

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Postulat Samuel Bendahan et consorts - Pour une réinsertion professionnelle plus active avec
une vision à long terme**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les mardis 12 avril et 28 juin 2016 à la salle 300 du DECS, rue Caroline 11 à Lausanne. Présidée par M. le député Guy-Philippe Bolay, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées Sonya Butera (en remplacement de M. Oscar Tosato pour les deux séances), Christelle Luisier Brodard et Fabienne Despot (excusée et non remplacée pour la séance du 28 juin) ainsi que MM. les députés Samuel Bendahan, Alain Bovay (12 avril), Alexandre Berthoud (28 juin), Manuel Donzé, Marc Oran et Cédric Pillonel.

Convoqué par le Conseiller fédéral Schneider-Ammann pour un dossier touchant tout particulièrement le Canton de Vaud, M. Philippe Leuba (chef du DECS) n'a malheureusement pas pu participer à la séance du 12 avril ; il y a été remplacé par sa Secrétaire générale, Mme Andreane Jordan Meier. Ont également participé aux deux séances MM. François Vodoz (chef du SDE) et Alain Bolomey (SDE).

Les membres de la commission remercient M. Kareem Jan Khan pour la tenue des notes de séances ; il était accompagné par Mme Sophie Métraux le 12 avril 2016.

2. POSITION DU POSTULANT

Inquiet par un taux de chômage cantonal relativement élevé en comparaison nationale, malgré une bonne santé financière et un tissu économique plutôt diversifié, le postulant demande un rapport détaillé sur l'efficacité du travail fourni par les ORP, en vue d'améliorer l'évaluation, la qualité et le financement de la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi. L'objectif est d'envisager une orientation 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 postulant estime qu'on entend trop souvent des anecdotes sur les pratiques et la variabilité que l'on peut observer quant aux prestations entre les différents ORP. Il estime que peu d'études sur la situation locale et cantonale ont été réalisées, d'où sa demande pour une analyse un peu plus approfondie sur la situation des chômeurs, avec des critères de performance et des indicateurs aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Il souhaite avoir un éclairage sur les répercussions de lois fédérales, notamment la loi sur l'assurance chômage (LACI) sur les politiques cantonales. L'objectif le plus important est de pouvoir faire un lien entre les politiques mises en œuvre et les facteurs de succès pour une réinsertion qui fonctionne.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Au nom de M. Leuba, la secrétaire générale du DECS rappelle en préambule que, dans le cadre de l'assurance chômage, la base légale et la matière ne sont pas cantonales mais fédérales. Les charges qu'assument les cantons découlent d'un mandat de prestation envers le SECO. La situation va d'autant plus se complexifier avec la mise en œuvre de l'initiative du 9 février. Dès lors, sachant que les pratiques cantonales découlent d'exigences fédérales, la question se pose de l'utilité de l'étude souhaitée par le postulant.

Les représentants du Service de l'emploi (SDE) expliquent en outre que le mandat qui est fixé par la Confédération vise à favoriser l'intégration rapide et durable conformément à ce que prévoit l'art.1 de la LACI. Le texte de l'accord passé entre la Confédération et le canton de Vaud, quant à la mise en œuvre des lois fédérales (LACI et LES), est distribué aux membres de la commission. Ce document explicite les 4 critères sur lesquels se fonde l'évaluation de la Confédération auprès de tous les cantons chaque année : réinsérer rapidement, éviter le chômage de longue durée, éviter les arrivées en fin de droits et éviter les réinscriptions. La Confédération effectue régulièrement des analyses comparatives de l'activité des ORP dans les différents cantons, qui lui permet d'établir une mesure de l'efficacité de chaque canton en valorisant certains critères tout en sachant qu'il y a des variables dites exogènes sur lesquelles on ne peut pas intervenir.

En matière de résultats comparés, le canton de Vaud se trouve dans la moyenne suisse. Sa performance sur les quatre indicateurs est la suivante. En ce qui concerne la réinsertion rapide, le canton obtient des résultats légèrement moins bons que la moyenne des cantons. Quant à l'évitement du chômage de longue durée, le canton est également un peu moins bon que la moyenne suisse. En revanche, sur les troisième et quatrième critères, le canton de Vaud est meilleur que la moyenne et s'en sort même très bien. Se référant à un mandat très précis, ce système d'appréciation permet, d'une part, d'évaluer l'efficacité du canton année après année et, d'autre part, de situer l'efficacité des services cantonaux en comparaison intercantonale.

En ce qui concerne les 363 personnes actives au sein des ORP vaudois, 270 travaillent en tant que conseillers en ORP et 90 personnes en appui administratif. Quant aux qualifications, 86% des conseillers sont titulaires d'un brevet en ressources humaines et la plupart des autres sont en formation. Le SECO demande que 80% des conseillers en ORP soient formés en RH. Le SDE veille à recruter des conseillers bénéficiant d'expériences professionnelles touchant des secteurs économiques variés. Les collaborateurs au sein des ORP disposent en moyenne de 10 ans d'activités.

Le dispositif de réinsertion financé par l'assurance-chômage a fait l'objet de plusieurs évaluations, commandées soit par le SECO directement ou souvent par la Commission de gestion du Conseil national. Le Conseil fédéral a publié plusieurs rapports et celui de 2013 est le dernier en date. Ce rapport met en évidence les meilleures pratiques au sein des ORP et compare ce système avec ce qui a été mis en place dans d'autres pays. Ce rapport souligne la justesse de la structure mise en place en Suisse, visant à une réinsertion rapide et à éviter un chômage de longue durée. Le taux de réinscription dans le canton de Vaud n'est que de 5% après 4 mois, soit après la fin de la période d'essai. Ce taux de réinscription est plus bas que la moyenne suisse et représente un indicateur important de la qualité de la prestation fournie dans notre canton.

4. DISCUSSION GENERALE DE LA SÉANCE DU 12 AVRIL 2016

La présentation du SDE suscite une large discussion sur la qualité et l'utilité de ces études menées au niveau fédéral. Certains commissaires estiment que la matière semble avoir déjà été très largement traitée, alors que d'autres pensent que la période de 4 mois est beaucoup trop courte pour se faire une bonne opinion de la qualité des réinsertions. Les quatre critères retenus par le SECO semblent aussi trop limités aux yeux de certains. Une étude centrée sur le suivi statistique d'une cohorte de chômeurs sur plusieurs années est proposée par le postulant pour pouvoir mieux apprécier le processus de soutien à la réinsertion.

Afin de compléter l'information de la commission, le SDE va adresser à la commission copie de plusieurs études récentes sur les différentes thématiques mandatées par le SECO.

Une première motion d'ordre proposant d'ajourner la séance pour prendre connaissance de ces études est refusée par 5 voix contre 3, et une abstention.

La discussion porte ensuite sur les différents points du postulat. Si une large majorité de la commission semble rejoindre le postulant sur l'intérêt de connaître et de comprendre l'efficacité des outils proposés par les ORP, plusieurs commissaires constatent néanmoins que le texte du postulat va beaucoup plus loin que cet objectif.

Le postulant se déclare dès lors prêt à renoncer au dernier point de son postulat et à envisager une prise en considération partielle de ses propositions. Afin de réunir une large majorité, il propose également de reformuler son texte afin de le rendre plus concis et centré autour de l'objectif ci-dessus.

Un ajournement de la discussion permettrait non seulement au postulant de reformuler son texte, mais également de prendre connaissance des différentes études à fournir par le SDE et de pouvoir entendre le Conseiller d'Etat responsable.

Une deuxième motion d'ordre est ainsi acceptée à l'unanimité de la commission et une nouvelle séance est agendée au 28 juin 2016, avec la présence de M. Philippe Leuba.

5. DOCUMENTS SUPPLÉMENTAIRES REÇUS PAR LA COMMISSION

Le SDE a transmis copie de différents documents ou études fédérales, notamment :

- Accord 2015-2018 entre la Confédération et le Canton de Vaud pour l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage ;
- Efficacité et efficience du service public de l'emploi, postulat 13.3361 CER-CN ;
- Analyse détaillée des processus d'entreprise, des compétences et des systèmes d'incitation et de gestion de divers ORP – Rapport 33 (4.2013)
- Stratégie de réinsertion des ORP – Rapport 36 (9.2013)
- Evaluation des mesures du marché du travail, Incidences sur le comportement et les chances des postulants – Rapport 41 (12.2014)

Par ailleurs, le postulant propose une reformulation de son texte qui ne mentionne plus de changement de paradigme et supprime le cinquième point :

Le présent postulat formule la demande au Conseil d'Etat d'établir un rapport en vue de différencier l'évaluation, ~~la qualité et le financement~~, de la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi par rapport à ce qui est fait actuellement. 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. L'objectif est d'établir, par l'analyse de dossiers de réinsertion sur une période assez longue, le rapport entre la qualité de la réinsertion et le parcours des chercheurs d'emploi pendant la période de chômage.*
- *Evaluation des outils à disposition des conseillers ORP pour 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.*~~

Consulté par la commission, le Secrétariat général du Grand Conseil a confirmé que, dans le cadre d'une prise en considération partielle, la commission pouvait modifier les propositions du postulat.

Le texte de base doit néanmoins se retrouver dans la nouvelle proposition, ce qui est le cas en espèce avec les suppressions proposées et les adjonctions au premier point qui précisent le but de l'étude demandée, conformément aux discussions de la commission.

6. DISCUSSION GENERALE DE LA SÉANCE DU 28 JUIN 2016

Le Conseiller d'Etat connaît peu de domaines qui ont fait l'objet d'autant de comparaisons et d'études cantonales et intercantionales que la politique de réinsertion. Si une intégration qualitative est recherchée, l'étude proposée par le postulant devrait être conduite par le SECO plutôt que le canton de Vaud, car la base légale et les directives fédérales devraient être modifiées. Dans ce contexte, le poids d'une telle étude et de ses conclusions est beaucoup plus important si le SECO conduit l'étude plutôt que d'essayer de convaincre le SECO de l'utilité d'une telle recherche a posteriori. On peut évidemment en faire formellement la demande auprès du SECO, mais sans aucune garantie de réponse. La difficulté se situe dans le ratio coûts/ bénéfiques. Si l'aspect qualitatif devait être accentué dans le processus de réinsertion, cela suppose qu'il faille en convaincre le SECO. Il ne s'agit pas de déléguer un travail à quelqu'un d'autre, le cadre légal est suffisamment strict pour empêcher d'agir de manière isolée. Si le canton ne se concerta pas avec le SECO, ce dernier sera moins enclin à participer et soutenir les aspirations du canton une fois l'étude réalisée. En d'autres termes, une étude purement vaudoise n'apportera aucune plus-value dans le domaine. Le Conseiller d'Etat pourrait ainsi accepter le postulat dans la mesure où l'étude serait faite d'entente et validée par le SECO, afin qu'il puisse s'approprier les enseignements tirés de cette recherche.

Cette condition d'une concertation avec le SECO est partagée par plusieurs commissaires, mais combattue par d'autres qui estiment que l'étude doit être faite avec ou sans le SECO, même si son soutien serait idéal.

Le Conseiller d'Etat insiste sur le fait que le but n'est pas la rédaction d'une étude scientifique supplémentaire, mais d'avoir des informations pratiques qui améliorent l'efficacité du métier et de la politique publique. Sans l'accord et un mandat validés par le SECO, l'ensemble de la démarche lui paraît totalement inutile.

Au final, il est proposé d'ajouter un vœu de la commission au texte reformulé du postulat.

7. VOTES DE LA COMMISSION

A titre de **vœu**, la commission demande, par 7 voix pour et 1 abstention, que : *Dans toute la mesure du possible, l'étude soit réalisée en collaboration avec le SECO.*

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 5 voix pour et 3 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Lutry, le 24 août 2016

Le rapporteur :
(Signé) Guy-Philippe Bolay