

Rapport d'information sur le soutien communal à l'intégration professionnelle

Madame la présidente,
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

Confrontées à une augmentation continue des dépenses d'aide sociale, les collectivités neuchâteloises doivent se montrer davantage actives dans leurs stratégies d'intégration. A l'image de ce que font déjà les services sociaux rattachés aux villes de Neuchâtel, du Locle et de La Chaux-de-Fonds, un effort plus important doit être porté au Val-de-Travers pour favoriser l'intégration professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale qui présentent ou qui sont capables de présenter un potentiel suffisant. Cet effort passe par deux premières mesures concrètes : soutenir les bénéficiaires dans leurs démarches auprès des employeurs et proposer un plus grand nombre de places d'insertion au sein de l'administration communale. Une démarche qui s'inscrit en cohérence avec celle menée à l'échelle du Canton et que concrétise un rapport sur la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, récemment mis en consultation et qui sera présenté au Grand Conseil début 2016.

1. Contexte

1.1 Evolution de l'aide sociale

Depuis une vingtaine d'années, le Canton de Neuchâtel affiche une hausse presque ininterrompue des bénéficiaires de l'aide sociale, le plaçant aujourd'hui dans le « trio de tête » des cantons suisses en la matière. Alors qu'en 1992 les charges d'aide matérielle pour le Canton et les communes s'élevaient à 11 millions de francs, elles sont désormais supérieures à 100 millions. C'est ainsi un montant de 103,6 millions qui a été porté au budget 2015, réparti entre le Canton (60%) et les communes (40%), avec des perspectives annuelles de croissance contenues désormais à 4% après avoir connu des pics annuels de 8%.

Plus de 7% de la population neuchâteloise se trouve aujourd'hui à l'aide sociale, soit une personne sur quatorze. A l'échelle du district du Val-de-Travers, la proportion est légèrement inférieure, fluctuant autour de 6%. Mais l'évolution a été similaire à celle qu'a connue le canton. Pour se limiter aux dernières années, le Service d'action sociale gérait, à fin 2010, 276 dossiers actifs ; il en gérait 403 au 1^{er} juillet dernier. Cela étant précisé qu'un dossier comprend souvent plusieurs bénéficiaires (nous en comptons environ 800 au Val-de-Travers, dont un tiers sont mineurs) et que leur complexité s'est accrue au fil des ans.

L'aide sociale étant subsidiaire à toute autre forme d'aide, son évolution s'inscrit dans un contexte plus large. Ainsi la quatrième révision de la loi sur l'assurance-chômage en 2010 avait provoqué, l'année suivante, une forte hausse de l'aide sociale, de même que le durcissement des normes octroyant une rente d'invalidité. Sur le plan du chômage, rappelons que le Canton de Neuchâtel se distingue avec un taux de 5,1% à fin juin 2015, contre une moyenne de 4,4% pour l'Arc jurassien et de 3,1% seulement sur l'ensemble du pays.

La situation neuchâteloise est d'autant plus préoccupante qu'elle s'est accompagnée d'une forte augmentation de l'emploi. Ainsi, une fois passée la crise de 2008 qui s'est soldée par une perte de 1'700 emplois dans le canton, quelque 8'700 emplois ont été créés de 2009 à 2015, soit un taux de croissance de 10%, contre 6% à l'échelle nationale. Or, sur les 94'100 emplois recensés en juin 2015, 21'300 étaient occupés par des pendulaires hors canton, tandis que 9'500 résidents neuchâtelois travaillaient à l'extérieur du canton.

C'est ce désormais fameux « paradoxe neuchâtelois » contre lequel le Canton a décidé de réagir et contre lequel nous entendons aussi, à notre niveau, apporter des éléments de réponse.

1.2 Rapport sur l'intégration du Département de l'économie et de l'action sociale

Début 2016, le Grand Conseil se penchera sur le rapport sur l'intégration professionnelle présenté par le Département de l'économie et de l'action sociale, récemment mis en consultation. Ce rapport concerne tant les collectivités publiques, que les entreprises, les premières dans leur double rôle de soutien à l'intégration et d'employeurs. Il s'agit notamment pour le Conseil d'Etat de recentrer la stratégie de retour à l'emploi sur les compétences des demandeurs d'emploi, et cela d'une façon homogène que ces derniers bénéficient du chômage, de l'aide sociale ou d'une rente partielle d'invalidité. L'enjeu est aussi, pour l'Etat, les communes ou les entités parapubliques, de mener une politique de recrutement favorisant les compétences locales, jouant ainsi un rôle d'exemple envers le secteur privé. Quant aux entreprises, il leur est proposé de conclure un « new deal » pour l'emploi favorisant le recours à la main d'œuvre locale.

2. Soutien des communes à l'intégration professionnelle

2.1 Rôle des assistants sociaux

Dans la nouvelle stratégie proposée par le DEAS, un volet relève de compétences partagées entre l'Etat et les communes : celui de l'aide sociale. Aujourd'hui déjà, le rôle des assistants sociaux est d'accompagner les bénéficiaires de l'aide sociale disposant des capacités nécessaires dans leur retour à l'emploi. Un rôle difficile, dans la mesure où avant de se retrouver à l'aide sociale, la majorité de ces bénéficiaires ont transité par l'assurance-chômage et ont été suivis par les Offices régionaux de placement, sans succès. Il n'en demeure pas moins que ce rôle reste l'une des composantes de la mission des assistants sociaux, qui, pour des questions de charge de travail, peinent à y consacrer désormais le temps nécessaire.

Ainsi, à l'échelle du Val-de-Travers, alors qu'en 2010, l'équivalent de 3.0 EPT d'assistantes sociales (AS) gérait 276 dossiers actifs (soit une moyenne de 92 dossiers par AS), nous comptons aujourd'hui 3,5 EPT pour 403 dossiers, soit une moyenne de plus de 115 dossiers par collaboratrice. Il s'avère très difficile, dans ces conditions, de mener une politique active de soutien de retour à l'emploi, même si l'intention reste fermement présente et continue de se concrétiser par des placements via des contrats ISP (cf. point 4.1 ci-dessous).

2.2 Création d'un poste à 40% de responsable de l'intégration

Afin de palier à la situation décrite ci-dessus, nous proposons de créer, au sein de notre service d'action sociale, un poste à 40% de responsable de l'intégration professionnelle. Directement connecté à l'équipe des assistantes sociales, ce poste serait calqué sur le modèle appliqué avec succès depuis plus de 10 ans par le service social de la Ville de Neuchâtel, dont s'est récemment inspiré son homologue du Locle¹.

Un tel poste représente 1,5 EPT à Neuchâtel, 0,5 EPT au Locle, bases sur lesquelles nous avons estimés nos besoins à 0,4 EPT. L'objectif est de doter le service social de véritables compétences en matière d'intégration, avec un collaborateur issu, de préférence, du secteur de la gestion des ressources humaines. Ses missions seront multiples. Il doit connaître le marché du travail, tant les entreprises actives dans la région que leurs besoins et leurs attentes. Il doit également connaître la longue liste des mesures de soutien existantes, allant des programmes d'insertion (type EcoVal) aux centres de formation en passant par les actions privées. Il doit surtout disposer des compétences de coaching nécessaires pour accompagner les bénéficiaires dans leur réinsertion.

Concrètement, le responsable de l'intégration intervient en support aux AS dès que celles-ci lui signalent un bénéficiaire susceptible d'être réinséré professionnellement². Son rôle consiste alors à mesurer l'écart qui sépare le demandeur d'emploi de l'objectif à atteindre (emploi, place de stage, formation, etc.), puis d'estimer quelles mesures s'avéreront les plus appropriées, étant entendu que le but final reste un retour en emploi.

¹ Le SSR de La Chaux-de-Fonds a choisi d'externaliser cette tâche, en la confiant à Job Service. Les avantages que présente une internalisation (synergies avec les AS, implication du chef de dicastère vis-à-vis des entreprises locales, image de la commune) nous ont fait écarter cette option.

² Précisons que tous les bénéficiaires de l'aide sociale majeurs ne sont pas susceptibles de (re)trouver un emploi. Pour certains, il convient d'abord de viser une réinsertion sociale (activité de type occupationnel), puis socioprofessionnelle, laquelle permet de retrouver confiance en soi avant de pouvoir envisager une réinsertion sur le marché de l'emploi.

Le responsable de l'intégration prend ensuite en charge l'intégralité du suivi du bénéficiaire dans sa démarche d'insertion, l'AS restant compétente pour traiter de la problématique sociale. L'expérience menée en Ville de Neuchâtel montre qu'en croisant ainsi une approche RH à une approche sociale, les chances de succès augmentent pour le bénéficiaire. La volonté du Conseil d'Etat d'harmoniser les stratégies d'intégration sur le plan cantonal impliquera peut-être d'adapter quelque peu les missions du responsable de l'intégration. Toutefois, de tels postes au sein des SSR garderont toute leur pertinence, aussi l'Office cantonal de l'action sociale (ODAS) appuie-t-il entièrement la volonté de créer ce nouveau poste.

2.3 Collaboration avec le SSR Littoral Ouest

Tel qu'évoqué ci-dessus, il importera que le responsable de l'intégration dispose d'un réseau étendu auprès des entreprises. En parallèle, il devra également pouvoir répondre au mieux aux demandes de celles-ci. Raisons pour lesquelles nous proposons de créer un poste mutualisé avec le service social du Littoral Ouest, pour lequel un besoin de 0,6 EPT a été estimé. Au total, c'est ainsi un poste à 100% qu'il conviendra de créer, idéalement au 1^{er} janvier 2016, chaque service social assumant financièrement la part qui sera la sienne.

Une telle collaboration présente encore deux autres avantages : d'abord favoriser le recrutement, puis ne pas multiplier de tels postes à l'échelle du canton afin de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre responsables de l'intégration. Au surplus, les bonnes relations existant aujourd'hui entre les responsables des services sociaux du Val-de-Travers et du Littoral Ouest faciliteront la mise en place d'une telle collaboration, qui représente une première sur le plan cantonal.

3. Impact financier

Bien qu'il ne soit pas destiné à être occupé par une assistante sociale, le poste de responsable de l'insertion au sein du service social est pleinement reconnu dans la dotation subventionnée par le Canton à hauteur de 40%. Notre service social compte actuellement 3,5 EPT d'AS. En fonction des normes de l'ODAS, l'effectif pourrait atteindre un plafond de 4,71 EPT. Dès lors, le 0,4 EPT à créer bénéficiera d'une subvention cantonale de 40% ; pour les communes du Val-de-Travers, c'est ainsi l'équivalent d'un 0,24 EPT qu'il s'agira de financer, dont le 90% environ sera à notre charge (le 10% restant relevant des communes partenaires). Ce poste laissera par ailleurs une marge suffisamment confortable s'il convenait de réadapter la dotation du service compte tenu de la hausse du nombre de dossiers.

Le financement de ce poste augmentera dans un premier temps les charges d'aide sociale pesant sur nos collectivités. Les expériences menées dans les services nous ayant précédé montre que la dépense est pertinente et qu'elle est davantage à voir comme un investissement. Un suivi sera mis en place pour mesurer les effets de cette démarche au Val-de-Travers, tout en précisant d'emblée que celui-ci aura ses limites (s'il est facile d'identifier une sortie immédiate de l'aide sociale à l'issue d'une mesure d'intégration, il est plus compliqué d'en mesurer les effets à moyen ou long terme).

4. Rôle de la commune en tant qu'employeur

4.1 Contrats ISP

Actuellement déjà, notre commune propose régulièrement des contrats d'insertion socioprofessionnelle à des bénéficiaires de l'aide sociale. Ces contrats, dits ISP, sont prévus pour des durées de 3 mois, renouvelables en règle générale une fois. Ils doivent s'inscrire dans un véritable objectif professionnel pour le bénéficiaire, qu'il s'agisse de retrouver un rythme de travail, une confiance en ses compétences ou d'acquérir de nouvelles connaissances. En contrepartie de son engagement, le bénéficiaire reçoit, de la part de l'aide sociale (et non de l'employeur), un montant mensuel variant de 100 à 200 francs en fonction du nombre de jours hebdomadaires travaillés.

L'engagement d'un conseiller en insertion permettra d'intensifier ce rôle joué par la Commune, en identifiant au préalable les places susceptibles d'être proposées, puis en suivant chaque insertion, en contact direct avec chaque chef de service ou collaborateur concerné par ce placement.

4.2 Recrutement

La Commune de Val-de-Travers a déjà engagé à plusieurs reprises des collaborateurs précédemment placés lors d'un stage ou d'un contrat ISP. Lors de récentes mises au concours, elle a également ouvert les postulations aux demandeurs d'emploi avant d'élargir sa recherche sur le marché du travail. Dans la mesure où la nouvelle stratégie cantonale d'intégration professionnelle proposera d'intensifier ces pratiques au sein des collectivités locales, il ne nous paraît pas opportun d'anticiper ces objectifs en les formalisant dès à présent à notre échelle. La réflexion pourra être reprise une fois le rapport cantonal validé par le Grand Conseil.

5. Conclusions

La création de ce poste à 40% a été soumise à la validation de la Commission de gestion et des finances. Cette dernière l'a préavisée favorablement dans sa séance du 7 septembre 2015. Par ce rapport d'information adressé au Conseil général à l'occasion de sa séance du 28 septembre, l'enjeu est de rendre publique cette future création de poste, d'en expliquer la démarche et de sensibiliser dès à présent les entreprises qui doivent être considérées comme de véritables partenaires dans la stratégie d'intégration, ainsi que le montre le rapport en cours de consultation du DEAS.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

Val-de-Travers, le 16 septembre 2015

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRESIDENT : LE CHANCELIER :

Frédéric Mairy

Alexis Boillat