ces cas d'application, le risque est important qu'il ne soit en définitive mis en place de manière trop systématique, parfois pour des raisons de pure « commodité administrative ».

Compte tenu de ces différents éléments, l'ADC souhaite être au moins informée, et si possible associée, à l'élaboration de la grille d'évaluation unifiée du potentiel d'intégration qui est en cours d'élaboration dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, et des critères retenus pour la définition de la mesure préparatoire et des critères à atteindre lorsque le potentiel d'intégration est jugé insuffisant, cas dans lequel la mise en place préalable d'un contrat ISP (en lieu et place d'un engagement traditionnel) peut se justifier.

Sur le principe, la question de la « gratuité » pour l'employeur qui a recours, dans le canton de Neuchâtel, aux services d'une personne placée en contrat ISP peut en outre apparaître problématique sous l'angle de la valorisation du travail et de la motivation au travail. Il paraît en outre nécessaire de poser des règles minimales en ce qui concerne la participation d'employeurs privés (exclue dans le canton de Vaud) et la nécessité de veiller à la non concurrence avec l'économie.

On notera à ce sujet tout particulièrement l'exclusion du champ d'application de la loi neuchâteloise sur le salaire minimum (adoptée par le Grand Conseil le 28 septembre 2014 et entrée en vigueur le 4 août 2017⁷) des relations de travail s'inscrivant dans un but de formation et d'intégration professionnelle (le règlement d'application, en consultation jusqu'au 27 septembre 2017, devrait être adopté en octobre 2017 et entrer en vigueur le 1er novembre 2017⁸).

Dans sa conférence de presse relative au salaire minimum, le Conseil d'Etat explique que celui-ci se trouve être un outil de la stratégie globale poursuivie visant à limiter le besoin d'assistance et répond à deux axes : reconnaissance du travail et prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle.

Dans une optique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion professionnelle, respectivement de reconnaissance du travail, on ne peut donc que regretter que selon le règlement d'application mis en consultation ainsi que dans sa forme définitive, le

⁷ <http://www.ne.ch/medias/Pages/170831-salaire-minimum.aspx>

⁸ http://www.ne.ch/autorites/CE/consultations/Documents/ConsultationsCantoniales/Salaire_mimimum_regl_p_rojet.pdf

salaire minimum ne soit pas applicable aux mesures de réinsertion prévues par l'action sociale⁹ (étant entendu qu'une réflexion similaire devrait selon nous être menée pour les mesures de réinsertion prévues par les législations fédérales ou cantonales notamment AC et AI).

On rappellera à cet égard que dans son rapport du 21 octobre 2015, le Conseil d'Etat indiquait très justement, en lien avec la notion d'employabilité, que « *la motivation est également un facteur essentiel* » influençant fortement la réussite du processus d'intégration. Aussi, le passage préalable par un **contrat ISP** avant une insertion sur le marché primaire de l'emploi devrait être **clairement subsidiaire par rapport à un engagement direct**. L'absence de salaire, le type d'activités proposées en contrat ISP pourrait à défaut constituer un frein à la motivation et un obstacle réel aux possibilités d'insertion future du bénéficiaire.

Il se justifie dès lors d'élaborer des outils visant à circonscrire mieux les cas dans lesquels il est possible ou pas de conclure un contrat ISP.

On peut espérer que les relations de travail particulières échappant au salaire minimum ne donneront pas un appel d'air pour un développement supplémentaire des contrats ISP, et que la Commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail (Ctrip) y veillera tout particulièrement, quand bien même elle ne pourra le faire, le cas échéant, qu'en édictant des directives délimitant les cas d'exceptions possibles.

Le risque d'un développement « trop important » et « inadéquat » des contrats ISP ne semble pas constituer un risque sérieux selon le SECO qui mise sur les compétences-clés des ORP et des services sociaux.

En ce qui concerne l'intégration du marché du travail, Le SECO indique en effet que l'ORP est le service en principe compétent, et *ce n'est que lorsque les services sociaux disposent de structures professionnelles et de ressources en personnel suffisantes dans le domaine de l'intégration au marché du travail qu'une dérogation peut se justifier en ce qui concerne le placement des prestataires de l'aide sociale sur le marché du travail*¹⁰.

En territoire neuchâtelois, l'activité en matière de placement des services sociaux semble importante en pratique, en dépit des compétences clés de l'ORP en la matière.

Cette particularité neuchâteloise amène à deux considérations :

⁹ Communiqués de presse du canton de Neuchâtel du 26.10.2017, Informations brèves séance du Conseil d'Etat du 25 octobre 2017 : le Conseil d'Etat a adopté la version définitive du règlement d'application des dispositions relatives au salaire minimum neuchâtelois. La consultation menée durant tout le mois de septembre auprès des partenaires sociaux concernés a permis de préciser certains éléments, que ce soit directement dans le texte du règlement ou dans l'adaptation du mémento mis en ligne le 31 août 2017. Les dispositions du règlement relatives aux exceptions entrent en vigueur de manière rétroactive au 4 août 2017, date de la publication de la décision du Tribunal fédéral qui a rendu exécutoires les normes d'application du salaire minimum votées par le Grand Conseil le 28 août 2014. Les autres dispositions entreront en vigueur au 1^{er} novembre 2017. Par ailleurs, le salaire minimum 2018, basé sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre le mois d'août 2014 et le mois d'août 2017, sera de 19,78 francs de l'heure. <http://www.ne.ch/medias/Pages/RSS.aspx>

¹⁰ <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>, rapport du SECO du 23 janvier 2017 sur la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale, page 41, pt 3.1.

- L'opportunité d'une redistribution des ressources pour recentrer effectivement les activités d'intégration au sein de l'ORP (telle que voulue dans la nouvelle stratégie) devrait être analysée, les placements ISP constituant en soi une entorse aux compétences clés de celui-ci. Or en pratique, il ne faut pas perdre de vue que les personnes placées ne sont pas soumises au même régime juridique selon que leur placement a été mis en place par l'ORP ou, respectivement, par un service social, et ne bénéficient, sur le papier en tout cas, pas des mêmes conditions « de travail ». En outre, l'incursion de l'aide sociale dans le domaine de l'insertion professionnelle est devenue toujours plus importante depuis quelques années, à Neuchâtel comme dans le canton de Fribourg. Or, cette tendance ne doit pas faire perdre de vue qu'il faudrait que l'aide sociale se dote de mesures et d'un système de prestations auprès des entreprises aussi sophistiqué et coûteux que ceux de l'AI ou de la LACI pour atteindre un niveau de performance semblable. La nouvelle tendance a pour effet que de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent ainsi prisonniers de ce que certains nomment la « *nasse insertionnelle* », les mesures auxquelles ils doivent prendre part ne débouchant sur aucune insertion professionnelle. En outre, si les services sociaux ne se concentrent plus sur les problématiques sociales, aucun autre organisme ne le fera¹¹.
- Une autre réalité est que les ORP ont tendance à traiter les bénéficiaires de l'aide sociale derrière les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance-chômage, bien que tous aient droit au conseil et au placement des ORP. Cette discrimination, qui explique très probablement l'activité grandissante de l'aide sociale en matière d'insertion professionnelle, découle du fait que les ORP appliquent des indicateurs d'efficacité basés sur la perception d'indemnités journalières à l'assurance-chômage, situation à laquelle il conviendrait de pouvoir remédier. A Fribourg, une piste de solution est esquissée avec la création d'une structure intermédiaire entre ORP et SSR¹².

Les éléments rapportés ci-dessus devraient, selon l'ADC, être pris particulièrement en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle.

Il semble en outre que cette stratégie doive également être mise en place de manière concertée avec les différents paramètres pris en compte dans la campagne de lutte contre les abus, également en cours dans le canton de Neuchâtel¹³ et qui fait, pour sa part, l'objet du cinquième axe de la stratégie cantonale globale¹⁴.

Le programme de lutte contre les abus part du principe que même s'ils ne concernent qu'une petite minorité des cas, les comportements abusifs et frauduleux ont de lourdes

¹¹ Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, le 14 juin 2013 / version 022 « Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques », page 34 et 35, 40.

¹² Rapport précité, pages 36 et 37.

¹³ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 juin 2016 concernant la politique cantonale en matière de lutte contre les abus à l'appui d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur les contributions directes et d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales.

¹⁴ Rapport d'information du conseil d'Etat neuchâtelois au Grand conseil « Intégration professionnelle » du 18 août 2015.

conséquences du point de vue économique et social, puisqu'ils induisent, notamment, d'importants déséquilibres sur le marché de l'emploi et créent des distorsions de concurrence. Au-delà des conséquences directes très lourdes, tant pour les entreprises que pour les travailleurs et les clients concernés, ils induisent en effet également des distorsions de concurrence au détriment des entreprises qui respectent les règles. Si certaines branches économiques sont épargnées, d'autres sont très exposées aux abus et subissent un risque réel de déstabilisation systémique. Les entreprises assumant leurs obligations et leur responsabilité sociale peuvent alors perdre des affaires au profit de concurrents peu scrupuleux.

L'objectif est dès lors de faire en sorte que les comportements abusifs soient détectés et sanctionnés, dans une logique transversale. En effet, les abus dans les domaines de la fiscalité, du marché du travail et des prestations sociales sont presque systématiquement liés.

En ce qui concerne plus particulièrement les abus dans le secteur du travail, la loi fédérale sur le travail au noir (LTN) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 prévoit à son art. 4 que chaque canton se dote d'un office de contrôle compétent dans l'application de la LTN, et dont le rôle est d'examiner le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. A Neuchâtel, il s'agit de l'Office de contrôle (OFCO) du marché cantonal de l'emploi, entité elle-même rattachée au Service de l'emploi.

Si la LTN ne décrit pas juridiquement ce qui peut être considéré comme du travail illicite, la Loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) donne quelques définitions ou notions de ce qui peut être considéré comme du travail au noir¹⁵.

Par travail au noir, il faut notamment entendre :

- L'emploi clandestin de travailleurs étrangers en violation des dispositions du droit des étrangers ;
- Le détachement de travailleurs étrangers en Suisse en violation des dispositions de la législation sur les travailleurs détachés ;
- L'emploi de travailleurs non déclarés aux assurances sociales obligatoires ;
- L'emploi non déclaré, exercé par un travailleur alors qu'il bénéficie de prestations de l'assurance-chômage, d'autres assurances sociales ou privées, des mesures d'intégration professionnelle ou de prestations de l'aide sociale ;
- Les travaux exécutés en vertu d'un contrat de travail auquel on a donné une dénomination impropre afin d'éviter les dispositions légales pertinentes (faux indépendants) ;
- L'emploi de travailleurs non déclarés aux autorités fiscales ou qui ne déclarent pas leur salaire à ces autorités ;

Par "travail au noir", on entend donc différentes formes de non-respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation liées au travail. En général, ces obligations relèvent du droit des assurances sociales, du droit des étrangers et du droit fiscal.

¹⁵ <http://www.ne.ch/autorites/CE/grands-projets/reglo/Pages/Travail-declare.aspx>

Or les contrats ISP permettent à certaines relations de travail d'échapper en toute légalité, mais semble-t-il parfois sans véritable justification, aux obligations en matière d'annonce et d'autorisation liées au travail.

Dans le cas où un contrat ISP aurait été à tort mis en place, les collaborateurs de l'OFCO devraient donc pouvoir, comme en cas de toute violation d'annonce et d'autorisation, transmettre le cas aux autorités judiciaires compétentes et à un organe de contrôle tripartite.

VI. PROPOSITIONS

L'objectif est de faire un état des lieux sous forme d'un rapport à l'attention des différents acteurs concernés par l'insertion professionnelle, en particulier le Conseil d'Etat.

Il est adressé en premier lieu exclusivement au Conseil d'Etat, qui décidera de concertation avec l'ADC de la forme de sa diffusion, respectivement, de son utilisation.

Les contrats ISP sont certes réglementés dans la législation actuelle. Les bases légales rappelées en annexe sont toutefois marquées par un éclatement important, qui rend peu transparente le régime légal applicable à ces contrats.

En comparaison inter-cantonale, les cantons de Vaud et Genève ont spécifiquement légiféré sur la question de la non concurrence et de la participation exclusive d'institutions à but non lucratif. Ces points sont totalement absents du dispositif légal neuchâtelois.

A Genève, le choix des activités retenues pour les emplois de solidarité est effectué par le département, sur préavis d'un conseil de surveillance du marché de l'emploi. Dans notre canton, rien de tel n'est prévu.

En ce qui concerne le salaire versé par l'institution partenaire, il est prévu dans les législations genevoises et vaudoises mais totalement absent du dispositif légal neuchâtelois, alors que le salaire est un aspect important de motivation.

Ces quelques considérations amènent l'ADC à formuler une **liste de 8 propositions** :

1. Proposition de légiférer sur les conditions de travail des personnes placées en contrat ISP

Sur le plan des conditions de travail applicables aux personnes en contrat ISP, il est nécessaire de préciser dans la loi l'applicabilité à titre de droit supplétif des dispositions du code des obligations relatives au contrat individuel de travail et des conventions collectives (au moins les dispositions impératives), ainsi que la possibilité pour la personne placée de mettre fin à son placement « pour justes motifs » sans avoir à subir de sanctions pécuniaires.

Dans l'attente que les modifications légales nécessaires aient pu être adoptées et soient entrées en vigueur, la mention de l'applicabilité à titre de droit supplétif

des règles relatives au contrat individuel de travail du Code des obligations et des conventions collectives, dans le « contrat ISP type », pourrait intervenir immédiatement.

2. Proposition quant à la création d'une fiche de renseignements dans le cadre de monitoring de mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intégration

Les cas observés par l'ADC tendent à confirmer que la personne placée en contrat ISP peut se trouver appelée à réaliser une activité productive auprès d'un employeur. Les cas particuliers des personnes non qualifiées placées par le biais de contrats ISP dans des entreprises privées doit donc faire l'objet d'attention particulière.

Le partenariat avec les employeurs privés voulu dans la nouvelle stratégie d'intégration ne devrait-il pas se concentrer sur les possibilités de favoriser l'embauche directe auprès des demandeurs d'emplois locaux ?

On a vu précédemment qu'un contrat ISP ne devrait en théorie pouvoir être envisagé que lorsque le potentiel d'intégration (respectivement l'employabilité) doit encore être développée, et non uniquement parce que le dossier transite de facto par un service social au lieu de l'ORP.

La pratique neuchâteloise semble toutefois se caractériser par un recours relativement facilité aux contrats ISP. Il faut se pencher à ce sujet tout particulièrement sur le cas des personnes proches du marché du travail faisant l'objet de contrat ISP, alors qu'elles pourraient passer par l'ORP.

Afin de documenter cet état de fait, l'ADC entend collecter les données nécessaires et souhaite établir, de concert avec les services concernés, une fiche de renseignements destinées à faire un état des lieux clair de la situation, permettant ensuite de définir la forme des mesures à prendre le cas échéant.

Cette fiche de renseignements pourrait s'inspirer de celle établie par l'OASI dans le cadre de sa collecte d'informations auprès des usagers (annexe 6) et avoir son pendant pour les professionnels concernés. Elle devrait trouver sa place dans le cadre du monitoring prévu dans le cadre de la nouvelle stratégie.

Cette fiche pourrait par exemple viser à collecter les renseignements suivants :

1) Renseignements à saisir dans ASTRIDE par le service social

- *Mention de l'employeur privé auprès duquel le placement ISP s'effectue.*
- *Mention du mode de parution de l'annonce et de l'intermédiaire ayant mis en relation l'employeur et le service social.*
- *Raisons de la conclusion d'un contrat ISP : critères objectifs pris en considération : description précises des manques de potentiel d'intégration constatés et/ou des doutes objectifs quant à la capacité de s'intégrer dans une démarche d'insertion professionnelle.*
- *But du placement ISP : description des aspects à développer dans le potentiel d'intégration jugé insuffisant ou description des éléments faisant*

douter de la capacité à s'intégrer dans une démarche d'intégration professionnelle, avec clarification des éléments à prendre en compte pour leur vérification.

- *Cahier des tâches (défini au début de placement) et adéquation avec les tâches effectivement confiées / effectuées (lors des bilans intermédiaires et du bilan final).*
- *Bilan quant à l'aménagement du temps de travail.*
- *Bilan quant à la réalisation des objectifs.*
- *Raison du non engagement du bénéficiaire à l'issue du placement.*
- *Prise de position du bénéficiaire (protocole) sur ce qui précède.*

En cas d'engagement par l'employeur à l'issue du placement, suivi ultérieur pour s'assurer du caractère durable de la réinsertion. Définition d'une réinsertion « durable ». En cas de licenciement ultérieur durant le temps d'essai ou après celui-ci (le cas échéant avec définition d'une limitation temporelle), indication des motifs du licenciement et prise de position du bénéficiaire (protocole). Intégration des données y relatives dans l'application ASTRIDE, y compris de la fréquence avec laquelle tel ou tel employeur recourt à des contrats ISP¹⁶.

2) Renseignements à collecter auprès des usagers :

Fiche de suivi avec nom d'emprunt sur l'exemple de la fiche de renseignements individuels de l'OASI (annexe 6) pouvant être remplie directement par les usagers ou par l'entremise des professionnels impliqués et d'organismes d'entraide (ADC notamment), en lien avec les situations rencontrées en pratique.

3. Proposition quant à un meilleur encadrement des activités des prestataires de l'insertion professionnelle agissant en tant qu'intermédiaires en matière de placement

En ce qui concerne les mesures d'appui à l'intégration sociale et/ou professionnelle proposées par des structures publiques, parapubliques ou d'entités privées reconnues d'intérêt public, le conseil d'Etat indiquait dans son rapport d'octobre 2015 qu'elles jouent un rôle essentiel en assurant l'accompagnement au quotidien de certaines catégories de demandeurs d'emplois. Néanmoins, il indiquait également qu'une clarification globale des besoins et une collaboration accrue entre les services étaient préconisées, en vue de l'optimisation de l'allocation des moyens (rapport établi suite à la consultation le 21 octobre 2015¹⁷). D'autre part, indiquait également qu'une

¹⁶ Rapport précité, page 48 : l'établissement d'un tableau de bord intégrant toutes les entrées et les sorties des différents dispositifs du canton, incluant dans les entrées outre celles du chômage et de l'aide sociale, toutes les demandes à l'AI dont celles qui font l'objet d'une non entrée en matière, serait également souhaitable.

¹⁷ Avant-projet du Conseil d'Etat « intégration professionnelle » du 21 octobre 2015 :

http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15047_CE.pdf

coordination des démarches de prospection auprès des employeurs était aussi souhaitée. En effet, si le but est que les personnes placées puissent trouver une place de travail durant leur placement ou à l'issue de celui-ci, il s'agit d'éviter que les employeurs ne soient sollicités en permanence et de toutes parts.

L'activité des entreprises de coaching actives dans le placement de personnes bénéficiaires de l'aide sociale (par ex. Aura Coaching Sàrl ou Conversio Sàrl), par le biais de contrats ISP, doit ici tout particulièrement être mentionnée. Par qui ces services sont-ils rémunérés et selon quelles modalités lorsqu'il s'agit d'un placement ISP ? Comment éviter les incitations à la conclusion de contrats ISP au détriment de recrutements directs ?

Ces différents questionnements amènent à la nécessité de mieux encadrer les intermédiaires actifs dans la conclusion de contrats ISP par exemple en soumettant leur activité à autorisation. Ces structures actives dans l'insertion devraient en outre avoir l'obligation de publier de manière transparente les annonces qui concernent des placements ISP, avec rappel du cadre limitatif dans lequel il est possible de les mettre en place. Elles devraient en outre se voir imposer une interdiction légale de percevoir une quelconque rémunération de la part d'entreprises privées qui les solliciteraient en vue de la conclusion de contrats ISP.

4. Proposition quant à une sensibilisation renforcée des collaborateurs des services sociaux quant au risque de recours inadéquat aux contrats ISP

D'un point de vue administratif, la mise en place d'un contrat ISP est très simple.

Les documents à remplir sont relativement peu nombreux et aucune autorisation de travail n'est à demander par les collaborateurs du service social.

Les collaborateurs en charge de la conclusion de contrats ISP a sein des différents services sociaux du canton devraient de ce fait être particulièrement rendus attentifs au caractère subsidiaire des contrats ISP par rapport à un engagement direct. Des directives en ce sens devraient, le cas échéant, être édictées. Une formation ciblée de l'ensemble des collaborateurs impliqués pourrait le cas échéant utilement être mise sur pied.

5. Proposition quant à la création d'un organe de contrôle paritaire

Si les placements LACI font l'objet d'un contrôle et doivent respecter un certain nombre de critères pour éviter la concurrence avec les entreprises privées, cela n'a, jusqu'ici, pas été formalisé dans le cas des contrats ISP contrairement à ce qui se pratique dans d'autres cantons.

La commission tripartite compétente en matière de placements et de programmes d'occupation de l'assurance-chômage n'a pas d'équivalent dans l'aide sociale.

Les possibilités d'étendre les compétences de cette commission aux placements de l'aide sociale, ou de créer une nouvelle commission spécifique à ceux-ci, devrait rapidement être réexaminées au vu du nombre grandissant de contrats ISP.

Cet organe de contrôle tripartite devrait se réunir obligatoirement plusieurs fois par année.

Son mandat légal s'étendrait au contrôle de la légalité de la mise en place des contrats ISP et des conditions de travail des personnes placées.

Il pourrait s'inspirer en tout ou partie des recommandations établies par la Commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail pour les stagiaires (annexes 5) et aurait un regard global sur l'ensemble des contrats ISP mis en place, ce qui permettrait le cas échéant de « pointer » les éventuels employeurs ayant par hypothèse un recours quelque peu intensif aux contrats ISP.

6. Proposition quant à la remise en question du principe de la gratuité des prestations de travail effectuées dans le cadre de contrats ISP

La problématique de la gratuité en lien avec la valorisation du travail et la motivation du bénéficiaire dans le cadre de placement ISP a déjà été abordée au chapitre précédent.

En ce qui concerne l'introduction d'un salaire minimum dans le canton de Neuchâtel, le résultat de la procédure de consultation est toujours attendu. Le règlement prévoit toutefois que les contrats d'intégration professionnelle échapperont en principe au salaire minimum.

L'ADC n'a pas été invitée à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation.

Du côté de l'Union patronale, on considère que l'introduction du salaire minimum va mettre de plus en plus sous pression les petites et moyennes entreprises, qui seront pour certaines contraintes d'engager moins de personnel ou de délocaliser¹⁸. Cela permet de poser l'hypothèse que certaines entreprises devront, par nécessité ou souci de rentabilité, trouver des solutions « pour échapper » au salaire minimum neuchâtelois. Dans cette optique, une délocalisation est envisageable, ainsi que, on ne peut l'exclure, le recours à des

¹⁸ <http://www.arbeitgeber.ch/fr/marche-du-travail/salaire-minimum-cantonal-decision-contestable-du-tribunal/>

formes de contrats échappant à la loi sur le salaire minimum comme en l'occurrence les contrats d'intégration.

Ces différents éléments amènent à l'importance d'inscrire dans la législation cantonale relative aux contrats ISP les principes suivants :

- Abandon du système de la gratuité pour l'employeur ;
- Principe du versement d'un salaire équivalant au moins au salaire minimum neuchâtelois, sauf exception dûment justifiée (rendement notablement diminué, part d'encadrement et de formation importante à fournir par l'employeur);
- Introduction de règles concernant le type d'activités pouvant faire l'objet d'un contrat ISP et obligation d'établir un cahier des charge détaillé et contraignant.

A noter que l'abandon de la gratuité n'exclurait pas des solutions de subsides à l'embauche qui ont fait la preuve de leur efficacité en matière d'insertion¹⁹. En effet, les employeurs apprécient une gestion du risque partagée lors de l'engagement d'un chômeur de longue durée ainsi que les aides financières pour des périodes de tests sans obligation d'embauche²⁰. Il faut cependant prendre garde aux effets indésirables de ces subsides, qui peuvent à conduire ce que certains appellent une « *perte sèche* » (l'engagement aurait eu lieu avec ou sans allocation), ou comporter un *effet d'aubaine* (incitation des entreprises à faire un usage abusif de ces allocations) et un *effet stigmatisant* pour le bénéficiaire dont ses lacunes sont d'emblée mises en avant²¹.

7. Proposition quant à une adaptation immédiate du contrat ISP « type » utilisé par les organes d'exécution

Dans l'immédiat, le contrat ISP « type » devrait obligatoirement comprendre les rubriques suivantes :

- Justification détaillée de la conclusion d'un contrat ISP. Pourquoi un engagement immédiat par l'employeur ne peut-il pas entrer en considération ?
- Cahier des tâches détaillé et bilan concernant son adéquation effectué à la fin du placement (exclusion des activités productives) ou si nécessaire au cours de celui-ci.
- Descriptif de l'encadrement offert à la personne placée durant son placement (acquisition de nouvelles compétences utiles sur le marché du travail).

¹⁹ Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, le 14 juin 2013 / version 022 « Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques », page 52ss et annexe 4 : Modèle de Hambourg.

²⁰ Rapport précité, pages 53, 123.

²¹ Rapport précité, pages 123, 129.

- Application à titre de droit supplétif des dispositions impératives du titre dixième du Code des obligations et des Conventions collectives. En cas de violation de celles-ci, mention de l'impossibilité de sanctionner le bénéficiaire qui mettrait un terme au placement ISP et qui continuerait dans ce cas à percevoir le supplément d'intégration pour toute la durée initialement prévue de la mesure.

8. Création d'une structure intermédiaire entre ORP et services sociaux

Selon la nouvelle stratégie neuchâteloise, l'ORP devient le pôle principal en matière de placement. Comme évoqué précédemment, dans le canton de Fribourg on recommande au contraire la création d'une structure intermédiaire entre ORP et services sociaux dont la capacité serait le flux des personnes en fin de droit / sans droit LACI qui convergent chaque année vers l'aide sociale (cf. le nouvel article 86 LEMT) et un modèle dit « articulé » qui renforce la complémentarité des compétences en une institution hybride. Ce modèle fait l'objet des meilleures recommandations en Allemagne et est également recommandé par une étude de Lindenmeyer et Walker effectuée en Suisse en 2010²².

Afin de faciliter la prise en charge du placement des chômeurs de longue durée, la création d'une telle structure intermédiaire est proposée, le cas échéant à titre de projet-pilote et venant se greffer, par exemple, sur la structure appui actuelle de l'ORP.

VII. CONCLUSION

La présente étude s'inscrit dans la mise en œuvre concrète de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, et vise la prise en compte du point de vue particulier des usagers concernés, à savoir les demandeurs d'emploi au sens large, en particulier ceux qui n'ont plus ou pas droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

La présente étude s'inscrit donc aussi dans le cadre de la défense statutaire des membres de l'ADC, et est pour le reste parfaitement indépendante et apolitique.

La démarche vise à faire ressortir différents aspects de la politique d'intégration professionnelle neuchâteloise, et de les mettre en lien avec nombre de situations concrètes dont l'ADC a eu connaissance, jusqu'ici de manière informelle, mais qui se trouvent cependant être souvent similaires à celles mentionnées dans le rapport OASI.

L'objectif est de fournir au Conseil d'Etat et aux différents acteurs de l'insertion professionnelle un outil de travail qui pourra, on l'espère, s'avérer utile sur le chemin de l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, respectivement, des personnes dépendant de l'aide sociale, et du plein emploi des résidents.

Les propositions formulées au chapitre VI l'ont été sous l'angle de vue spécifique de l'ADC et de ses membres. Cela n'exclut bien évidemment pas la prise en compte

²² Rapport précité, pages 9, 36, 37, 39.

d'autres points de vue et éléments, qui pourraient, le cas échéant, nécessiter leur adaptation.

L'objectif est de sensibiliser les organes décisionnels sur les problèmes rencontrés en pratique, permettant ainsi à ceux-ci de prendre déjà un certain nombre de mesures par voie de directives.

Une concrétisation légale est souhaitée dans un second temps.

L'ADC souhaite enfin être consultée sur toutes les modifications légales envisagées en lien avec le chômage de longue durée, et si possible être largement associée aux travaux de mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'insertion professionnelle.

ADC La Chaux-de-Fonds, 26 octobre 2017, C. Ledermann

Liste des annexes :

1. Contrat ISP « type »
2. Liste d'offre d'emplois proposés par différents organismes d'insertion actifs dans le canton de Neuchâtel.
3. Courrier de l'ADCN et de l'ADC du 4 octobre 2017 à l'attention du Conseil d'Etat en charge du Département de l'économie et de l'action sociale.
4. Les bases légales fédérales et cantonales (voir ci-après, pages 26ss).
5. Critères distinguant un statut de stagiaire d'un autre professionnel, Commission Tripartite chargée de l'observation du marché du travail, La Chaux-de-Fonds, 6 juillet 2016.
6. Fiche de renseignement individuel (annexe 5, rapport OASI 2016)

Liste des abréviations

ADC	Association pour la défense des chômeurs
AdR	Activités de réinsertion (GE)
Contrats ISP	Contrats d'insertion socio-professionnelle (NE)
CO	Code fédéral des obligations
CCT	Convention(s) collective(s) de travail
CII	Collaboration institutionnelle
OASI	Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (GE)
OCE	Office cantonal de l'emploi (GE)
Hospice	Hospice général (aide sociale GE)
RS	recueil systématique du droit fédéral
RSN	recueil systématique du droit neuchâtelois
RSF	recueil systématique du droit fribourgeois
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

Législation fédérale :

LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02
O. PLASTA	Ordonnance sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail, RS 823.114
O. LAMDA	Ordonnance sur le système d'information du SECO pour l'analyse du marché du travail, RS 837.063.2
LTN	Loi fédérale sur le travail au noir, RS 822.41

Législations cantonales :

LASoc	Loi neuchâteloise sur l'action sociale (RSN 831.0)
RELASoc	Règlement d'exécution de la loi neuchâteloise sur l'action sociale (RSN 831.01)
LHaCoPS	Loi neuchâteloise sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (RSN 831.4)
LEmpl	Loi neuchâteloise sur l'emploi et l'assurance-chômage (RSN 813.10)
LEMPT	Loi fribourgeoise sur l'emploi et le marché du travail (RSF 866.1.1)

Principaux services et offices concernés par l'insertion dans le canton de Neuchâtel :

SEMP	Service de l'emploi
OAI	Office de l'assurance-invalidité
SASO/SSR	Service de l'action sociale et services sociaux régionaux
SMIG	Service des migrations
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
SFPO/OFIJ	Service des formations postobligatoires et de l'orientation, Notamment son office de l'insertion des jeunes (OFIJ)
SPAJ	Service de la protection de l'adulte et de la jeunesse
SPNE	Service pénitentiaire

Services sociaux privés mandatés dans le domaine de l'asile : Caritas, CSP

ORPN	Office régional de placement
ODAS	Office cantonal de l'aide sociale
OFET	Office des emplois temporaires
CTrip	Commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail
OFCO	Office de contrôle du marché cantonal de l'emploi

Biographie :

- Observatoire de l'aide sociale GE, rapport OASI 2016.
- Rapport de la commission « Formation-Emploi » au Grand conseil neuchâtelois à l'appui d'un projet de loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle du 25 janvier 2013 avec avis du Conseil d'Etat du 8 avril 2013.
- Rapport d'information du Conseil d'Etat neuchâtelois au Grand Conseil « Intégration professionnelle » du 18 août 2015.
- Avant-projet du Conseil d'Etat neuchâtelois « Intégration professionnelle » du 21 octobre 2015.
- Rapport du Conseil d'Etat neuchâtelois au Grand Conseil du 29 juin 2016 concernant la politique cantonale en matière de lutte contre les abus à l'appui d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur les contributions directes et d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales.
- Rapport SECO du 23 janvier 2017 « Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale ».
- Arrêt du Tribunal fédéral de la 1ère Cour de droit social du 3 octobre 2008 dans la cause Communauté genevoise d'action syndicale et consorts contre Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (recours en matière de droit public, 8C_184/2008, publié aux ATF 134 I 269.
- Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, le 14 juin 2013 / version 022 « Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques ».

ANNEXE 4 : LES BASES LEGALES FEDERALES ET CANTONALES

a. Les bases légales en matière de mesures relatives au marché du travail prévues par l'assurance-chômage

Avant de se pencher sur le dispositif légal régissant spécifiquement les contrats de placement ISP, il paraît opportun de rappeler, à titre de comparaison, les bases légales régissant les mesures de placement de l'assurance-chômage :

Les mesures relatives au marché du travail prévues par l'assurance-chômage (art. 59 al. 2 LACI) visent à favoriser l'intégration des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi, et on notamment pour but :

- a. D'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable ;
- b. De promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail ;
- c. De diminuer le risque de chômage de longue durée ;
- d. De permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle.

Selon l'art. 64a LACI, sont réputés mesures d'emploi notamment les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de :

- a. Programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif. *Ces programmes ne doivent pas faire directement concurrence à l'économie privée ;*
- b. Stages professionnels dans une entreprise ou une administration ;
- c. (...).

L'art. 65 LACI dispose que les assurés dont le placement est difficile et qui accomplissent une période d'initiation au travail et reçoivent de ce fait un salaire réduit peuvent bénéficier d'une allocation d'initiation au travail lorsque le salaire réduit durant la mise au courant correspond au moins au travail fourni et qu'au terme de cette période, l'assuré peut escompter un engagement aux conditions usuelles de la branche et de la région, compte tenu le cas échéant, d'une capacité de travail durablement restreinte. Les allocations d'initiation au travail sont versées pour six mois au plus, et dans les cas exceptionnels, pour douze mois au plus (art. 66 LACI).

L'art. 81 OACI précise que l'assuré peut être enjoint de participer à une mesure de formation ou d'emploi ou approuver sa participation à une telle mesure qu'à la condition que celle-ci soit organisée par des personnes qualifiées et selon un programme fixé à l'avance. Sont exclues les mesures usuelles dans les professions et au sein des entreprises pour mettre au courant de nouveaux collaborateurs. L'art. 82 de l'Ordonnance précise encore qu'après l'expiration du délai-cadre d'indemnisation, l'assuré ne peut participer à aucune mesure de formation au sens de l'art. 59d al. 1 LACI pendant deux ans.

Le placement d'un assuré est réputé difficile lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail, l'assuré a de grandes difficultés à trouver un emploi en raison de (art. 90 OACI) :

- a. De son âge avancé ;
- b. De son handicap physique, psychique et mental ;
- c. D'antécédents professionnels lacunaires ;
- d. Du fait qu'il a déjà touché plus de 150 indemnités journalières ;
- e. De son manque d'expérience professionnelle lors d'une période de chômage élevé au sens de l'art. 6 al. 1 (...).

À côté de l'OACI, d'autres ordonnances ont été édictées au niveau fédéral, notamment l'Ordonnance PLASTA (Ordonnance sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail, RS 823.114, l'Ordonnance LAMDA (Ordonnance sur le système d'information du SECO pour l'analyse du marché du travail, RS 837.063.2) et l'Ordonnance sur le financement des mesures relatives au marché du travail (RS 837.022.531).

b. Loi neuchâteloise sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl) RSN 831.10

La LEmpl prévoit qu'en complément aux mesures du marché du travail prévues par la législation fédérale, l'Etat met en œuvre les mesures cantonales d'intégration professionnelles, qui ont un caractère subsidiaire et qui peuvent notamment comprendre des subventionnements de programmes d'emploi temporaire et de stages pour demandeurs d'emploi, des encouragements à l'embauche de demandeurs d'emploi âgé et des allocations de réinsertion. La LHaCoPS s'applique notamment à la procédure, à l'instruction et à l'échange d'information.

Selon l'art. 46 LEmpl, le service de l'emploi tient un registre des requérants et des bénéficiaires de mesures d'intégration professionnelle.

La collaboration interinstitutionnelle implique l'échange d'information aux autorités de la formation, de l'orientation professionnelle, des assurances sociales, de l'action sociale et d'autres institutions importantes pour l'intégration des bénéficiaires pour autant que l'intéressé donne son accord et sollicite ou reçoit des prestations de l'organe concerné, que les informations échangées soient limitées au besoin du traitement du cas d'espèce et que l'organe concerné accorde la réciprocité (art. 47).

Le service de l'emploi exerce également la surveillance cantonale des sociétés de placement de personnel et de location de services, conformément à la LES (art. 49). Ils veillent à ce que les activités de ces dernières soient conformes à la législation applicable, en particulier en ce qui concerne les conditions appliquées aux travailleurs placés ou dont les services sont loués.

c. Les normes CSIAS

Avant de passer en revue la législation neuchâteloise spécifique aux contrats ISP, il convient d'aborder au préalable les normes CSIAS.

Les normes CSIAS prévoient que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être obligés à participer à des mesures utiles et raisonnables destinées à l'insertion professionnelle et/ou à l'insertion sociale (A5-4 Normes de la CSIAS 12/10).

Les services d'aide sociale encouragent l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des demandeurs par des incitations financières et du conseil personnel ; ils doivent veiller à ce que tout demandeur puisse bénéficier des mesures adaptées aux conditions locales et cantonales ou qu'elles soient mises à sa disposition. Une mesure est réputée appropriée lorsqu'elle tient compte de l'âge, de l'état de santé, de la situation personnelle et des capacités de la personne qui demande de l'aide et qu'elle rend possible ou favorise son intégration sociale et professionnelle (...). Une large palette de mesure doit être proposée pour prendre en compte la diversité des situations que connaissent les demandeurs : l'intégration professionnelle commence par des compétences sociales telles que la fiabilité, la ponctualité, l'engagement, la volonté d'apprendre, la capacité relationnelle, etc. Il est cependant relevé que pour une partie importante des demandeurs, des mesures d'intégration professionnelle proprement dites ne sont pas indiquées à cause de leur état de santé ou pour d'autres raisons d'ordre personnel. Pour ces personnes, il s'agit de créer des mesures d'intégration sociale « de nature à structurer leur vie quotidienne et fortifier leur conscience d'elles-mêmes ».

Au chapitre du caractère contraignant, il est indiqué que la participation à des mesures d'intégration est précisée dans un contrat écrit passé entre la personne concernée et le représentant du service de l'aide sociale compétent, respectivement le responsable du programme. Ce contrat prévoit au moins les points suivants :

- but, objectif et durée de la mesure ;
- droits et devoirs réciproques ;
- étendue des prestations de type financier et autres ;
- conséquences en cas d'inobservation du contrat.

Lorsque la personne qui demande de l'aide met fin, sans l'accord de l'autre partie, à une mesure convenue par écrit, respectivement ne la commence même pas ou lorsqu'elle refuse de participer à une mesure jugée raisonnable et utile pour elle, elle peut faire l'objet de sanctions (...). En revanche, il est recommandé aux législateurs cantonaux d'exempter de l'obligation de remboursement les prestations d'aide sociale basée sur la réciprocité et basées sur une contre-prestation du bénéficiaire.

Au point D3 des recommandations, il est mentionné que la qualité d'une mesure d'intégration se juge à son impact, c'est-à-dire au bénéfice qu'en retire le participant, d'une part, et la collectivité, d'autre part. Il est également relevé que le domaine de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle se caractérise par une multitude d'acteurs différents (ORP, AI, orientation

professionnelle, aide sociale, institutions religieuses, organisations d'intérêt public ou associations privées) et que seule une étroite collaboration de ces différents services peut éviter les doubles emplois et mener au succès escompté ; l'expérience montre qu'il n'est pas facile d'effectuer une séparation de contenu et organisationnelle nette entre les mesures favorisant l'insertion sociale et celles favorisant l'insertion professionnelle. Dès lors, il convient d'aborder les problèmes d'un point de vue global, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de chômeurs de longue durée, raison pour laquelle les offres sur les plans local et régional doivent faire l'objet d'une coordination qui tienne compte des différents intérêts et situation de chaque institution, et définisse nettement les compétences et ce qui les différencie.

En ce qui concerne la participation du secteur privé (D.3-1), les normes CSIAS précisent que par-delà la collaboration interinstitutionnelle, le secteur privé doit être intégré dans le processus par le biais des employeurs locaux et régionaux, ce qui accroît la variété de l'offre et facilite une intégration professionnelle durable, avec mesures d'incitation matérielle compensant l'éventuelle productivité limitée de la personne qui demande de l'aide (prise en charge provisoire d'une part du salaire, de la part patronale aux assurances-sociales et d'autres formes d'incitations destinées à décharger l'employeur).

d. Les bases légales en matière de placement ISP

Au niveau cantonal, **la Loi neuchâteloise sur l'action sociale (RSN 831.0)** consacre son chapitre 4 (art. 53ss) au contrat d'insertion, qui pour les besoins du présent rapport, est repris intégralement ci-après :

Programmes d'insertion

Art. 53 *1L'Etat met en place des programmes d'activité, d'occupation et de formation, ainsi que des stages et d'autres actions susceptibles de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver ou de développer leur capacité de travail et leur autonomie sociale.*

2Il peut collaborer avec les communes, ou avec des organisations privées, dans le cadre de programmes préparés par celles-ci.

3Le service assure la coordination nécessaire.

Contrat

a) contenu

Art. 54^[26] *1La participation au programme d'insertion fait l'objet d'un contrat auquel sont parties notamment l'autorité d'aide sociale et le bénéficiaire.*

2Ce contrat porte sur un projet d'insertion défini en principe d'entente avec le bénéficiaire.

b) projet

Art. 55 *1Le projet d'insertion peut notamment prendre la forme:*

a) d'activités auprès de collectivités publiques ou d'institutions d'utilité publique sans but lucratif;

b) d'activités ou de stages dans des entreprises, définis en accord avec celles-ci;

c) de stages en vue de l'acquisition ou de l'amélioration de la formation professionnelle;

d) d'actions destinées à aider les bénéficiaires à retrouver ou à développer leur capacité de travail et leur autonomie sociale.

2L'autorité d'aide sociale peut prendre en considération des projets d'insertion particuliers proposés par les bénéficiaires.

c) prestations

Art. 56[27] 1Pendant la durée du contrat, l'autorité d'aide sociale verse au bénéficiaire les prestations arrêtées par le Conseil d'Etat.

2Ces prestations sont au moins équivalentes au montant maximum de l'aide matérielle auquel le bénéficiaire pourrait prétendre.

3Elles ne sont pas remboursables.

4L'article 37 est applicable par analogie.

Situation de droit

Art. 57 1Le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas un droit à un projet d'insertion, mais il peut y être assujéti.

2S'il refuse le projet proposé, l'aide matérielle peut être réduite au minimum.

Surveillance

Art. 58 1L'autorité d'aide sociale veille à l'exécution du contrat.

2Elle examine périodiquement la situation avec le bénéficiaire.

Résiliation

Art. 59 Si le bénéficiaire ne remplit pas ses obligations ou s'en révèle incapable et qu'une révision s'avère impossible, l'autorité d'aide sociale met fin au contrat.

Contestation

Art. 60[28] 1En cas de contestation sur le principe, le contenu ou la résiliation du contrat d'insertion, le bénéficiaire peut s'adresser au service.

2Après avoir pris les informations nécessaires, le service se prononce sous la forme de recommandations.

3A réception des recommandations, l'autorité d'aide sociale rend une nouvelle décision.

L'art. 71 de la loi sur l'action sociale prévoit encore que « les décisions de l'autorité d'aide sociale peuvent faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal cantonal ».

Le Règlement d'exécution de la loi sur l'action sociale (RSN 831.01) précise notamment à son chapitre 3 (art. 10 ss):

Section 1: Projet et contrat[10]

Principe

Art. 10 1L'autorité chargée de l'aide sociale propose la conclusion d'un contrat au bénéficiaire, lorsqu'un projet d'insertion correspond à ses besoins et à ses aptitudes.

2Le bénéficiaire de l'aide sociale peut demander sa participation à un programme d'insertion, le cas échéant proposer lui-même un projet.

Définition du projet

Art. 11 1Le projet d'insertion est défini en collaboration avec le bénéficiaire.

2Il tient compte de la situation personnelle et familiale du bénéficiaire, de sa formation professionnelle, de son âge et de son état de santé.

3Il prend en considération, autant que possible, les vœux exprimés par le bénéficiaire.

Transmission à l'autorité

Art. 12 Une fois défini, le projet d'insertion est transmis à l'autorité d'aide sociale en vue de la conclusion d'un contrat.

Contrat

a) forme

Art. 13^[11] 1Le contrat d'insertion est conclu par écrit.

2Il est signé notamment par l'autorité d'aide sociale et les personnes qui s'engagent.

3L'autorité d'aide sociale ne peut déléguer cette compétence à la personne en charge du dossier.

b) contenu

Art. 14^[12] Le contrat indique:

- a) la définition du projet et les moyens envisagés pour le réaliser;
- b) les engagements pris par les parties;
- c) les prestations particulières versées au bénéficiaire;
- d) la durée du contrat et les conditions de sa résiliation;
- e) le rôle du service en cas de contestation;
- f) toute autre condition particulière liée à son exécution.

c) durée

Art. 15 1Le contrat est conclu pour une première période de trois mois.

2Il peut ensuite être prolongé jusqu'à une année, puis renouvelé selon les objectifs du projet.

Révision

Art. 16 1L'autorité d'aide sociale réexamine la situation avec le bénéficiaire au moins tous les trois mois.

2S'il apparaît que le contrat ou certaines de ses clauses ne sont pas ou plus adaptés aux circonstances, les parties peuvent, d'un commun accord, procéder à leur révision.

Devoir d'information

Art. 17^[13] 1L'autorité d'aide sociale donne au bénéficiaire les conseils nécessaires.

2Elle lui rappelle au besoin ses obligations et l'avertit des conséquences de l'inobservation du contrat.

3En cas de contestation sur le principe, le contenu ou la résiliation du contrat d'insertion, l'autorité d'aide sociale informe l'intéressé qu'il peut s'adresser au service.