

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Filip Uffer "Les mesures actives du marché du travail financées par l'assurance-chômage sont-elles suffisantes ?"

#### *Rappel de l'interpellation*

*Interpellation Filip Uffer - Les mesures actives du marché du travail financées par l'assurance-chômage sont-elles suffisantes ?*

#### *Développement*

*En date du 1er janvier 2009 est entrée en vigueur une nouvelle ordonnance du Département fédéral de l'économie (DFE) du 26 août 2008 sur les mesures qui peuvent être octroyées aux demandeurs de l'emploi dans le cadre de l'assurance-chômage. Cette ordonnance prévoit, que dès le 1er janvier 2009, le montant maximum alloué aux cantons pour les mesures actives du marché du travail soit dégressif, soit*

- 3500 francs x le nombre de demandeurs d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi (nombre de demandeurs d'emploi inscrits rapporté au nombre de personnes actives) allant jusqu'à 1,2 %*
- 2800 francs x le nombre de demandeurs d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi allant de 1,2 % à 4%*
- 1700 francs par demandeur d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi allant de 4% à 10%*

*Selon l'ordonnance en vigueur antérieurement au 1er janvier 2009, le montant octroyé était de 3500 francs par demandeur d'emploi quel que soit le taux de demandeur d'emploi. La Confédération a justifié l'introduction de cette mesure pour des raisons d'économie (estimée à 60 millions de francs annuels pour un taux moyen national de 4,8%) et parce que les cantons n'utilisaient pas la totalité du budget maximum qui aurait pu leur être alloué. Comme l'expliquait le Conseil fédéral dans sa réponse du 26 novembre 2008 à l'interpellation de Mme la conseillère aux Etats Geraldine Savary sur ce sujet " Au vu de la mesure dans laquelle les cantons ont jusqu'à présent utilisé les montants dont ils disposaient pour les mesures relatives au marché du travail, les effets financiers de la nouvelle ordonnance sur les budgets cantonaux seront modérés et tout à fait supportables."*

*Le canton de Vaud est particulièrement touché par les effets de la décision du Département fédéral de l'économie. Le commentaire de l'ordonnance du 26 août 2008 expliquait en effet qu'avec un nombre estimé de 21'535 demandeurs d'emploi (6,5% de la population active), le montant maximal autorisé pour le canton de Vaud entre l'ancien et le nouveau système passerait de 75,3 millions à 53,1 millions. Nous y sommes puisqu'à fin mars le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans les Offices régionaux de placement vaudois est de 21'447.*

*Au vu de ce qui précède je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Quels montants le canton de Vaud a-t-il consacré à l'organisation de mesures actives du marché du travail financées par l'assurance-chômage en 2006, 2007 et 2008, et quel pourcentage ces sommes représentent-elles par rapport au montant maximal autorisé auquel il aurait pu prétendre ?*
- 2. Quelle analyse le conseil d'Etat fait-il de la situation des demandeurs d'emploi dans notre canton et de l'évolution prochaine quasi programmée du chômage en 2009 et en 2010 ?*
- 3. Dans la situation actuelle de dégradation programmée du marché du travail (voir prévision SECO 2009 et 2010), à combien s'élève le budget 2009, et est-il dimensionné pour répondre de manière efficiente aux besoins actuels et futurs ? existe-t-il des listes d'attente ?*
- 4. En d'autres termes, comment les Offices régionaux de placement vont-ils, avec des budgets inversement proportionnels aux taux de chômage, valablement soutenir par des mesures appropriées en qualité, et suffisantes en nombre, les demandeurs d'emplois confrontés à un marché du travail de plus en plus bouché ?*
- 5. Dans ce contexte exceptionnel, le canton de Vaud fera-t-il usage de la possibilité offerte par les articles 4 et 8 de l'Ordonnance du DFE du 26 août 2008 de dépasser le plafond maximum alloué en faisant une demande argumentée à l'organe de compensation de l'assurance-chômage ?*
- 6. D'une manière générale, quelle analyse le Conseil d'Etat fait-il des effets de l'ordonnance fédérale du 26 août 2008, et quels sont les effets de l'augmentation prévisible des coûts de l'aide sociale sur les finances cantonales ?*

Réponse du Conseil d'Etat

## **1 INTRODUCTION**

En préambule, et avant d'aborder les aspects techniques de la présente interpellation, le Conseil d'Etat souhaite rappeler brièvement le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures relatives au marché du travail (MMT).

Prévues au chapitre 6 du titre 3 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), les MMT "visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont 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." (art. 59 al. 2 LACI).

La LACI, son ordonnance d'application, ainsi que toute la jurisprudence et les directives fédérales qui la complète fixent ainsi un cadre relativement strict aux cantons pour l'utilisation du plafond de crédit auquel se réfère Monsieur le Député Filip Uffer.

Avant de répondre aux questions de l'interpellateur, il convient de rappeler que si, en théorie, les possibilités de développer les compétences des demandeurs d'emploi sont très étendues, le cadre légal et réglementaire précise que les MMT s'adressent aux personnes difficiles à placer dans un marché du travail donné. Il ne s'agit dès lors ni de former tout le monde, ni d'offrir de nouvelles formations de base, ni d'offrir aux chômeurs la possibilité de prétendre, après s'être formés aux frais de l'assurance, à une position supérieure et mieux rémunérée que celle qu'ils occupaient précédemment.

En l'occurrence la question est donc de savoir si les MMT sont suffisantes par rapport aux besoins du marché du travail. Le Conseil d'Etat peut répondre sans hésiter par l'affirmative à cette question, dès

lors que jamais l'octroi d'une mesure n'a été refusé à un assuré au motif que le plafond de crédit était épuisé. Il en sera assurément de même à l'avenir.

## 2 QUELQUES PRÉCISIONS TECHNIQUES

La synthèse de la situation exposée par l'interpellateur est globalement conforme à la réalité sur un plan technique. Le Conseil d'Etat tient néanmoins à apporter les précisions suivantes.

- a. L'ordonnance fédérale citée s'inscrit dans le cadre des mesures d'économie prévues par la 4ème révision de LACI, actuellement débattue aux Chambres fédérales.
- b. Les cantons à taux de chômage chroniquement plus élevé que la moyenne suisse sont davantage touchés par le modèle dégressif introduit. Il convient de relever toutefois que ce modèle préserve, tout en obtenant l'effet d'économie visé, la possibilité pour les cantons de maintenir des structures minimales de prise en charge des demandeurs d'emploi, lorsque la bonne conjoncture permet de ramener le taux de chômage au niveau de son socle.
- c. La valeur de 21'535 demandeurs d'emploi vaudois citée par l'interpellateur n'est pas une estimation mais renvoie à la valeur-étalon (en Suisse : 125'000 chômeurs, 190'000 demandeurs d'emploi) ayant servi de base de calcul dans le Message du Conseil Fédéral en vue de la 4ème révision de la LACI.
- d. Dans cette optique, le plafond de crédit brut pour le nombre de demandeurs d'emploi vaudois passe de 75.37 millions à 54.04 millions (et non 53.1 millions). Cette baisse de 28 % doit toutefois être tempérée par un nouveau paramètre, comme exposé ci-après.
- e. Alors que l'ancienne ordonnance prévoyait un plafond de crédit de Fr. 3'500.- par demandeur d'emploi pour financer les trois catégories de MMT prévues par la LACI, la nouvelle ordonnance ne couvre que les mesures de formation et d'emploi. Autrement dit, les mesures spécifiques prévues par les art. 65 ss. LACI (allocations d'initiation au travail, allocations de formation et contributions aux frais de déplacement), qui ont l'avantage d'intervenir une fois le placement réalisé, et par conséquent de solidifier celui-ci, ne sont plus imputées au plafond de crédit.
- f. En conséquence, le coût des mesures spécifiques, représentant en moyenne Fr. 9.42 millions par an dans le canton de Vaud, doit être retranché du calcul de l'ancien plafond pour permettre la comparaison : l'effort d'économie est ainsi ramené, pour le canton de Vaud, à 11.91 millions (18 %).
- g. Au niveau suisse, l'effort d'économie ajusté – en tenant compte du correctif sur les mesures spécifiques exposé ci-dessus – est de 15 %. En effet, les cantons latins (à taux de chômage chroniquement plus élevé que la moyenne) font un usage plus important des mesures spécifiques que les cantons alémaniques. "Ceci équilibre cela" a-t-il été répondu en substance aux cantons latins qui relevaient les effets discriminatoires du nouveau modèle de financement.
- h. Dès lors, le Conseil d'Etat entend poursuivre sa politique relativement généreuse – par rapport à la moyenne suisse – en matière d'octroi de mesures spécifiques.
- i. Enfin, les efforts d'économie précités sont en bonne partie théoriques, puisque les cantons ne consommaient pas l'intégralité du plafond de crédit mis à leur disposition. Comme exposé ci-après, tel est notamment le cas du canton de Vaud. Le risque de dépassement dudit plafond sera néanmoins et à l'avenir tendanciellement accru.

### **3 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

#### **3.1 Quels montants le canton de Vaud a-t-il consacré à l'organisation de mesures actives du marché du travail financées par l'assurance-chômage en 2006, 2007 et 2008, et quel pourcentage ces sommes représentent-elles par rapport au montant maximal autorisé auquel il aurait pu prétendre ?**

En 2006, le canton de Vaud a consacré Fr. 63.1 millions au financement des mesures relatives au marché du travail, cette somme représentant 75 % du plafond de crédit de Fr. 84.18 millions. En 2007, ces coûts se sont élevés à Fr. 53.95 millions, soit 71.2 % de Fr. 75.79 millions.

Pour l'année 2008, les chiffres définitifs ne seront communiqués par la Confédération qu'en septembre 2009. Le Conseil d'Etat estime que le taux d'utilisation du plafond de crédit sera de l'ordre de 85 % pour l'année 2008.

Ce dernier chiffre peut être mis en perspective avec la moyenne suisse d'utilisation en 2008 du plafond de crédit qui, selon les estimations précitées, se situerait à 75 %, avec des différences importantes (de 50 à 93 %) d'un canton à l'autre.

#### **3.2 Quelle analyse le Conseil d'Etat fait-il de la situation des demandeurs d'emploi dans notre canton et de l'évolution prochaine et quasi programmée du chômage en 2009 et 2010 ?**

Le Conseil d'Etat suit avec attention l'évolution du chômage dans notre canton, mais n'entend pas publier d'autres analyses que celles réalisées par les organismes publics et privés qui se livrent ordinairement à cet exercice.

Les dernières "Tendances conjoncturelles et prévisions du Groupe d'experts de la Confédération pour l'économie suisse", publiées en juin 2009 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), prévoient un taux de chômage national de 3.8 % pour 2009 et de 5.5 % pour 2010. Dans l'hypothèse où le différentiel de taux demeure identique – soit 1.3 % – à ce qu'il était en 2007 et 2008, le canton de Vaud devrait s'attendre à des taux de chômage de 5.1 % en 2009 et de 6.8 % en 2010, ce qui est évidemment particulièrement préoccupant.

Les dernières statistiques mensuelles du chômage montrent toutefois un tassement de ce différentiel avec la moyenne nationale. Le Conseil d'Etat a ainsi des raisons d'espérer que le taux moyen vaudois soit en réalité moins élevé en 2010 que le chiffre avancé ci-dessus.

#### **3.3 Dans la situation actuelle de dégradation programmée du marché du travail (voir prévision SECO 2009 et 2010), à combien s'élève le budget 2009, et est-il dimensionné pour répondre de manière efficiente aux besoins actuels et futurs ? Existe-t-il des listes d'attente ?**

Le plafond de crédit 2009 sera connu définitivement au début janvier 2010. Le Service de l'emploi fonde actuellement son pilotage budgétaire sur une estimation de 55 millions (65 millions avec mesures spécifiques). Ce montant suffira à couvrir les besoins jusqu'à la fin de l'année.

Il existe marginalement quelques listes d'attente, découlant principalement de la difficulté de quelques organisateurs à s'adapter rapidement à la forte augmentation de la demande survenue au début 2009. Le Conseil d'Etat suit avec attention la situation et veillera également à ce que l'offre de MMT corresponde à la demande en 2010.

**3.4 En d'autres termes, comment les Offices régionaux de placement vont-ils, avec des budgets inversement proportionnels aux taux de chômage, valablement soutenir par des mesures appropriées en qualité, et suffisantes en nombre, les demandeurs d'emploi confrontés à un marché du travail de plus en plus bouché ?**

Comme cela a été précisé plus haut, il est erroné de prétendre que le plafond de crédit est inversement proportionnel au nombre de demandeurs d'emploi. Tout au plus n'est-il plus directement proportionnel, ce qui est en soi une bonne décision qui préserve le maintien des structures en période de bonne conjoncture et permet de réagir relativement rapidement en cas de détérioration de celle-ci.

Quant aux offices régionaux de placement (ORP), l'ensemble des éléments précités devraient leur permettre de continuer à remplir leur mission sans difficulté majeure. Tout au plus devront-ils peut-être, en certains cas, être légèrement plus circonspects quant à l'octroi de certains cours coûteux, et privilégier le placement en stage ou assorti au besoin d'une AIT, ce qui est en phase avec la politique du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat renvoie au surplus l'interpellateur aux dispositions de l'article 59 al. 2 LACI – cité plus haut en introduction à la présente réponse –, qui prévoient le cadre dans lequel s'inscrivent les mesures relatives au marché du travail. Celles-ci n'ont pas la prétention de créer des places de travail, mais de permettre aux demandeurs d'emploi de ne pas être prétérités en termes de compétences sur le marché du travail.

**3.5 Dans ce contexte exceptionnel, le Canton de Vaud fera-t-il usage de la possibilité offerte par les articles 4 et 8 de l'Ordonnance du DFE du 26 août 2008 de dépasser le plafond maximum alloué en faisant une demande argumentée à l'organe de compensation de l'assurance-chômage ?**

Le Département de l'Economie n'hésitera pas à déposer une telle demande si les circonstances et les besoins avérés des demandeurs d'emploi en fonction du marché du travail l'exigent.

**3.6 D'une manière générale, quelle analyse le Conseil d'Etat fait-il des effets de l'ordonnance fédérale du 26 août 2008, et quels sont les effets de l'augmentation prévisible des coûts de l'aide sociale sur les finances cantonales ?**

Le Chef du Département de l'Economie n'a pas hésité – comme ses homologues de la quasi-totalité des autres cantons, ainsi que la grande majorité des milieux consultés – à critiquer le projet d'ordonnance lorsque celui-ci a été mis en consultation en été 2008.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins à relever que les moyens mis à disposition par la Confédération doivent avant tout être utilisés judicieusement et non dépensés coûte que coûte : il rappelle ainsi qu'il s'agit à l'origine de cotisations au Fonds de compensation de l'assurance-chômage, lequel se trouve (et va surtout se trouver) dans une situation très précaire ces prochaines années. La suite du débat appartient toutefois aux Chambres fédérales et le Conseil d'Etat n'entend pas prendre position plus avant sur cette thématique.

Quant aux hypothétiques reports de charge dus à la modification de l'ordonnance, il paraît prématuré de les évaluer. La dégradation du marché du travail et les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi pour se réinsérer impacteront sans doute bien davantage les coûts du Revenu d'insertion que les modifications du mode de financement des mesures relatives au marché du travail.

#### 4 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat peut rassurer Monsieur le Député Filip Uffer : le plafond de crédit mis à disposition du canton par le fonds de compensation de l'assurance-chômage pour le financement des mesures relatives au marché du travail est suffisant pour mettre sur pied, tant aujourd'hui qu'à l'avenir, des mesures de qualité en termes de réinsertion des assurés.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 août 2009.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*