

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Annick Vuarnoz et consorts - Formations continues des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans : qu'attend-on pour agir ?

Rappel

Avec le vieillissement de la population, le nombre d'individus actifs âgés de plus de 50 ans va progresser de façon continue par rapport à celui des travailleurs plus jeunes. Ils devront faire preuve d'une capacité accrue d'adaptation aux exigences du marché de l'emploi. Ainsi, la nécessité d'apprendre tout au long de sa vie sera de plus en plus forte. Les demandes de perfectionnements professionnels, même au cours des phases tardives de la vie active, augmenteront elles aussi. Ce constat porté par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) — Rapport sur le chômage des plus de 50 ans en Suisse, 2015 — nous confirme l'ampleur des conséquences de cette évolution démographique sur le marché du travail.

Les difficultés rencontrées par ces personnes pour se réinsérer professionnellement, lorsqu'elles perdent leur emploi, sont connues. Des charges salariales plus élevées, des préjugés sur leurs connaissances périmées et leurs difficultés à s'adapter à l'environnement changeant font que les discriminations perdurent.

Si le discours officiel des milieux économiques est à la revalorisation des travailleurs " âgés ", considérés comme plus stables, loyaux et pondérés dans leurs actes et propos, peu d'entreprises passent de la parole aux actes en engageant des quinquagénaires.

Cinq mille demandeurs d'emploi vaudois sont âgés de 50 à 59 ans, selon le Bulletin mensuel du marché du travail d'avril 2016. La durée moyenne de la période de chômage, à cet âge, est environ 1,5 fois plus longue que celle des plus jeunes. Les quinquas sont également défavorisés en raison d'un déficit de formation et de formation continue. Souvent, ils ne se sont pas formés depuis des années.

Au même moment, l'Etat de Vaud lance un portail d'orientation pour favoriser la certification professionnelle des adultes. L'objectif est de faciliter l'accès à la formation et d'assurer une meilleure employabilité. Il s'agit d'informer et d'accompagner les personnes, sans formation professionnelle initiale, qui souhaitent faire reconnaître leur expérience et leurs compétences. Une démarche de validation des acquis et des formations complémentaires gratuites peuvent leur permettre d'obtenir un CFC ou une AFP, même sans contrat de travail.

Pour répondre aux besoins croissants de formation continue, de nouvelles offres se créent pour tous les publics. Les cursus s'adaptent aux adultes qui travaillent et qui ont des charges de famille. Quoi de plus convaincant pour un employeur qu'un candidat qui se forme ? Quelle belle démonstration de motivation et d'adaptation. La preuve par l'acte que les préjugés à l'égard des travailleurs de plus de 50 ans sont infondés.

Qu'en est-il pour les demandeurs d'emploi de notre canton et leur accès à la formation continue ? Quelle est la vision du Conseil d'Etat à ce sujet et les mesures qu'il souhaite mettre en place pour répondre aux besoins ?

Mes questions au Conseil d'Etat sont les suivantes :

- Parmi les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, combien n'ont pas de formation professionnelle initiale ?*
- Les conseillers qui les suivent à l'Office régional de placement (ORP) sont-ils informés de l'existence du Portail d'orientation pour la certification des adultes ?*
- Si, oui doivent-ils informer et orienter les personnes susceptibles d'être intéressées ?*
- Une démarche de certification professionnelle initiale est-elle compatible avec l'aptitude au placement selon la Loi sur l'assurance-chômage (LACI) ?*
- Parmi les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, combien suivent une formation professionnelle continue (Certificat, Maîtrise, Brevet fédéral, CAS, DAS, MAS Uni ou HES, diplôme ES ou autres) ?*
- Est-ce compatible avec l'aptitude au placement selon la LACI ?*
- Si non, pourquoi ?*
- Le Conseil d'Etat est-il conscient que la formation continue augmente l'employabilité, notamment après 50 ans ?*
- Si oui, comment pense-t-il répondre aux besoins de formation croissants des demandeurs d'emploi et en particulier des quinquagénaires ?*

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Parmi les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, combien n'ont pas de formation professionnelle initiale ?

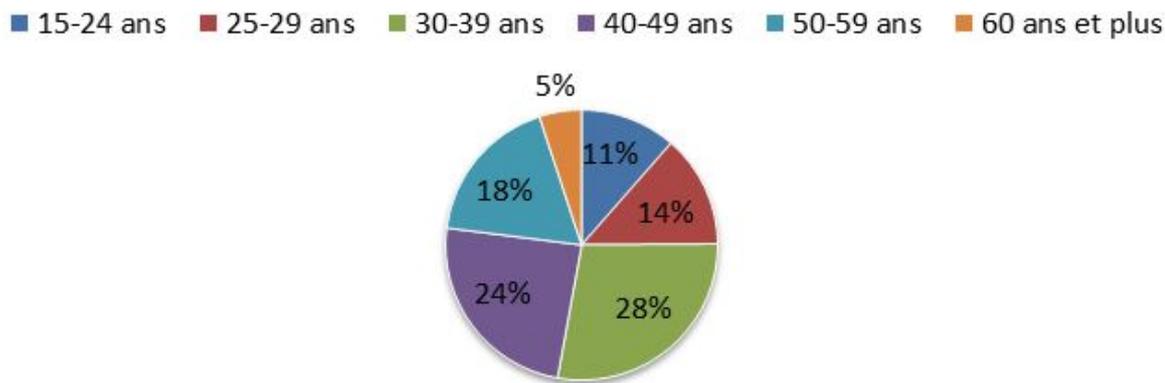
Parmi les demandeurs d'emploi de la tranche d'âge 50 et 59 ans, 36,8 % sont sans formation professionnelle initiale. Bien que préoccupante, cette problématique touche toutefois les 50 ans et plus de manière comparable aux demandeurs d'emploi des autres tranches d'âge à l'exception des plus jeunes qui sont également les plus concernés.

De manière générale, durant les trois dernières années, les personnes de plus de 50 ans inscrites dans les ORP du canton représentent environ 23% de tous les demandeurs d'emploi, une large proportion d'entre eux, un peu plus des trois quarts, se trouvant dans la tranche d'âge 50-59 ans.

Ces chiffres se confirment au niveau national puisqu'en 2014, les séniors représentent 24,3% de l'ensemble des demandeurs d'emplois. Certes la proportion des 50 ans et plus au chômage a légèrement augmenté durant les 10 dernières années, mais compte tenu de la proportion croissante d'actifs occupés dans la tranche d'âges de plus de 50 ans (77,8 % en moyenne en 2014), ainsi que de la pyramide des âges de la population active, cette augmentation de la part des séniors inscrits au chômage ne paraît pas significative.

Par rapport aux autres classes d'âge, y compris les plus jeunes inscrits, les séniors ne sont pas fortement touchés par le chômage, le taux national de chômage des 50 ans et plus se situant globalement au-dessous du taux de chômage moyen national (2,8% en 2014 alors que le taux de chômage national s'élevait à 3,2%).

Répartition des demandeurs d'emploi par tranches d'âges, moyennes mensuelles de 2013 à 2015, Vaud

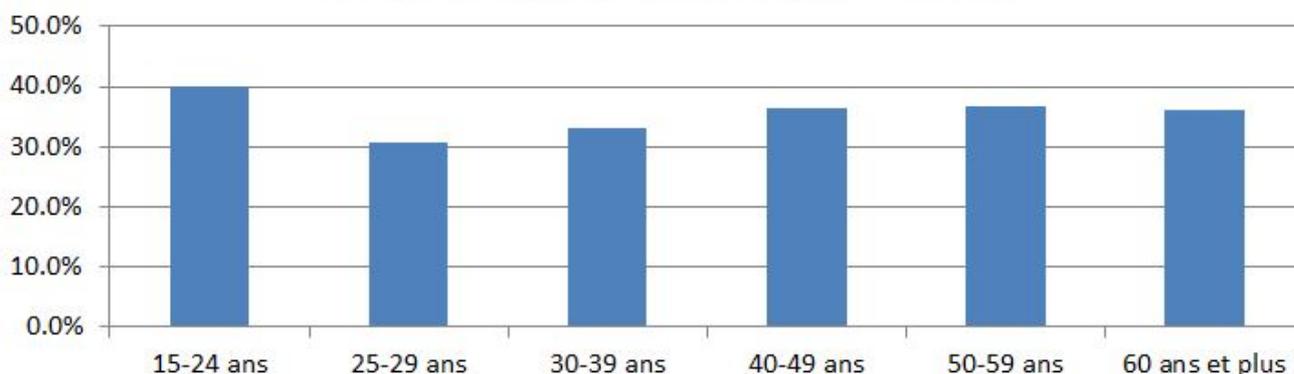


Source : PLASTA, via l'outil Lamda, juin 2016

S'agissant plus particulièrement de la question de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi inscrits dans les ORP du canton, le graphique 2 ci-dessous permet de visualiser la répartition des demandeurs d'emploi sans formation professionnelle initiale par tranches d'âge :

En comparant chacune des tranches d'âge, la proportion des personnes sans formation professionnelle initiale est relativement similaire et se situe dans un écart relativement mesuré (entre 30,8% et 36,8%) pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, à l'exception de la cohorte des plus jeunes (de 15 à 24 ans). En effet, 40,2% de ces jeunes demandeurs d'emploi sont sans formation professionnelle, ce qui est aisément explicable et logique dès lors qu'une partie importante d'entre eux n'est effectivement pas assez âgée pour avoir terminé une formation professionnelle lorsqu'ils viennent s'inscrire à l'ORP.

Part des demandeurs d'emploi sans formation professionnelle initiale, par tranches d'âges, juin 2016, Vaud



Source : PLASTA, via l'outil Lamda, juin 2016

Malgré le fait que les caractéristiques des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ne diffèrent pas sensiblement de celles des autres classes d'âge, le Conseil d'Etat est conscient des difficultés spécifiques de cette partie de la population. Il n'a pas attendu la présente interpellation pour promouvoir activement la réinsertion des séniors et détaillera ci-dessous les moyens dont il dispose à cette fin.

Les conseillers qui les suivent à l'Office régional de placement (ORP) sont-ils informés de l'existence du Portail d'orientation pour la certification des adultes ?

Depuis la communication cantonale réalisée par voie de presse à la fin du mois d'avril 2016, des informations ont été transmises sur ce nouveau dispositif au personnel des ORP via les canaux de communication interne du Service de l'emploi.

Si, oui doivent-ils informer et orienter les personnes susceptibles d'être intéressées ?

Le personnel des ORP est en effet susceptible d'informer les demandeurs d'emploi qui sont suivis sur ce dispositif, plus spécifiquement sur la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE).

De manière générale, la VAE ainsi que l'accès direct aux examens (" article32 ") s'adressent à des travailleurs bénéficiant d'au moins cinq années d'expérience dans le monde du travail et se trouvant en activité ou en recherche de réinsertion professionnelle. Par opposition aux formations professionnelles initiales traditionnelles ou raccourcies, les deux procédures de certification professionnelle spécifiques aux adultes visent ainsi à promouvoir et reconnaître des compétences déjà acquises. En ce sens, elles permettent d'écourter jusqu'à six fois le temps nécessaire à la poursuite d'une formation initiale et ne nécessitent aucun contrat d'apprentissage ou de formation.

L'orientation que peuvent faire les conseiller-ère-s en personnel des ORP est cependant restreinte au nombre limité de professions actuellement recensées sur le portail d'orientation et il convient de rappeler que leur mission prioritaire consiste à favoriser la réinsertion professionnelle et l'accès rapide et durable au marché du travail des demandeurs d'emploi.

Une démarche de certification professionnelle initiale est-elle compatible avec l'aptitude au placement selon la Loi sur l'assurance-chômage (LACI) ?

En préambule, il faut préciser que l'aptitude au placement constitue une des 7 conditions qui permettent d'avoir droit aux indemnités de chômage. Pour être apte au placement, il faut avoir la volonté d'accepter un emploi convenable et de participer à des mesures du marché du travail, être en capacité et en droit de le faire. Partant, une démarche de certification professionnelle initiale entreprise par un chômeur ne remet pas forcément en question son aptitude au placement ; celle-ci peut être reconnue, mais à certaines conditions et dans une mesure restreinte.

De manière générale, une démarche de certification professionnelle ne peut pas être proposée aux demandeurs d'emploi et prise en charge dans le cadre de l'assurance-chômage. En effet, la formation de base et l'encouragement général du perfectionnement professionnel ne sont pas du ressort de l'assurance-chômage qui a uniquement pour tâche de combattre un chômage effectif ou de prévenir un chômage imminent, dans des cas déterminés, par des mesures concrètes de réinsertion.

Cela signifie concrètement que si un demandeur d'emploi suit des formations de rattrapage ou des remédiations en vue d'accroître ses chances de succès aux procédures de qualification que représentent la VAE ou l'article 32, son taux de disponibilité pour la recherche d'un emploi serait adapté en fonction de l'aménagement de la formation. Une baisse de disponibilité entraînerait par ailleurs et de manière corollaire la diminution des indemnités de chômage dans les mêmes proportions.

Le Conseil d'Etat rappelle que ses services ne disposent d'aucune marge de manœuvre dans l'exécution des règles de l'assurance-chômage qui relèvent intégralement du droit fédéral et que celles-ci ont été confirmées à de nombreuses reprises par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances.

Il souligne toutefois que les écoles professionnelles en charge, pour partie de l'organisation des formations de rattrapage ou de remédiations ont consentis des efforts substantiels pour concilier ces dernières avec la vie professionnelle ou la recherche d'emploi, ceci notamment par de cours du soir ou des formations dispensées durant les fins de semaine.

Parmi les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, combien suivent une formation

professionnelle continue (Certificat, Maîtrise, Brevet fédéral, CAS, DAS, MAS Uni ou HES, diplôme ES ou autres) ?

Ce type de formations n'étant pas pris en charge dans le cadre de l'assurance-chômage, aucune donnée n'est relevée à ce sujet. Il n'est par conséquent pas possible de fournir des chiffres en lien avec cette problématique.

Est-ce compatible avec l'aptitude au placement selon la LACI ?

Comme expliqué ci-avant, l'aptitude au placement peut être compatible avec le suivi d'une formation professionnelle continue, mais à certaines conditions et dans une mesure restreinte.

Dans le cas où un demandeur d'emploi choisit de son propre chef de suivre un cours, cas échéant une certification professionnelle, qui n'a pas été approuvée par l'assurance-chômage, son aptitude au placement lui sera reconnue uniquement s'il est établi que la personne concernée est disposée et en mesure d'interrompre le cours en tout temps pour prendre un emploi.

Si un demandeur d'emploi suit une formation – non prise en charge par l'assurance-chômage – qui se déroule de manière régulière et sur une période déterminée de 1 ou 2 jours par semaine, il sera en principe reconnu apte au placement. Toutefois, son taux de disponibilité pour la recherche d'un emploi sera adapté en fonction de l'aménagement de la formation (si la formation a lieu 1 jour par semaine, la personne sera reconnue apte au placement pour un taux de 80% ; si elle a lieu 2 jours par semaine, l'aptitude sera reconnue pour une disponibilité à hauteur de 60%) avec, comme corollaire, ainsi qu'il l'a déjà été précisé, la diminution des indemnités de chômage dans les mêmes proportions.

En résumé, une formation certifiante ne peut ni être proposée, ni être prise en charge par l'assurance-chômage. Toutefois, si un demandeur d'emploi choisit de se former de sa propre initiative, son aptitude au placement ne sera pas forcément niée ; elle pourra être reconnue mais en tenant compte d'une disponibilité restreinte.

Si non, pourquoi ?

Le Conseil d'Etat se réfère la réponse précédente.

Le Conseil d'Etat est-il conscient que la formation continue augmente l'employabilité, notamment après 50 ans ?

Le Conseil d'Etat est tout à fait conscient qu'une formation continue de qualité constitue à tout âge un facteur favorable pour l'insertion professionnelle.

Toutefois, et comme cela l'a été mentionné ci-dessus, la formation de base et l'encouragement général du perfectionnement professionnel ne sont pas du ressort de l'assurance-chômage. Les mesures du marché du travail qui sont mises à disposition des chômeurs sont des instruments visant à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant. Ces mesures soutiennent la réintégration rapide et durable de l'assuré sur le marché du travail ; elles doivent améliorer l'aptitude au placement, promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail, diminuer le risque de chômage de longue durée et de fin de droit, ainsi que permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle.

Néanmoins, la question de la formation continue ne se pose pas uniquement dans des situations de perte de travail et il n'appartient pas aux seuls organes d'exécution de l'assurance-chômage de s'en préoccuper.

La formation continue relève en effet également et en priorité de la responsabilité des employeurs, lesquels ont intérêt à veiller à ce que leurs collaborateurs et collaboratrices puissent bénéficier de formations continues de qualité dans le cadre de leur contrat de travail. Cette problématique fait sans aucun doute l'objet d'une véritable prise de conscience et constitue une préoccupation de plus en plus partagée dans les milieux patronaux et par les partenaires sociaux, ceci dans tous les secteurs

d'activité. Preuve en est, le nombre croissant de formations proposées notamment par les associations faitières, ces formations étant essentiellement mises sur pied en se fondant sur les besoins des entreprises et des associations professionnelles du canton.

Le Conseil d'Etat relève en outre que la thématique de la formation des adultes constitue une prestation de l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) dont la mission est de favoriser l'intégration professionnelle et l'employabilité de toute personne cherchant à se former, ses prestations – en tous les cas d'information et de conseil – pouvant également s'adresser aux adultes.

Si oui, comment pense-t-il répondre aux besoins de formation croissants des demandeurs d'emploi et en particulier des quinquagénaires ?

L'assurance-chômage garantit aux demandeurs d'emploi des offres adaptées en matière d'accompagnement de formation et de qualification. Avec plus de 180 mesures de réinsertion professionnelle financées par l'assurance-chômage, le canton de Vaud met tout en œuvre pour apporter aux demandeurs d'emploi inscrits au chômage la meilleure aide possible pour un retour rapide et durable vers l'emploi.

Ainsi, le programme AvantAge, développé en collaboration avec Pro Senectute Vaud et financé au titre des mesures de marché du travail par l'assurance-chômage, propose une mesure spécifique pour répondre à aux besoins des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans. Cette mesure dispensée par les ORP accompagne des demandeurs d'emploi en utilisant des techniques modernes et adaptées afin que ces personnes soient plus attractives sur le marché du travail. Les participants – dont le nombre est en constante augmentation depuis la mise en place de la mesure (105 en 2014, 160 en 2015 et 224 places commandées en 2016) – sont accompagnés dans la réalisation d'un bilan professionnel et la définition de projets professionnels adaptés au marché du travail.

Par ailleurs, l'allocation d'initiation au travail (AIT) offre aux assurés bénéficiant d'indemnités de chômage la possibilité d'actualiser ou d'élargir leurs compétences professionnelles en effectuant une période d'initiation auprès d'un employeur, dans le cadre d'un contrat de travail de durée indéterminée, aux conditions usuelles du marché. L'employeur reçoit l'AIT en guise de soutien dans le cadre de cette initiation ; cela signifie que l'assurance-chômage prend en charge les salaires des assurés de plus de 50 ans à hauteur de 60% durant la première moitié de la période et de 40% durant la seconde, l'allocation étant octroyée jusqu'à 12 mois pour ces demandeurs d'emploi.

En 2015, sur les 1'075 AIT octroyées dans le canton – y compris les allocations cantonales d'initiation au travail (ACIT) pour les bénéficiaires du revenu d'insertion (RI) –, 228 (soit plus de 21%) l'ont été à des personnes âgées de plus de 50 ans. Ainsi, le nombre des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans qui ont bénéficié d'une AIT/ACIT est tout aussi important que pour les autres tranches d'âge. Même s'il ne s'agit pas de formation à proprement parler, on peut sans aucun doute en déduire que cette mesure présente un véritable intérêt en terme de réinsertion pour les personnes de plus de 50 ans.

En conclusion, le Conseil d'Etat souligne que s'il est évidemment concerné par la formation initiale ou continue des séniors inscrits au chômage, il l'est encore davantage par leur réinsertion rapide et durable sur le marché de l'emploi. Plusieurs éléments démontrent au demeurant que la situation des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans n'est pas aussi alarmante que pourrait laisser croire les termes de cette interpellation :

Premièrement, les séniors sont bien intégrés sur le marché de l'emploi suisse et, de manière générale, ils bénéficient de rapports de travail stables, plus souvent que les personnes moins âgées. Le taux d'activité des seniors (50-64 ans) était de 80.4 % durant le deuxième trimestre de 2014. Leur participation au marché du travail est donc très élevée et compte parmi les plus fortes en comparaison internationale. Seuls deux états – l'Islande et la Suède – enregistrent des taux plus élevés avec

respectivement 88 et 82 %. La moyenne de l'UE est à 65.6 %, et dans les états limitrophes, l'Allemagne arrive en tête avec 75.9 %, la France suit avec un taux de 63.5, puis l'Autriche, 61.9, et l'Italie à 58.6 % montrent des taux sensiblement plus faibles.

Deuxièmement, si les séniors sont effectivement davantage touchés par le chômage de longue durée (la durée moyenne du chômage pour les plus de 50 ans est de 1,5 fois plus longue que la durée de recherche moyenne pour toute la Suisse), ils ne se retrouvent pas proportionnellement majoritairement en fin de droit, les arrivées en fin de droit diminuant au contraire à partir de 50 ans. Par ailleurs, et comme l'indiquent les chiffres présentés en première partie de cette réponse, les séniors ne sont pas davantage touchés par le chômage que les plus jeunes. Enfin, le taux de chômage des plus de 50 ans se maintient, de manière stable et régulière, à un niveau plus bas que le taux de chômage moyen national.

Troisièmement, le système de l'assurance-chômage qui existe en Suisse assure un certain nombre de prestations performantes, en particulier pour les séniors :

- Compte tenu du risque plus élevé de connaître un chômage de longue durée, un système spécial d'indemnisation et de versement d'indemnités journalières permet aux plus de 55 ans qui ont cotisé au moins 22 mois de bénéficier de 520 indemnités journalières (au lieu de 400 en principe pour les moins de 55 ans).
- Bien qu'il n'y ait pas de suivi spécifique pour les séniors et, s'il est bien entendu admis que l'âge est sans nul doute une caractéristique diminuant les chances d'être placé, il est communément admis que cela ne constitue pas un facteur important et primordial. Les conseillers ORP du canton sont formés pour se concentrer sur les problématiques individuelles et pour mettre en place des stratégies de réinsertion efficaces et orientées clients, en utilisant notamment les mesures du marché du travail adaptées à leur situation. Dans ce contexte, les ORP sont également incités à privilégier les contacts avec les employeurs et les sensibiliser à la situation des plus de 50 ans.

Pour conclure sur la problématique de la formation continue, et au-delà de la situation particulière des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans, le Conseil d'Etat souhaite insister sur le fait qu'il est essentiel de poursuivre l'incitation des entreprises et des employeurs à maintenir les connaissances de leurs employés à un bon niveau sur le marché du travail. Cette question de la formation continue doit faire l'objet d'une politique globale, qui nécessite l'implication et l'action conjointe de l'ensemble des partenaires et acteurs concernés sur le marché du travail. Il s'agit d'une démarche qui doit être menée sans interruption dès l'apprentissage, ou dès la formation de base, jusqu'au terme du parcours professionnel.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 septembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean