

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Samuel Bendahan et consorts - Pour une réinsertion professionnelle plus active avec une
vision à long terme (16_POS_157)

Rappel du postulat

Le canton de Vaud comporte un taux de chômage relativement élevé en comparaison nationale, malgré une bonne santé financière et un tissu économique plutôt diversifié. En plus du taux de chômeurs inscrits aux Offices régionaux de placement (ORP), les problématiques spécifiques des chômeurs au-delà de 55 ans, des chercheurs d'emploi de longue durée et de l'inadéquation du marché du travail aux demandeurs d'emploi s'ajoutent, avec leurs particularités.

Une standardisation forte

La priorité des politiques publiques pour la réinsertion professionnelle est souvent la rapidité de la réinsertion, avec peu de visibilité sur la qualité de cette dernière. Les pratiques au niveau international à cet égard peuvent fortement varier. Pousser rapidement les gens à la recherche d'emploi peut être une bonne stratégie pour certaines personnes pour lesquelles le marché du travail est bien adapté. Malheureusement, il existe toujours de nombreux cas de personnes qui ont des difficultés à utiliser leur période de chômage de façon optimale.

Par exemple, il vaut parfois mieux passer une période étendue à développer des compétences que de se mettre immédiatement en recherche d'emploi. Aussi, le grand nombre de chercheurs d'emploi en regard du nombre d'employés ORP limite la possibilité de ces derniers de donner un suivi individualisé de grande qualité, et le mode d'assignation des conseillers peut aussi rendre difficile la connaissance suffisante du domaine professionnel du chômeur par le conseiller.

Une évaluation de la politique de réinsertion professionnelle

S'il est possible d'obtenir des informations sur la durée de chômage, sur le nombre de personnes réinsérées ou entrant au chômage, il est plus difficile d'avoir une vision qualitative de chaque réinsertion. Le risque est donc de pousser des personnes à l'acceptation d'un travail en sachant qu'à moyen terme, la personne se trouvera vite à nouveau en difficulté, avec des coûts conséquents pour elle comme pour l'entreprise qui l'aura recrutée. Dans le même registre, la Cour des Comptes a récemment publié un rapport cherchant à évaluer les mesures cantonales d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale (MIP), en analysant partiellement la qualité de la réinsertion plusieurs mois après la mesure. Cette logique devrait être appliquée à l'ensemble des chercheurs d'emplois, sur une durée plus longue et de façon systématique, indépendamment du fait qu'ils aient bénéficié de mesures particulières. De surcroît, même dans la loi fédérale actuelle, il existe un certain nombre de critères qui définissent ce qu'est un travail convenable, mais peu d'informations sur le respect concret de ces critères, stipulés à l'article 16 alinéa 2 de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI).

Report de charges sans contrôle

De nombreuses politiques qui se décident au niveau national impliquent directement ou indirectement un report de charges sur les cantons, comme la récente réforme fédérale de l'assurance chômage (LACI 2011), mais aussi comme la politique de la Banque nationale par rapport au franc fort. Le canton de Vaud, comme d'autres, a connu une forte hausse des bénéficiaires du revenu d'insertion (RI) suite à l'acceptation de la LACI au niveau fédéral, puisque de nombreux chômeurs en fin de droits supplémentaires ont été basculés en dehors du système des indemnités. Toutefois, la législation fédérale ne permet pas au canton d'avoir une grande flexibilité sur la nature, la quantité et la durée des prestations offertes aux demandeurs d'emploi. Il convient d'observer dans quelle mesure la marge de manœuvre cantonale pour mener des politiques efficaces de réinsertion pour les personnes bénéficiaires de l'assurance chômage est trop réduite par le contexte fédéral, et le cas échéant de se battre pour une modification de ce contexte.

Un changement de paradigme

Le présent postulat formule la demande au Conseil d'Etat d'établir un rapport en vue d'améliorer l'évaluation, la qualité et le financement de la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi. L'objectif est de procéder à un changement de paradigme, en mettant une orientation bien plus forte sur la qualité des réinsertions et l'anticipation de l'évolution du marché du travail, plutôt que sur la rapidité de la réinsertion. Le rapport doit traiter des questions suivantes :

- Analyse de la qualité des réinsertions, pas seulement sous l'angle de la durée avant réinsertion, mais également sous celui de la durée de l'emploi après l'acceptation, et de l'adéquation de l'emploi avec la personne demandeuse, notamment en regard de l'article 16 LACI, et en particulier les lettres b et d qui mentionnent l'adéquation de l'emploi aux aptitudes et aux activités précédentes de l'assuré et ses perspectives à long terme de réinsertion dans sa profession.*
- Evaluation de la capacité pour les conseillers ORP d'encadrer suffisamment les demandeurs d'emplois de façon individualisée, notamment par l'analyse du taux d'encadrement et des tâches qui leurs sont confiées.*
- Possibilité donnée aux chômeurs de suivre pendant une durée suffisante des mesures telles que celles préconisées par les articles 59 et suivants de la LACI, en regard d'une incitation très forte à la recherche immédiate d'un emploi.*
- Evaluation particulière des mesures en ce qui concerne les chômeurs de plus de 55 ans et de l'opportunité de développer plus de mesures particulières liées à la plus grande difficulté de retrouver un emploi, comme des emplois subventionnés de plus longue durée.*
- Analyse de l'opportunité d'exercer le droit cantonal d'initiative pour obtenir des compensations des reports de charges et pour mettre en place une politique de réinsertion permettant de mieux tenir compte des besoins à long terme des chercheurs d'emploi et de l'économie. Au niveau des reports de charges, il pourrait être opportun de réfléchir à la mise en place au niveau fédéral des mesures cantonales à but de réinsertion, comme les PC Familles ou le Programme de formation pour les jeunes adultes en difficulté (FORJAD), qui donnent aussi au niveau des chercheurs d'emplois un incitatif à la réinsertion.*

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.
(Signé) Samuel Bendahan et 20 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Le Conseil d'Etat, constatant la proximité des thématiques développées dans le présent postulat, datant de 2016, avec celles figurant dans celui déposé par Mme Catherine Labouchère en 2019 « Etude sur l'efficacité et procédures et mesures des ORP » (21_RAP_8) a préféré répondre, en priorité, au plus récent des deux objets. Il se trouve en effet que plusieurs évolutions significatives dans la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) sont à constater au cours des dernières années, à l'image de la création des Unités communes ORP-CSR (UC) ou de l'obligation d'annonce des postes vacants. Ces développements, relevés et détaillés dans la réponse au postulat précité, apportent également de nombreuses réponses aux préoccupations manifestées dans le présent objet.

Il convient également de prendre en considération, dans cette même optique, que la commission des affaires sociales du Grand Conseil a pu examiner le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Labouchère lors de sa séance du 13 novembre 2023.

Dès lors, et dans les grandes lignes, le Conseil d'Etat renvoie au contenu de ce rapport pour ce qui est de sa position sur la qualité et l'évolution de la politique de placement et de conseil dont bénéficient les personnes en recherche d'emploi au sein des Offices régionaux de placement (ORP) vaudois. L'argumentation, l'analyse et les conclusions découlant de l'énoncé des deux postulats n'ont pas significativement évolué au cours des mois qui séparent les deux rapports. Le rapport rendu à la suite au dépôt du postulat Labouchère, y compris ses conclusions, peut être considéré comme constitutif du présent document.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat relève que les mesures destinées aux chômeurs et chômeuses de plus de 50 ans, également abordées dans le postulat, ont pour leur part fait l'objet d'un développement exhaustif dans la réponse à l'interpellation Attinger Doepper « Quel soutien aux sans-emploi de plus de 50 ans » (22_REP_151).

Néanmoins, le Conseil d'Etat tient à poser un regard particulier dans les lignes qui suivent sur les développements les plus récents des prestations offertes à l'ensemble des personnes en recherche d'emploi ainsi que sur l'anticipation des changements qui seront induits par la mise en œuvre du concept de « Service public de l'emploi 2030 » (SPE 2030) de la Confédération. Les tendances qui se dessinent, notamment en matière de prise en charge et d'individualisation des situations, rejoignent en effet largement les préoccupations manifestées par l'auteur du postulat. Le Conseil d'Etat concentrera dès lors sa réflexion sur le « changement de paradigme » appelé de ses vœux par M. Bendahan.

2. *Bref rappel du fonctionnement de l'assurance-chômage*

2.1. *Principes généraux*

Les principes généraux de l'assurance-chômage sont régis par la LACI et son ordonnance d'application (OACI). Ces textes définissent les rôles des différents acteurs chargés de l'exécution de la loi. Le champ d'action du service public vise en particulier à « prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail »¹.

Dans ce cadre, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est l'organe administratif fédéral qui définit les orientations et les instruments relatifs aux politiques publiques du marché de l'emploi. Il gère également le financement du système de l'assurance-chômage, de même qu'il contrôle et accompagne les cantons dans l'application de la LACI et de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE).

Les cantons sont quant à eux responsables de l'application des lois et règlements relatifs à l'assurance-chômage et au marché du travail. Les modalités de cette exécution sont définies dans l'Accord ORP/LMMT/ACt renouvelable, tous les trois ans, que chaque canton signe avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Cet accord définit les objectifs et résultats à atteindre par les cantons, en premier lieu la diminution du dommage à l'assurance-chômage par le biais de la réinsertion rapide et durable des bénéficiaires d'indemnités journalières. Il dessine ainsi un champ d'action restreint, laissant principalement aux cantons une marge de manœuvre somme toute relative dans la détermination du catalogue de mesures destinées à améliorer l'employabilité des demandeurs et demandeuses d'emploi ainsi que dans la politique de placement.

¹ LACI, art 1a., al. 2.

Du point de vue du mode de financement des prestations des ORP et des mesures du marché du travail (MMT), ce dernier est fondé sur un modèle dynamique qui implique une adaptation systématique des ressources au nombre de demandeurs et demandeuses d'emploi inscrits auprès des ORP¹.

A l'échelon du Canton de Vaud, la mise en œuvre de la LACI est assurée par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) au travers, entre autres, des ORP et de la Caisse cantonale de chômage (CCh).

2.2. Un système basé sur la mesure des résultats

Comme mentionné plus haut, la mise en œuvre du service public de l'emploi est réglementée depuis l'année 2000 par l'accord de prestations passé entre la Confédération et chaque canton (art. 92, al. 7 LACI et art. 122c OACI). Les éléments centraux de cet accord sont la mesure des résultats obtenus par les organes d'exécution cantonaux ainsi que leur comparaison. Par là même, la Confédération incite les cantons, conformément aux objectifs fixés par la LACI, à concentrer leurs efforts sur une réinsertion aussi rapide que durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Ce modèle de pilotage par le SECO mise sur la comparaison des résultats cantonaux et vise à augmenter l'efficacité globale du service public de l'emploi au travers d'une amélioration continue. Une efficacité optimale du service public de l'emploi – soit une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail – signifie *in fine* pour l'assurance-chômage qu'elle remplit à coûts optimisés son mandat imposé par la loi.

Les indicateurs de résultats utilisés comprennent des variables liées à la réinsertion rapide, ainsi que d'autres qui se focalisent sur la durabilité de l'emploi.

Ce modèle de pilotage fait l'objet d'évaluations régulières et d'évolutions, à l'instar de l'introduction d'un Système de contrôle et de pilotage interne (SCI) qui impose des critères de conformité tels que le déroulement et l'optimisation des processus de prise en charge. Son suivi, à l'échelon cantonal, se fait au travers d'outils d'évaluation de nature tant quantitative que qualitative. Le modèle actuellement à l'œuvre est garant d'un processus d'amélioration continue de la prise en charge et de mesure des résultats de chaque canton. Les divers outils d'évaluation et les indicateurs sur lesquels il se fonde répondent aux soucis d'efficacité, d'efficience, de réactivité et d'adaptabilité. Le Contrôle fédéral des finances, qui a procédé à l'audit des accords conclus avec les cantons sur le service public de l'emploi, estime ainsi que « l'orientation sur les résultats est positive et juge les instruments de pilotage en place adéquats »².

Les développements figurant dans le rapport au postulat Labouchère démontrent que la production d'une étude exhaustive, telle qu'également demandée par le présent postulat, se révèle redondante au vu des procédures formelles mises en place sur le plan national par le SECO. De surcroît, une analyse de la qualité des réinsertions professionnelles dans le Canton, selon des données qualitatives et individualisées, nécessiterait une base longitudinale de plusieurs années, condition nécessaire à la validité des constats et des conclusions à tirer. Selon le Conseil d'Etat, une telle évaluation, menée de surcroît au seul échelon vaudois, se révélerait peu pertinente tant les quelque 24'000 prises d'emploi annuelles des personnes inscrites au sein des ORP et les nombreuses variables telles que la structure des emplois constituent des données fortement conjoncturelles et régionalement disparates.

3. Une marge de manœuvre cantonale au service de l'anticipation des évolutions : une réponse au « changement de paradigme » demandé par le postulat

L'auteur du postulat appelait, en 2016, à un « *changement de paradigme* » en mettant « *une orientation bien plus forte sur la qualité des réinsertions et l'anticipation de l'évolution du marché du travail, plutôt que sur la rapidité de la réinsertion* ». A ce titre, le rapport demandé se devrait de procéder à une « *analyse de la qualité des réinsertions, pas seulement sous l'angle de la durée de l'emploi après acceptation et de l'adéquation de l'emploi avec la personne demandeuse, notamment en regard de l'article 16 LACI, et en particulier les lettres b et d qui mentionnent l'adéquation de l'emploi aux aptitudes et aux activités précédentes de l'assuré et ses perspectives à long terme de réinsertion dans sa profession...* ».

La rapidité de la réinsertion professionnelle demeure un critère clé du modèle de pilotage actuel défini par le SECO. Si l'actuelle LACI apporte à la notion de travail convenable quelques éléments de pondération, repris par

¹ Cette problématique est développée dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Cédric Roten « Quel est l'impact de la baisse du chômage sur les Mesures du marché du travail (MMT) ? » (22_REP_183).

² Contrôle fédéral des finances, « Rapport d'audit sur les accords conclus avec les cantons sur le service public de l'emploi », rapport du 27 juin 2023, p. 4.

le postulat, il n'en demeure pas moins qu'en son article 16, elle stipule avant tout que « L'assuré est tenu d'accepter immédiatement tout travail convenable en vue de diminuer le dommage » et, en son article 17, qu'il « lui incombe, en particulier, de chercher du travail, si besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment ».

La durabilité de la réinsertion n'en est pas moins importante, cette dernière constituant d'ailleurs un autre des critères du modèle de pilotage fédéral. Toutefois, et comme le relève le Contrôle fédéral des finances, cette pondération du critère de durabilité des réinsertions dans le modèle de pilotage du SECO, avec un poids de 10%, est « plutôt faible »¹. Ce constat est partagé par le Conseil d'Etat pour qui, si la rapidité de la réinsertion est importante, la durabilité de celle-ci revêt une importance également élevée. C'est pourquoi il a toujours soutenu les efforts mis en œuvre à l'échelon cantonal pour la garantir.

L'auteur du postulat demande également que la « *capacité pour les conseillers ORP d'encadrer suffisamment les demandeurs d'emplois de façon individualisée* » soit évaluée, au même titre que « *la possibilité donnée aux chômeurs de suivre pendant une durée suffisante des mesures telles que celles préconisées à l'article 59 et suivants de la LACI, en regard de l'incitation très forte à la recherche immédiate d'un emploi* ».

Le Conseil d'Etat tient, à ce stade de son rapport, à mettre en particulier en exergue divers projets et réalisations menés et formalisés au cours des dernières années dans le Canton, lesquels s'inscrivent en droite ligne du souci d'individualisation et de qualité du suivi des personnes en recherche d'emploi. Globalement, chacune de ces mesures matérialise une vision proactive de la marge de manœuvre laissée aux cantons dans l'exécution de la LACI.

3.1. Suivi des demandeurs d'emplois non-bénéficiaires de prestations LACI

Depuis l'Accord 2015-2018 entre la Confédération et les organes d'exécution de la LACI, le SECO a introduit deux nouveaux indicateurs de résultats qui concernent les personnes inscrites au sein des ORP qui ne bénéficient pas, ou pas encore, de droit aux indemnités de chômage.

Le Canton de Vaud est particulièrement concerné par l'indicateur relatif aux demandeurs d'emploi considérés comme « éloignés du marché du travail » étant donné qu'il compte à lui seul plus de 80% des chômeurs de Suisse au bénéfice de l'aide sociale et inscrits auprès d'un ORP². Depuis la mise en place de la loi sur l'emploi (LEmp) et son règlement d'application (RLEmp) en 2005, les ORP vaudois sont en effet chargés de la réinsertion sur le marché de l'emploi de cette frange des bénéficiaires du revenu d'insertion (RI). Chaque année, ce sont environ 1'300 personnes émergeant à l'aide sociale qui se désinscrivent de l'ORP à la suite d'une prise d'emploi.

3.2. Mesures d'insertion socio-professionnelles à destination des bénéficiaires de l'aide sociale

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) met par ailleurs en place des prestations à destination du public bénéficiaire de l'aide sociale au moyen du dispositif d'insertion socio-professionnelle. Ce dernier se fonde sur la mise en place de mesures d'insertion et de programmes adaptés aux besoins spécifiques de différents publics, composés notamment de jeunes sans formation achevée et d'adultes demandeurs d'emploi (n'ayant pas ou plus de droits chômage). Il est demandé aux organismes prestataires de générer de réelles opportunités permettant de renouer avec l'emploi et/ou la formation qui sont les deux axes forts de la politique sociale actuelle pour une insertion durable. Ces prestations peuvent être mises en œuvre aujourd'hui grâce à une collaboration active avec une cinquantaine de partenaires d'insertion qui se déploient sur l'ensemble du territoire cantonal.

Parmi les différentes prestations proposées, mentionnons notamment les mesures d'insertion sociale (MIS) dites de transition, destinées en priorité aux jeunes adultes de 18 à 25 ans. Celles-ci visent à construire et valider un projet professionnel et à placer les participants en formation professionnelle initiale. Environ 480 places simultanées sont mises à disposition. Depuis plusieurs années, ce sont plus de 70% des participants qui trouvent une place de formation à l'issue d'une MIS de transition.

¹ Contrôle fédéral des finances, « Rapport d'audit sur les accords conclus avec les cantons sur le service public de l'emploi », rapport du 27 juin 2023, p. 19.

² Le Canton de Genève pratique de la même manière que le Canton de Vaud depuis décembre 2016.

Les MIS dites socio-professionnelles ont pour objectif d'accompagner les participants dans leur recherche d'emploi et de placer 50% d'entre eux sur le premier marché de l'emploi, à l'issue de la mesure. Le dispositif met environ 760 places à disposition des autorités d'application (CSR et UC) pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI. Depuis 2020, le taux de placement en emploi moyen dépasse les 50%. Ainsi, plus d'un bénéficiaire sur deux qui a terminé une MIS socio-professionnelle trouve un emploi (CDI ou CDD).

3.3. Mise en place des Unités communes ORP-CSR

Afin d'améliorer encore le retour à l'emploi des bénéficiaires du RI, le Conseil d'Etat a validé, en mars 2019, l'extension à tout le territoire cantonal du dispositif pilote d'Unité commune ORP-CSR. Les buts visés sont de renforcer la prise en charge et d'augmenter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RI qui y sont inscrits en unissant, au sein d'une même unité, la plus-value du travail des assistantes et assistants sociaux rattachés aux CSR et celle des conseillères et conseillers ORP, ainsi qu'en mettant à leur disposition l'entier des outils et des mesures utilisables par ces deux structures. Ce dispositif, formé de 6 Unités communes, a été entièrement déployé au 1^{er} janvier 2022. Il fait actuellement l'objet d'un mandat d'évaluation.

3.4. Introduction du dispositif de Spécialistes en insertion professionnelle au sein des ORP

Mis en œuvre en 2022 et étendu à tous les ORP au cours de l'année 2023, ce projet vise la réinsertion professionnelle des personnes qui connaissent des difficultés à réintégrer le marché du travail et à éviter l'arrivée en fin de droit. Il est inédit en Suisse. La DGEM a, dans ce cadre, procédé à l'engagement de spécialistes en insertion socioprofessionnelle (SIP) au sein des ORP. L'objectif de ces spécialistes est d'accompagner les personnes en recherche d'emploi, au bénéfice d'indemnités de chômage, dans la levée de certains obstacles personnels et sociaux complexes susceptibles d'entraver leur réinsertion professionnelle. Ce projet concerne en particulier les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, mais également les personnes vivant des problématiques socioprofessionnelles complexes engendrées par plusieurs facteurs tels que séparation, problématique de santé ou précarité financière. Son financement est assuré jusqu'en décembre 2024 via un programme d'impulsion de la Confédération. Il pourra donner lieu à un dispositif pérenne en fonction des résultats qui seront obtenus et évalués par le SECO.

3.5. Nouvelle organisation du Service public de l'emploi cantonal

Afin de soutenir l'évolution du service public de l'emploi et de favoriser une politique de réinsertion professionnelle active, le Conseil d'Etat a validé, au mois d'avril 2022, la création de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, laquelle a remplacé le Service de l'emploi.

Les intentions stratégiques qui sous-tendent la création de cette Direction générale étaient de :

- dynamiser les moyens et les méthodes de prise en charge des personnes en recherche d'emploi, dans le cadre d'une stratégie cantonale de placement et d'insertion professionnelle ;
- rendre plus agile l'organisation et d'améliorer l'offre de mesures du marché du travail, en vue de fournir des prestations adaptées aux besoins de manière plus souple et proactive ;
- recentrer les ORP sur leur mission de base, à savoir le placement et l'insertion professionnelle, en les déchargeant de l'activité de prononcer des sanctions (activité centralisée depuis mai 2023) ;
- donner aux ORP une plus grande marge de manœuvre dans la prise en compte des spécificités locales du marché du travail et favoriser la coordination ainsi que les initiatives au travers de plateformes régionales.

Les traductions organisationnelles de ces quatre axes sont désormais abouties et leur mise en œuvre concrète en cours.

3.6. Un axe fort : le soutien aux 50+

Le postulat souhaite également que soit opérée une évaluation spécifique des mesures en ce qui concerne les chômeurs de plus de 55 ans et une évaluation de « *l'opportunité de développer plus de mesures particulières liées à la plus grande difficulté de retrouver un emploi, comme des emplois subventionnés de plus longue durée* ».

Sur ce point également, la situation depuis le dépôt du postulat a évolué. En effet, comme l'indique l'inventaire des mesures établi dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Attinger Doepper (22_REP_151), ce type de mesure a connu un développement croissant, principalement axé sur divers accompagnements individuels de type coaching, des cours et des accompagnements de groupe. Il convient ici de citer les mesures *Atout'Age50* (lancée en 2017, qui propose une alternance de coachings individuels et de cours collectifs), *Solution 50+* (lancée

en 2019, qui alterne des séances collectives et individuelles avec simulations d'entretiens, création de supports de communication attractifs...) et *DuoL* (programme de mentorat et d'accompagnement individualisé introduit au catalogue des mesures en 2022). Ce dernier programme a par ailleurs fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Florence Gross « Mentorat : quel bilan pour quelles perspectives ? » (21_RAP_4).

Deux projets novateurs ont de surcroît été mis en place par la DGEM dans le cadre d'un budget spécifique alloué par la Confédération, à savoir les projets *Supported employment* et *Intervention spécialisée au sein des ORP* (dont il est question au pt. 3.3). *Supported employment* s'articule, depuis 2021, autour de « job coaches » accompagnant les personnes en recherche d'emploi non seulement avant l'embauche mais également en cours d'emploi et ce sur une période de 18 mois au maximum. Parallèlement, et afin de garantir une insertion professionnelle durable, une indemnité peut être versée aux employeurs ou des mesures de formation être mises en place.

3.7. Une anticipation des évolutions en adéquation avec le concept SPE 2030

Partant du constat que, depuis la création des ORP il y a 25 ans, l'environnement du service public de l'emploi a fortement évolué, au même titre que les besoins et attentes des employeurs comme des personnes en recherche d'emploi, la Commission de surveillance de l'assurance-chômage a initié une vaste réflexion qui a abouti, en septembre 2023, à la présentation d'une « Stratégie SPE 2030 ».

Fruit du travail de plus de 80 expertes et experts, cette stratégie revêt un caractère contraignant pour les organes cantonaux d'exécution de la LACI. Elle s'articule autour de 12 objectifs stratégiques répartis en 3 « champs d'impact » libellés comme suit :

- A. Développer les connaissances relatives au marché du travail et proposer un placement ciblé.
- B. Placer au centre, individualiser et professionnaliser le conseil personnalisé aux personnes en recherche d'emploi.
- C. Mettre en place des solutions numériques.

Cette stratégie, appelée à être déployée jusqu'en 2030, s'inscrit en pleine adéquation avec les mesures mises en place au cours des dernières années à l'échelle du Canton. Les différentes initiatives résumées ci-dessus (pts 3.1. à 3.6) constituent autant d'anticipations de cette évolution attendue au niveau national. Dans sa vision, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage indique notamment que « le service public de l'emploi mise sur un placement personnalisé et un accompagnement basé sur des mesures individualisées pour contribuer à réduire le chômage de longue durée et le chômage récurrent »¹. Les orientations prises depuis plusieurs années dans le Canton s'en trouvent consolidées et légitimées. Le « changement de paradigme » appelé de ses vœux par l'auteur du postulat en 2016 a ainsi trouvé, en terres vaudoises comme désormais au niveau de la Confédération, une expression concrète.

4. Exercice du droit d'initiative cantonal

L'auteur du postulat émet enfin le vœu que le Conseil d'Etat analyse l'opportunité « d'exercer le droit d'initiative cantonal pour obtenir des compensations des reports de charges et pour mettre en place une politique de réinsertion permettant de mieux tenir compte des besoins à long terme des chercheurs d'emploi et de l'économie ». M. Bendahan indique qu'il « pourrait être opportun de réfléchir à la mise en place au niveau fédéral des mesures cantonales à but de réinsertion, comme les PC familles ou le Programme de formation pour les jeunes adultes en difficulté (FORJAD) ».

S'il se félicite de constater que le Canton dispose de mesures spécifiques d'insertion sociale, mises en exergue dans le texte du postulat, le Conseil d'Etat se doit de constater que l'exercice du droit d'initiative cantonal se caractérise par un taux de réussite très faible. Il estime par ailleurs qu'il ne revient pas à un canton de chercher à imposer à d'autres ses propres réalisations et propose de ce fait à l'auteur du postulat, dès lors élu fédéral, aux prérogatives dont il dispose au Conseil national pour y porter cette proposition.

Cela dit, et plus spécifiquement pour ce qui relève du report de charges, le Conseil d'Etat tient à relever que, dans le cas des Unités communes ORP-CSR, une prise en charge par le fonds LACI du suivi de bénéficiaires du RI, par des conseillers en placement issus des ORP, et l'octroi à ces derniers de mesures du marché du travail a été rendue possible.

¹ Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, brochure de présentation de la Stratégie SPE 2030, p. 4.

5. Conclusion

Au vu des demandes formulées par le postulat ainsi que des différents thèmes qu'elles recouvrent, le Conseil d'Etat constate la très forte proximité entre ce texte et celui du postulat Labouchère « Etude sur l'efficience et procédures et mesures des ORP » (21_RAP_8). Il s'est ainsi attaché à répondre en premier lieu au plus récent des deux objets parlementaires. Afin d'éviter toute redondance, il renvoie dès lors, pour l'essentiel du propos et de sa prise de position, à la réponse donnée au dit postulat Labouchère. De surcroît, et pour ce qui a trait aux mesures spécifiques destinées aux personnes en recherche d'emploi de plus de 50 ans, la période qui s'est écoulée entre le dépôt du postulat et le présent rapport a été marquée par d'importants efforts déployés en faveur de cette catégorie de demandeurs et demandeuses d'emploi. Dans ce cas également, le Conseil d'Etat préfère renvoyer à sa récente réponse à l'interpellation Attinger Doepper (22_REP_151) qui recense et commente l'éventail des mesures mises en œuvre.

Au-delà de ces renvois, la demande de rapport formulée en 2016 dans ce postulat, laquelle traduit notamment une volonté de « changement de paradigme », a donné l'occasion au Conseil d'Etat de porter un regard sur les évolutions récentes du service public de l'emploi dans le Canton, ce tant au niveau de son organisation que de la philosophie d'action qui le sous-tend. Il en va de même pour la vision développée, au niveau de la Confédération, au travers du concept « SPE 2030 », dont la matérialisation viendra incontestablement renforcer les orientations prises dans le Canton de Vaud.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les évolutions et les réorganisations qui ont marqué le Canton, notamment la création des Unités communes ORP-CSR, de la DGEM et l'intégration des spécialistes en insertion professionnelle au sein des ORP, s'inscrivent à l'avant-garde de l'évolution du service public de l'emploi. Chacune de ces réalisations donne corps aux soucis d'individualisation de la prise en charge, de focalisation des efforts sur les personnes dont l'employabilité est la plus faible et de simplification des procédures qui caractérisent également le concept « SPE 2030 » porté par le SECO.

Au travers de ces initiatives et réalisations implémentées au cours des dernières années, le Canton de Vaud a réussi à maximiser la marge de manœuvre laissée par le modèle de pilotage du SECO dans l'exécution de la LACI et ce dans une optique qui rejoint, sur le fond, les préoccupations de l'auteur du postulat et le « changement de paradigme » qu'il appelait de ses vœux. Ces réalisations cantonales et l'évolution du service public de l'emploi rendent ainsi caduque la nécessité d'établir, comme demandé en 2016, un rapport dont la finalité eut précisément été de favoriser dites réalisations et évolutions.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 mai 2023.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni