

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Vincent Keller - Traitement des chômeuses et chômeurs âgés ? Pourrait-on agir différemment ?

Rappel

Le 22 février 2018 dernier, la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS) a fortement suggéré — "a exigé" selon son communiqué de presse — que les chômeurs et chômeuses de plus de 55 ans, qui arriveraient en fin de droit et qui n'ont quasiment pas de chance de trouver un emploi, puissent rester au chômage jusqu'à l'âge de la retraite. La proportion de chômeurs et de chômeuses qui arrivent en fin de droit à l'assurance-chômage âgés de 55 ans et plus est plus élevée que dans les autres classes d'âge. Les femmes sont particulièrement touchées.

La suggestion de la CSIAS permettrait aux personnes concernées de continuer à bénéficier de leur revenu provenant de l'assurance-chômage, des prestations de l'Office régional de placement (ORP) et surtout, éviterait qu'ils ne se trouvent au Revenu d'insertion (RI) où le risque de désaffiliation et de précarité juste avant la retraite est particulièrement dangereux pour les individus concernés, mais aussi pour les finances de l'Etat, desquelles cette personne dépendra. En outre, le changement de régime — chômage basé sur le dernier revenu, versus RI, sous condition de ressource — impacte profondément la situation financière des individus qui doivent avant tout épuiser leurs économies pour avoir droit au RI. A quelques années de la retraite, cette atteinte peut avoir un effet délétère qu'on peut aisément imaginer.

Le Conseil fédéral est conscient de cette problématique. Dans son rapport "Recours aux mesures du Marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurel. Possibilités et limites", il y expose un certain nombre de mesures.

La rente-pont est destinée aux personnes âgées de 62/63 ans ayant épuisé leurs indemnités de l'assurance-chômage ou celles âgées de 60/61 ans et remplissant les conditions du RI, disposant d'une modeste fortune personnelle, qui ne sont pas au bénéfice d'une rente de vieillesse anticipée. La rente-pont ne concerne pas les chômeuses et chômeurs plus jeunes se retrouvant dans une situation similaire telle qu'exposée par la CSIAS.

L'auteur a l'avantage de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Combien de chômeuses et de chômeurs âgés de 60 ans et en fin de droit de l'assurance chômage, respectivement sous le régime de la rente-pont, dans le canton de Vaud seraient concerné-e-s ?*
- 2. Le Conseil d'Etat compte-t-il agir en faveur de la suggestion de la CSIAS afin de permettre aux chômeuses et aux chômeurs âgés de 55 ans et plus de bénéficier d'un mécanisme similaire à la rente-pont au-delà de 60 ans, soit d'élargir la prestation, mais sous l'égide du service de l'emploi, et non pas du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) ?*
- 3. Le Conseil d'Etat peut-il donner une estimation financière de la mise en place d'une telle mesure ?*
- 4. Sera-t-elle à la charge du canton ou de la Confédération (Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

La thématique de l'insertion professionnelle des chômeuses et chômeurs âgés, qui est au cœur de l'interpellation, fait partie des axes prioritaires du programme de législature du Conseil d'Etat pour 2017-2022, dont l'une des actions vise à stimuler l'embauche de chômeurs de 50 ans et plus en fin de droit de chômage.

Au niveau fédéral, ce thème est également l'un des quatre champs d'action de l'initiative lancée en 2011 par le SECO visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Dans cette perspective, le SECO publie régulièrement des indicateurs sur la situation des travailleuses et travailleurs âgé(e)s en Suisse. Il a par ailleurs organisé quatre cycles de conférences nationales sur le sujet depuis 2011, réunissant des représentants de la Confédération, des cantons, de l'Union syndicale suisse (USS), de l'Union patronale suisse (UPS) et de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), avec pour objectif de développer des solutions visant à favoriser l'embauche des chômeurs âgés.

Les constats généraux réalisés à ce jour au niveau suisse sont que les personnes âgées de 55 à 64 ans sont globalement moins souvent touchées par le chômage que les plus jeunes. Le taux de chômage de cette catégorie d'âge est légèrement moins élevé que le taux de chômage global, mais on observe un resserrement des taux entre la catégorie des chômeurs âgés et le taux global depuis 2018 (cf. www.amstat.ch et Statistique Vaud).

La 4^{ème} révision de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI ; RS 837.0) en 2011 a intégré la situation particulière des travailleurs seniors en appliquant des dispositions légales différenciées à ce groupe d'âge. Pour une période de cotisation de 22 mois dans un délai cadre de 2 ans, les chômeurs de plus de 55 ans ont ainsi droit à 520 indemnités journalières, contre 400 au maximum pour les plus jeunes. Les assurés qui perdent leur emploi lors des quatre années qui précèdent l'âge de la retraite peuvent en outre bénéficier de 120 indemnités journalières supplémentaires, soit un maximum de 640.

Ces mesures légales répondent à la réalité du chômage à laquelle est confrontée cette catégorie d'âge puisque la durée moyenne du chômage augmente avec l'âge. La part des chômeurs de longue durée en Suisse en 2016 était en effet de 56% pour les 55-64 ans, contre 47% chez les 40-54 ans et 37% chez les 25-39 ans. Par ailleurs, les données de la LACI montrent qu'il est difficile pour des personnes de plus de 55 ans de retrouver un emploi. Cette catégorie d'assurés connaît un risque au-dessus de la moyenne d'arriver en fin de droit et ils peinent à trouver un emploi durable qui assure le minimum vital jusqu'à l'atteinte de l'âge légal de l'AVS.

Pour faire face à cette problématique, le canton de Vaud a mis en œuvre depuis 2016 plusieurs mesures spécifiques pour favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi bénéficiant du Revenu d'insertion et des chômeuses et chômeurs de plus de 50 ans. Parmi elles, la mesure pilote Pro Interim, qui leur permet de trouver un emploi temporaire dans des entreprises pour remplacer des employés lors d'absences prolongées (maladie longue durée, congé maternité ou service militaire). Un autre programme pilote, Age#50, s'étendant sur trois mois et comprend bilan et coaching, visant le retour à l'emploi. Atout'Age est une mesure modulaire de durée équivalente qui mutualise les compétences d'acteurs de la formation, de l'insertion et du conseil en entreprise avec un stage en entreprise. De plus, des modules de techniques de recherche d'emploi (TRE) se focalisent spécifiquement sur les freins à l'emploi des personnes de plus de 50 ans afin de leur permettre de valoriser différemment leurs compétences sur le marché du travail.

Lors de l'engagement d'un chômeur de plus de 50 ans, les Allocations d'initiation au travail (AIT) qui permettent pour des durées allant jusqu'à douze mois de rembourser à l'employeur l'équivalent d'une moyenne de 50% du salaire durant toute la durée de l'AIT. Dans le canton de Vaud, les personnes de plus de 50 ans qui ont bénéficié d'une AIT, et sont ainsi sorties du chômage par le biais d'un contrat de travail durable, représentent le 20% des bénéficiaires de cette mesure (760 sur un total de 3733 mesures entre 2014 et 2017) alors qu'ils représentent le 14% du total des demandeurs d'emploi total.

Malgré les efforts des ORP pour les chômeuses et chômeurs âgés, la part des personnes arrivées en fin de droit et émargeant à l'aide sociale est importante. Ainsi, Fluder et al. (2017) a montré que 38% des personnes arrivées en fin de droit en 2005 ont recouru à l'aide sociale. Entre 2009 et 2015, les effectifs mensuels moyens des chômeurs en fin de droit ont passé dans le canton de Vaud de 180 à 420 personnes (contre une augmentation de 1760 à 3330 au niveau suisse).

Selon la statistique suisse de l'aide sociale, la part des bénéficiaires de l'aide sociale de 50 ans et plus a augmenté de 22% entre 2011-2016. Dans le canton de Vaud, la part des bénéficiaires du revenu d'insertion de cette même catégorie d'âge a également augmenté bien qu'en moindre proportion (14% entre 2011-17). Cette moindre croissance du taux d'augmentation des bénéficiaires du RI de 50 ans et plus comparé au niveau suisse s'explique pour par l'impact positif de l'introduction de la rente-pont. De plus, les seniors ont tendance à rester au RI pendant une longue période puisque 40% d'entre eux y demeurent plus de trois ans. Actuellement, les outils proposés par le canton de Vaud pour accompagner la réinsertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RI de plus de 50 ans consistent dans une prise en charge par des assistants sociaux qui proposent un suivi et des mesures d'insertion (MIS). Cependant, même en suivant des MIS socio-professionnelles, leur retour à l'emploi est relativement faible : moins de 30% (contre environ 50% pour l'ensemble de la population RI ayant suivi le même type de mesures).

Force est de constater que cette population rencontre un cumul de freins pour un retour à l'emploi (âge, coût, santé, confiance, etc.) et qu'il est dès lors nécessaire d'améliorer encore l'accompagnement en l'adaptant mieux à ces problématiques spécifiques.

Réponses aux questions

1) Combien de chômeuses et de chômeurs âgés de 60 ans et en fin de droit de l'assurance-chômage, respectivement sous le régime de la rente-pont, dans le Canton de Vaud seraient concerné-e-s ?

Le nombre annuel d'arrivées en fin de droits pour les chômeurs de plus de 60 ans a sensiblement évolué ces quatre dernières années. Il s'agit cependant de considérer que les effets bénéfiques de la reprise économique depuis mars 2017 peuvent intervenir plus tardivement les concernant. De plus, les totaux annuels par tranche d'âge sont proportionnellement peu nombreux. Le nombre moyen de chômeurs mensuels pour la catégorie d'âge 60-64 ans est quant à lui relativement stable. Le détail des chiffres se trouve dans le tableau ci-dessous :

Age	Arrivées en fin de droits (total annuel)				Arrivées en fin de droits (% chômeurs)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
60 ans	68	67	66	90	14.8%	14.5%	14.3%	17.3%
61 ans	53	67	81	73	13.6%	17.3%	18.6%	18.5%
62 ans	43	48	52	47	11.6%	14.2%	16.0%	13.0%
63 ans	48	42	36	34	13.2%	11.6%	10.0%	10.4%
64 ans	26	32	42	37	9.0%	10.8%	13.3%	12.8%
Total 60-64 ans	238	256	277	281	12.7%	13.9%	14.6%	14.9%

Tableau 1 : Arrivées en fin de droit des chômeurs de 60 ans et plus dans le canton de Vaud entre 2014 et 2017 (nombre de personnes et proportion par tranche d'âge)

S'agissant de la rente-pont, elle s'adresse aux catégories de personnes qui sont domiciliées dans le canton de Vaud depuis au moins 3 ans et qui :

- ont atteint l'âge de 62 ans révolus pour une femme et 63 ans révolus pour un homme ou ont atteint 60 ans révolus pour les femmes et 61 ans révolus pour les hommes tout en remplissant les conditions du Revenu d'insertion (RI) ;
- ont épuisé les indemnités de chômage ou n'y ont pas droit ;
- n'ont pas fait valoir un droit à une rente AVS anticipée ou sont dans l'attente du versement de la rente anticipée ;
- disposent de revenus insuffisants, selon les normes des prestations complémentaires à l'AVS/AI ;
- n'ont pas une situation financière telle qu'il peut être anticipé que des prestations complémentaires à l'AVS pourraient être octroyées lorsque la rente AVS sera demandée à 64 ans pour une femme et 65 ans pour un homme.

Le tableau ci-dessous présente le nombre annuel d'ayants-droit depuis l'entrée en vigueur de cette prestation, soit octobre 2011 :

Bénéficiaires d'une rente-pont, Vaud

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Femmes	31	95	207	297	372	405	604
Hommes	44	120	264	389	471	524	753
Total	75	215	471	686	843	929	1357

Source : extraction CRD Lausanne (2011-2015 : état au 31.12.2015 ; 2016-2017 : état au 28.02.2018)

La rente-pont est financée par les cotisations des salariés et par les pouvoirs publics (Canton et communes). En 2017, CHF 30,8 mios de prestations ont été versées.

2) Le Conseil d'Etat compte-t-il agir en faveur de la suggestion de la CSIAS afin de permettre aux chômeuses et chômeurs de 55 ans et plus de bénéficier d'un mécanisme similaire à la rente-pont au-delà de 60 ans, soit d'élargir la prestation, mais sous l'égide du service de l'emploi, et non pas du SPAS ?

La CSIAS a présenté le 5 novembre 2018 une concrétisation de sa mesure aux médias. Elle propose de compléter le système de la protection sociale suisse par une mesure assurant aux personnes de 55 ans et plus arrivant au chômage de bénéficier d'une prestation complémentaire pour travailleurs âgés à condition qu'elles aient travaillé durant au moins 20 ans en Suisse. Elle a proposé à cet effet de compléter la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI par un article instaurant une prestation complémentaire pour travailleurs âgés (PCA). La CSIAS exige que les chômeurs et chômeuses âgées d'au moins 57 et arrivés en fin de droit continuent à être pris en charge par les ORP. Cela dit qu'ils devraient bénéficier de la prise en charge par des conseillers en placement et des mesures d'insertion professionnelles des ORP.

Le Conseil d'Etat entend examiner plus avant cette mesure qui présente des similitudes avec le système de la rente-pont. Etant donné que la proposition de la CSIAS demande une modification d'une base légale fédérale et la modification du mandat d'exécution de la LACI, le canton de Vaud ne pourrait de toute façon que soutenir l'idée sans pour autant disposer de la marge de manœuvre pour la concrétiser.

Il existe des différences entre la mesure proposée par la CSIAS et la rente-pont vaudoise. A l'inverse du modèle CSIAS, les bénéficiaires de la rente-pont ne doivent plus faire d'efforts pour retrouver un emploi. Il serait ainsi intéressant de combiner la proposition de la CSIAS avec un système de rente-pont pour des bénéficiaires plus jeunes (dès 58 ou 60 ans par exemple).

Par ailleurs, le canton de Vaud a développé depuis 2016 d'abord sous forme de projet pilote et depuis 2018 comme dispositif ordinaire les unités communes ORP-CSR. Ces unités visent à améliorer l'accompagnement social et les chances de réinsertion professionnelles des bénéficiaires du RI aptes au placement. Pris en charge conjointement par un-e conseiller/ère en placement et un-e assistante social-e, il s'avère que les personnes en recherche d'emploi ont sensiblement plus de chances de retrouver un emploi et les coûts de prise en charge sont inférieurs que le modèle ancien. Cette collaboration interinstitutionnelle est encore un dispositif jeune qui doit prendre ses marques. Son extension au domaine de l'assurance invalidité pourrait être envisagée.

En attendant une éventuelle adaptation de la base légale fédérale permettant de concrétiser la proposition de la CSIAS, le canton de Vaud continue de développer les mesures en faveur des chômeuses et des chômeurs de plus de 50 ans. Comme indiqué plus haut, les services de l'Etat sont déterminés à valoriser les compétences des personnes inscrites au chômage, sans distinctions relatives à des facteurs discriminants tels que l'âge. La mise en œuvre récente de l'obligation d'annonce des postes vacants offre par ailleurs un surcroît de transparence au marché de l'emploi et une augmentation notable des opportunités d'embauche dont profiteront également les personnes plus âgées. Au surplus, la généralisation des Unités communes ORP-CSR permettra d'intensifier institutionnellement la prise en charge de ce groupe de chômeuses et de chômeurs.

3) Le Conseil d'Etat peut-il donner une estimation financière de la mise en place d'une telle mesure ?

La CSIAS a estimé le surcoût de cette mesure, à charge de la Confédération et des cantons, à quelques 25 mios de francs pour l'ensemble de la Suisse. Le coût total de la mesure est estimé à 298 mios, somme compensée par des économies de 139 mios dans l'aide sociale, à charge des cantons et des communes, et de 134 mios de francs dans les prestations complémentaires (compléments de rente AVS par les PC en cas de préretraites des bénéficiaires de l'aide sociale). En d'autres termes, cette mesure coûterait autour des 2.5 mios de francs pour le canton de Vaud.

4) Sera-t-elle à charge du canton ou de la Confédération (SECO) ?

La CSIAS ne donne pas de précisions sur ce point. On peut néanmoins s'attendre que le financement des prestations complémentaires pour travailleurs âgés soit le même que celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI soit une prise en charge de 5/8 par la Confédération et 3/8 par le canton. Nonobstant ce qui précède et en conclusion, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que l'ensemble des mesures déjà existantes et la situation du marché ont permis un important recul du chômage ces deux dernières années, ce qui a profité à toutes les catégories d'âge. En parallèle, plusieurs mesures de soutien à la réinsertion professionnelle spécifiquement créées pour les plus de 50 ans ont été mises en place au sein du canton cette année encore et participeront sans nul doute d'une amélioration du retour à l'emploi de ces personnes. En attendant une éventuelle révision de la LPC qui irait dans le sens de la proposition de la CSIAS, le Conseil d'Etat vaudois peut donner l'assurance aux députés que les services concernés vont poursuivre le développement de mesures adaptées, ceci afin de répondre aux problématiques spécifiques de ces demandeurs d'emploi et de leur offrir l'assistance la plus adéquate possible pour un retour sur le marché du travail.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 janvier 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean