

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion transformée en postulat Denis Rubattel et consorts - Respecter la Constitution fédérale et montrer l'exemple en matière d'embauche au sein de l'administration cantonale

Rappel du postulat

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons suisses ont approuvé l'initiative populaire « Contre l'immigration massive ». Fort de cette approbation, le texte de l'initiative est devenu l'article 121a de la Constitution fédérale. La mise en application de cet article constitutionnel a récemment fait l'objet d'un débat musclé au sein du Conseil national. Néanmoins, rien n'interdit pour les cantons de prendre des mesures conformes à l'art. 121a et le motionnaire encourage le Conseil d'Etat à user de sa marge de manœuvre dans la mesure du possible.

En particulier, le motionnaire rappelle l'alinéa 3 de l'art. 121a : « Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale ; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome. ».

A cet égard, le motionnaire attend du Conseil d'Etat, en tant que gouvernement d'un Etat subordonné à la Confédération, qu'il respecte la Constitution fédérale et, en tant qu'employeur, qu'il montre l'exemple en embauchant des collaborateurs « dans le respect du principe de la préférence nationale ». Le Conseil d'Etat est donc prié de proposer au Grand Conseil une modification légale respectueuse du principe de la préférence nationale pour l'embauche des futurs collaborateurs de l'administration cantonale et de n'admettre des exceptions qu'à de strictes conditions.

Dans le cadre de la transformation de la motion en postulat acceptée par le Grand Conseil le 22 août 2017, la commission a demandé à ce que le rapport du Conseil d'Etat réponde aux points suivants :

- « un état des lieux par secteur de l'administration cantonale vaudoise sur la proportion d'étrangers, englobant les frontaliers et les personnes qui, au moment de leur engagement, ne résidaient pas en Suisse ;*
- une analyse des causes de la forte proportion d'étrangers sur le plan des filières de recrutement et de la formation initiale, en particulier ;*
- comparer les offres et les demandes d'emploi et relever les discrédances entre les deux ;*
- proposer des solutions afin d'améliorer ce que fait déjà l'Etat pour augmenter son attractivité (par des projets plus intéressants, des conditions plus attrayantes comme des places en garderie à proximité du lieu de travail, et le renforcement de sa collaboration avec les ORP, notamment). »*

Rapport du Conseil d'Etat

1. EN PREAMBULE

La préférence nationale à l'emploi inscrite dans la Constitution fédérale (art. 121a Cst.) suite à l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014, outre la question de sa mise en application, pose des enjeux fondamentaux tant sur le plan économique que sur le plan de la cohésion sociale. Le Conseil d'Etat met au centre de ses priorités la nécessité de maintenir la compétitivité et l'attractivité du canton de Vaud tout en veillant à ce que chacun et chacune de ses concitoyen-ne-s trouve sa place dans un environnement offrant sécurité, emploi et qualité de services¹. Suite à la transformation de la motion en postulat, le Conseil d'Etat, d'entente avec la commission ad hoc, répond en présentant l'état de situation au sein du personnel de l'Administration cantonale vaudoise (ACV), des mesures entreprises et des solutions proposées pour répondre aux demandes de préférence nationale.

Le dynamisme économique qui caractérise le canton de Vaud est aussi le reflet d'une rencontre opportune entre la création d'emplois et les compétences des personnes actives disponibles sur le marché de l'emploi. Pour tout employeur, cette recherche d'adéquation pose des défis de recrutement, soulève la problématique de pénurie de professionnel-le-s dans certains métiers et, *in fine*, questionne son attractivité. Ce fait concerne aussi l'Etat de Vaud qui réunit plus de quatre cent métiers différents pour plus de 30'000 collaborateurs et collaboratrices.

Le chômage au sein du canton de Vaud concerne plus de 17'000 personnes en décembre 2017 (4,4 %) dont près d'un quart ne dispose pas de formation professionnelle². Il a toutefois tendance à baisser. Le taux atteignait 3,5% à fin juillet 2018 et reste à ce seuil en septembre 2018. Les professions les plus touchées par le chômage sont les métiers d'employé-e-s de commerce, de bureau et de comptables (10,7 % des chômeurs), de la vente et du commerce de détail (8,8 %) et de sommeliers, serveurs et cuisiniers (6,7 %).

La question de l'employabilité des personnes sans emploi est multidimensionnelle et ne se réduit pas à la question de l'origine nationale. Les enjeux concernent d'abord l'adéquation entre la formation achevée et les besoins du marché de l'emploi, l'accès à la formation continue permettant le maintien des compétences durant le parcours professionnel et la qualité des conditions d'engagement tant au niveau de la rémunération que des possibilités d'aménagement du temps de travail favorisant la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Le Conseil d'Etat répond d'abord sur l'opportunité de légiférer au niveau cantonal. Il apporte ensuite un éclairage chiffré sur la composition du personnel sous l'angle de la provenance nationale en mettant en avant les défis auxquels doivent faire face les secteurs d'activité particulièrement concernés.

2. SITUATION JURIDIQUE

La loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) ne fixe pas de conditions générales d'accès aux emplois de l'Administration cantonale qui soit liée à la nationalité, à l'origine ou au domicile, toutefois, certaines fonctions, du fait de dispositions légales spécifiques, exigent des conditions particulières relatives à la nationalité ou au lieu de domicile. Tel est le cas notamment des magistrats judiciaires et des magistrats du Ministère public pour lesquels la nationalité suisse est requise (art. 16 al. 1 et 2 de la Loi sur l'organisation judiciaire et 10 de la loi sur le Ministère public), des policiers qui doivent être de nationalité suisse au plus tard au moment de leur assermentation (art. 25 al. 3 de la loi sur l'organisation policière vaudoise) et qui, par ailleurs, doivent être domiciliés dans un périmètre compatible avec l'accomplissement de leurs tâches (art. 32 du Règlement d'application de la loi sur la police cantonale).

La question est de savoir si l'Etat de Vaud, en sa qualité d'employeur, peut restreindre l'accès aux emplois de son administration aux nationaux, c'est-à-dire aux ressortissants suisses. Une norme cantonale restreignant le marché du travail aux seul-e-s Suisses et Suissesses ou aux étranger-ère-s résidant en Suisse contreviendrait à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entré en vigueur le 1er juin 2002. De plus, accorder la préférence aux ressortissant-e-s suisses lors de recrutements violerait les droits constitutionnels de l'égalité de traitement et de la liberté économique.

En décembre 2016, le Parlement fédéral a adopté le projet de « préférence des travailleurs en Suisse, version allégée » visant à inciter les employeurs à recruter des demandeurs d'emploi plutôt que des personnes à l'étranger. Les mesures concernant les demandeurs d'emploi constituent la pierre angulaire des modifications législatives adoptées. La priorité accordée aux chômeurs en Suisse implique que les postes vacants dans des

¹ Axe prioritaire du programme de législature 2017-2022

² Statistique Vaud, *Le chômage en chiffres et en graphiques*, novembre 2017, www.stat.vd.ch

groupes de professions, des domaines d'activité ou des régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne doivent être communiqués par les employeurs au service public de l'emploi afin de favoriser le retour à l'emploi des personnes inscrites à l'ORP. La consultation sur les modifications d'ordonnances ayant été achevée le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a, le 8 décembre 2017, adopté les ordonnances d'exécution et a retenu d'échelonner l'entrée en vigueur de l'obligation de communiquer les postes vacants qui s'applique à partir du 1er juillet 2018. Elle vaut dans les catégories professionnelles affichant un taux de chômage au niveau suisse d'au moins 8 %. Ce seuil sera abaissé à 5 % à compter du 1er janvier 2020.¹

En sa qualité d'employeur, l'Etat de Vaud est soumis à ces normes. Un dispositif adéquat a été mis en place avec le Service de l'emploi, de telle sorte que les quelques rares métiers présents à l'Etat qui sont concernés par le dispositif fédéral sont soumis à la procédure d'annonce préalable aux ORP.

3. SUISSES, ETRANGERS ET FRONTALIERS AU SEIN DE L'ETAT DE VAUD

A la fin 2017, la part des frontaliers employés dans l'économie vaudoise est de 6,3%. En comparaison intercantonale, ce taux est plus bas que celui des cantons de Genève (26,5 % de frontaliers), du Jura (15,9 % de frontaliers) et de Neuchâtel (11,6 % de frontaliers²). La part de frontaliers employés dans l'Administration cantonale vaudoise est encore plus faible : 3,2 % (soit 1'139 personnes sur 35'063 collaborateur-trice-s à décembre 2017³). Plus des trois quart des collaborateurs et collaboratrices, soit 78,3 %, au sein de l'Etat de Vaud, CHUV et Hautes écoles compris (hors UNIL), sont suisses et 18,4 % sont de nationalité étrangère résidant en Suisse.

La problématique des frontaliers semble toute relative au sein de l'Etat de Vaud avec seulement 3,2 % de son personnel détenant un permis G. Dans le détail, les trois entités qui le composent, soit le CHUV, les Hautes écoles et l'ACV, sont concernées dans des proportions différentes. C'est ainsi qu'on trouve 7,0 % de frontaliers parmi le personnel du CHUV, 3,5 % parmi celui des Hautes écoles et 1,3 % pour l'ACV. Trois domaines d'activité captent plus fortement des frontaliers : les soins (579 personnes), l'enseignement (221 personnes y compris les Hautes écoles) et l'informatique (57 personnes). A fin juillet 2018, ces trois domaines représentent respectivement 2,8 %, 1,9 % et 3,6 % des chômeurs⁴.

4. QUALITE DES PRESTATIONS ET DEFIS DE RECRUTEMENT DANS LES METIERS DES SOINS, DE L'INFORMATIQUE ET DE L'ENSEIGNEMENT

Maintenir la qualité des prestations du service public exige de disposer des compétences nécessaires parmi son personnel. Le Conseil d'Etat privilégie ainsi l'engagement de collaborateur-trice-s compétent-e-s sur le marché suisse de l'emploi. En matière d'embauches entre 2009 et 2017, 1,8 % des nouveaux collaborateur-trice-s de l'ACV et des Hautes écoles sont des frontaliers, cette part s'élève à 5,7 % pour le CHUV. Si l'on opère un focus sur les domaines d'activité précités, les frontaliers constituent 7,0 % des embauches dans les soins, 7,9 % dans celui de l'informatique et 2,2 % dans l'enseignement sur cette même période.

Dans le cadre des recrutements, quel que soit le domaine d'activité, l'adéquation avec les compétences et l'expérience recherchées est privilégiée. Cependant, ces trois domaines professionnels de l'Etat ne sont pas confrontés aux mêmes problématiques de pénurie de profils. Le Conseil d'Etat relève les spécificités suivantes :

Le CHUV procède à un recrutement selon une procédure par paliers : mobilité interne d'abord, embauche de jeunes diplômés et de personnes en recherche d'emploi ensuite, marché de l'embauche externe en privilégiant les indigènes, puis seulement en dernier recours, profils recrutés à l'étranger. Sur la question de la pénurie des métiers et en particulier celui concernant le personnel infirmier, les hautes écoles procurent le personnel qualifié en suffisance. En revanche, pour les postes exigeant de l'expérience et de la maturité, le recrutement se fait davantage à l'étranger. Cette tendance devrait s'inverser au fur et à mesure où les volées de diplômés HES acquerront de l'expérience en emploi. Les métiers d'ergothérapeutes, de physiothérapeutes, d'aides aux soins et de techniciens en radiologie médicale souffrent cependant d'une pénurie. Un renforcement de ces filières de formation au niveau des hautes écoles de même que l'encouragement des demandeurs d'emploi à suivre la formation d'aide aux soins et en accompagnement (ASA AFP) constitueraient une solution intéressante.

Le domaine informatique connaît une pénurie de profils spécifiques peu nombreux sur le marché suisse et, par conséquent, une forte concurrence en matière de rémunération et d'attractivité face aux grandes entreprises du numérique : administrateur-trice-s de bases de données, spécialistes ou expert-e-s de logiciel, plateformes Web,

¹ Source : www.admin.ch

² Source : www.stat.vd.ch

³ Périmètre : personnel régulier et auxiliaire mensualisé

⁴ Bulletin mensuel du marché du travail, Service de l'emploi et Statistique Vaud ; Chômeurs dans les professions de l'enseignement à fin juillet, Statistique Vaud.

Telecom, architectes ou métiers de la sécurité informatique. Les profils d'ingénieur-e-s informaticien-ne-s diplômé-e-s (master ou bachelor) sont beaucoup moins nombreux sur le marché de l'emploi que les profils de niveau CFC. Un poste de niveau CFC appelle une centaine de candidatures tandis qu'un poste de niveau bachelor ou supérieur n'en recevra guère plus d'une vingtaine. Parmi les embauches intervenues après janvier 2016 pour des postes d'informaticien-ne-s, environ 33% des nouveaux collaborateur-trice-s ont obtenu leur titre à l'étranger. La pénurie dans ce domaine est structurelle. Le nombre d'étudiants en informatique est stable alors que les besoins du marché ont tendance à croître et à devenir de plus en plus spécifiques. On assiste néanmoins à une détente dans la mesure où certaines entreprises ont tendance à délocaliser cette activité à l'étranger.

Les métiers de l'enseignement exigent d'être titulaires d'un titre pédagogique reconnu par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (art. 67 LEO). Toutes les propositions d'engagement sont vérifiées par la Direction générale de l'enseignement obligatoire qui statue sur l'embauche. A l'heure actuelle, la coordination entre les services employeurs (DGEO, DGEP, SESAF, DGES) et la Haute école pédagogique (HEP) permet d'assurer un nombre suffisant de jeunes diplômé-e-s pour répondre aux besoins de relève. La présence de personnel frontalier parmi les enseignant-e-s résulte davantage d'une opportunité ponctuelle plutôt qu'une finalité en soi.

5. CONCLUSION

La motion, transformée en postulat, demandait une modification légale introduisant le principe de la préférence nationale à l'embauche. Le Conseil d'Etat considère que le dispositif normatif fédéral consistant à obliger les employeurs à annoncer leurs postes vacants aux ORP, du moins dans les secteurs d'activité ou professions exposés à un certain taux de chômage, est satisfaisant et ne nécessite pas de législation complémentaire au niveau cantonal.

Cela étant, l'Etat de Vaud n'a pas attendu ni la votation populaire de février 2014, ni le dispositif normatif fédéral pour collaborer avec les ORP pour la repourvue des postes avec des personnes en recherche d'emploi. C'est ainsi que quelque 750 chômeurs et chômeuses ont, pour exemple, été placé-e-s dans les services de l'Etat, CHUV compris, en 2016.

Dans son programme de législature 2017-2022, le Conseil d'Etat s'engage à renforcer la formation professionnelle ainsi que le soutien à la certification des acquis professionnels. Il veille à l'insertion professionnelle, économique et sociale de la population notamment en proposant aux plus grands employeurs du canton une réflexion en vue de favoriser l'engagement de chômeurs et chômeuses de longue durée, à développer l'éducation numérique notamment en initiant les élèves à l'intelligence artificielle ainsi qu'à la programmation. Enfin, le Conseil d'Etat cherche à consolider le pôle des Hautes écoles en renforçant leur capacité de recherche et d'enseignement pour répondre notamment aux défis démographiques (croissance, mixité, vieillissement).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 janvier 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean