

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

### sur la motion transformée en postulat Grégoire Junod et consorts - Augmenter le nombre d'emplois d'insertion offerts aux demandeurs d'emploi au bénéfice du revenu d'insertion

#### **Rappel de la motion**

Par cette motion, je demande au Conseil d'Etat vaudois de modifier l'article 35 de la loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005 ainsi que l'article 25 de son règlement d'application afin que :

- un demandeur d'emploi puisse bénéficier d'un emploi d'insertion tous les deux ans en lieu et place des cinq ans actuels (art. 35, al. 1, 1 b, LEmp)
- la durée du contrat d'un emploi d'insertion passe de trois mois (art. 25, al. 2, RLEmp) à six mois (trois mois renouvelables une fois) comme c'est le cas pour les emplois temporaires subventionnés.

#### **Développement**

La loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005 a institué plusieurs mesures cantonales d'insertion professionnelle (art 24 et ss.) destinées aux bénéficiaires du revenu d'insertion considérés comme aptes au placement et ne touchant aucune prestation de l'assurance chômage. Parmi ces mesures, l'emploi d'insertion qui permet d'offrir, pour une durée limitée, un poste de travail mis en place et géré par un organisateur reconnu par le Canton de Vaud est de loin la plus usitée. Les emplois d'insertion représentent plus de la moitié (53%) des mesures d'insertion professionnelle octroyées par les ORP, loin devant les prestations de formation (34%) et très loin devant les stages ou autres allocations.

Ces chiffres n'ont rien d'étonnant ; ils ne font que confirmer l'attrait et l'intérêt de mesures actives du marché du travail adaptées aux compétences du demandeur d'emploi, susceptibles de lui offrir une immersion dans le monde du travail et de lui permettre non seulement de parfaire ses compétences, mais aussi d'accéder à un réseau professionnel, voire de bénéficier d'une formation en lien avec l'activité exercée.

Pourtant, l'efficacité de ces mesures est aujourd'hui fortement limitée par la loi sur l'emploi : celle-ci restreint en effet à une fois tous les cinq ans le placement d'un demandeur d'emploi dans un emploi d'insertion, et encore pour une durée limitée de trois mois !

Une mesure active de trois mois tous les cinq ans, c'est bien maigre pour une loi qui a pourtant fixé l'encouragement de l'insertion professionnelle comme l'un de ses buts. Si l'on entend précisément favoriser l'insertion, il est aujourd'hui indispensable d'élargir les possibilités pour les demandeurs d'emploi d'accéder à des emplois d'insertion.

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **INTRODUCTION**

Le texte déposé par Monsieur le Député Grégoire Junod et ses 41 cosignataires était à l'origine une motion demandant de modifier les deux paramètres temporels fixés pour les emplois d'insertion offerts aux bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI). Aux fins d'en augmenter le nombre, il était proposé d'en réduire la périodicité de 5 à 2 ans et d'en augmenter la durée de 3 à 6 mois.

La Commission en charge de l'examen de cette motion en a recommandé le rejet, par 5 voix contre 4 en sa faveur. Après un relativement long débat en plénum, la motion a finalement été transformée en postulat, par 92 voix contre 17 et 15 abstentions.

Au terme de ces travaux préliminaires, le Conseil d'Etat relève que la volonté politique d'offrir aux bénéficiaires du RI une palette de mesures d'insertion professionnelle efficientes est unanimement partagée. Il prend également acte que les oppositions à l'adoption de la motion se sont majoritairement cristallisées autour de la crainte d'un effet pervers induit par

la perception d'un salaire soumis à cotisation - la recreation du droit aux indemnités de chômage - qui prendrait le pas sur les objectifs de réinsertion dans le monde du travail.

### **1. Les mesures d'insertion professionnelle**

L'art. 27 de la Loi cantonale sur l'action sociale (LASV) prévoit que le RI dispense une prestation financière et peut, cas échéant, également offrir des prestations sous forme de mesures d'insertion sociale ou professionnelle. Dans ce dernier cas, les bénéficiaires sont suivis par un Office régional de placement (ORP) et sont susceptibles d'accéder aux mesures prévues par l'art. 26 de la Loi cantonale sur l'emploi (LEmp).

La LEmp prévoit principalement quatre types de mesures d'insertion professionnelle :

1. les stages professionnels cantonaux d'une durée de six mois au plus, qui se déroulent en entreprise et durant lesquels les bénéficiaires perçoivent un salaire, versé par l'employeur et subventionné à 80 % par le canton. La limite de la subvention est fixée à 2'800 francs brut ;
2. les allocations cantonales d'initiation au travail, d'une durée de six mois, également en entreprise, au cours desquels le bénéficiaires perçoivent un salaire conforme aux usages professionnels subventionné à 80 % par le dispositif cantonal ;
3. les prestations cantonales de formation qui sont identiques à celles prévues pour les chômeurs au bénéfice d'indemnité et durant lesquelles le bénéficiaire reçoit son forfait ;
4. les emplois d'insertion, dont il est question ci-dessous, au cours desquels le bénéficiaire perçoit un salaire variant de 2'000 à 3'300 francs bruts en fonction de son âge, de sa formation de base et du type d'activité qui lui est confiée.

En 2008 les montants relatifs imputés au financement de ces différentes mesures ont été respectivement de 300'000 francs pour les stages professionnels, de 1,8 million pour les allocations cantonales d'initiation au travail, de 3,6 millions pour les prestations de formation et de plus de 11 millions pour les emplois d'insertion. Ce montant inclut évidemment les salaires versés aux participants et les charges sociales y afférentes.

En 2008, 28 personnes ont bénéficié d'un stage professionnel, 168 d'une allocation d'initiation au travail et 680 d'un emploi d'insertion. En outre, 1'445 bénéficiaires du RI ont participé à des mesures de formation prescrites par les ORP.

Au 1er janvier 2009, 2'780 bénéficiaires du RI étaient suivis et pris en charge par un ORP.

### **2. Des emplois d'insertion limités dans leur périodicité et dans leur durée**

Si, en première analyse, il peut paraître réducteur de ne prévoir qu'un seul emploi d'insertion de 3 mois par période de 5 ans, plusieurs motifs – outre les coûts – peuvent expliquer ce choix:

- Selon la loi, "l'emploi d'insertion est accordé au demandeur d'emploi si aucune autre mesure cantonale [d'insertion professionnelle] (...) n'apparaît indiquée en vue de favoriser le retour en emploi" (art. 35 al. 1 LEmp). Le caractère subsidiaire de cette mesure par rapport aux autres est ainsi clairement mis en évidence.
- Par le salaire – cotisant aux assurances sociales – versé aux participants, l'emploi d'insertion intègre un mécanisme de recreation d'un droit aux indemnités de chômage. Il s'agissait dès lors d'en tenir compte en fixant dans la loi une périodicité de 5 ans, laquelle vise à empêcher un potentiel mouvement perpétuel entre l'assurance-chômage et le Revenu d'insertion.
- En limitant la durée à 3 mois, le Conseil d'Etat avait clairement voulu indiquer aux bénéficiaires âgés de moins de 50 ans qu'ils ne devaient pas se contenter d'attendre que l'Etat leur offre une opportunité de se recréer un droit aux indemnités de chômage, mais devaient absolument chercher à réintégrer le marché du travail par eux-mêmes et avec l'aide des autres mesures d'insertion professionnelle. En revanche, pour les bénéficiaires âgés de 50 ans et plus, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la durée maximum de l'emploi d'insertion est fixée à 12 mois, permettant ainsi de recréer un droit aux indemnités de chômage. En instaurant cette différenciation par l'âge, le Conseil d'Etat cherchait à compenser en partie les plus grandes difficultés que rencontrent les seniors à retrouver un emploi.
- Il convient également de rappeler que le but des emplois d'insertion est bien de favoriser le retour en emploi des bénéficiaires du revenu d'insertion, mais que l'amélioration du revenu, ainsi que la contribution aux cotisations de l'assurance-chômage, ne sont pas des objectifs poursuivis par cette mesure.
- Ce faisant, le Conseil d'Etat prend acte et prévient les effets néfastes des programmes créateurs d'un droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Ceux-ci ont été notamment mis en évidence par une étude intitulée "Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse" réalisée par l'Observatoire universitaire de l'emploi (Prof. Y. Flückiger, Uni GE, 2002).
- Le Gouvernement garde enfin à l'esprit que le projet de 4ème révision de la LACI, lequel sera prochainement débattu par les Chambres fédérales, contient un article qui vise directement à empêcher les cantons de mettre en œuvre des mécanismes créateurs de droits (Projet révision LACI, art. 23, al. 3bis (nouveau) : "Un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré").

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut souscrire entièrement aux propositions du postulant.

### **3. Une situation conjoncturelle nouvelle**

Constatant cependant la brutalité et la rapidité de la détérioration conjoncturelle intervenue en fin d'année 2008, le Conseil d'Etat est tout à fait conscient que les bénéficiaires du RI ont et auront davantage de difficultés à retrouver un emploi.

A cet effet, il propose de suivre le postulant sur un point et d'augmenter de 3 à 6 mois la durée des emplois d'insertion accordés aux bénéficiaires du revenu d'insertion de moins de 50 ans. D'un point de vue formel, ce changement ne nécessite qu'une modification du règlement d'application de la loi sur l'emploi et le Conseil d'Etat y procédera dès l'adoption du présent rapport par le Grand Conseil.

Dans le but de limiter au maximum les effets pervers précités et pour éviter d'être en contradiction avec le dispositif légal fédéral, mais également pour permettre au plus grand nombre de bénéficiaire de cette mesure, il apparaît en revanche totalement inopportun de modifier la périodicité de 5 ans inscrite dans la LEmp.

En outre, le Conseil d'Etat précise clairement qu'il entend poursuivre une politique de développement de mesures d'insertion spécifiquement adaptées aux besoins des bénéficiaires du RI en termes d'insertion professionnelle. Pour ce faire, il va mettre l'accent sur des modules de formation et de prise en charge se déroulant sur plusieurs mois, permettant ainsi de développer les qualifications professionnelles et les compétences sociales des participants par un coaching professionnel et intensif. Ce type de mesures spécifiques - déjà largement mises en oeuvre - ne donne en revanche pas droit à la perception d'un salaire.

### **4. Conclusion**

Pour tenir compte de l'ensemble des éléments précédemment évoqués, le Conseil d'Etat propose de :

- modifier le règlement d'application de la loi sur l'emploi, aux fins d'autoriser des emplois d'insertion de 6 mois au lieu de 3
- et de poursuivre parallèlement le développement de mesures d'insertion professionnelle spécifiquement conçues pour les bénéficiaires du RI.

Le Conseil d'Etat se réserve cependant la possibilité de revenir à la position ex-ante en ce qui concerne la durée maximale des emplois d'insertion lorsque la conjoncture aura retrouvé une orientation plus favorable.

Le Conseil d'Etat estime suivre une politique répondant à la majorité des intérêts en présence, et en particulier aux vœux émis par le postulant. Il invite dès lors le Grand Conseil à adopter le présent rapport.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 mars 2009.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*