

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

**Postulat Catherine Labouchère et consorts -
Étude sur l'efficacité et procédures et mesures des ORP (offices régionaux de placement)**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 12 juin 2019, à la salle Cité, sise dans le Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter successivement, dans la même séance, des postulats (19_POS_121) Postulat Catherine Labouchère et consorts - Etude sur l'efficacité et procédures et mesures des ORP (offices régionaux de placement) et (19_POS_126) Postulat Florence Gross et consorts - Mentorat : quel bilan pour quelles perspectives ? Ces deux postulats traitent notamment de l'efficacité des mesures d'aide à l'engagement proposées par les ORP (offices régionaux de placement).

La commission était composée de M. Alexandre Démétriadès (confirmé dans le rôle de président-rapporteur), Mmes Céline Baux, Florence Gross, Susanne Jungclaus Delarze, Catherine Labouchère, Myriam Romano-Malagrifa et de M. Alexandre Berthoud.

M. Philippe Leuba, chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) a également participé à la séance, accompagné de Mme Françoise Favre, cheffe a.i. du Service de l'emploi (SDE) et de M. François Vodoz, secrétaire général du DEIS.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions infiniment.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Que ce soit par le dépôt de deux postulats demandant que le canton de Vaud s'inspire des bonnes pratiques d'autres Cantons ou par des interventions parlementaires relatives aux jeunes en difficulté, entre 2009 et 2017, Madame la députée Labouchère, postulante, est intervenue à plusieurs reprises sur la thématique de l'efficacité des ORP. Elle confirme que les dispositions de la Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI), de même que celles de la Loi vaudoise sur l'emploi (LEmp), sont claires à propos notamment de la prise en charge rapide et adaptée des requérants, et également à propos de la formation et du perfectionnement des collaborateurs des ORP.

Aujourd'hui, la députée se dit interpellée par les nombreuses incompréhensions voire les doléances qui lui reviennent du terrain à propos de procédures qualifiées de rigides face à un monde du travail qui change, le chômage concernant de plus en plus de cadres, en particulier avec la révolution numérique.

Selon elle, le taux de chômage n'étant actuellement pas très élevé dans le canton de Vaud, la période se prête bien pour faire un bilan et réfléchir sur de nouvelles procédures, également sur la manière de mieux former le personnel. Il convient de s'adapter aux nouvelles tendances, par exemple au chômage de longue durée qui touche essentiellement les plus de 50 ans qui se sentent souvent discriminés à l'embauche. Dans la majorité de ces situations, il est notamment devenu obsolète d'exiger la rédaction de 25 offres d'emploi par mois.

Le postulat de la députée Labouchère a pour principaux objectifs d'anticiper ces changements et de les accompagner, aussi bien pour les nouvelles formes de demandeurs d'emploi que pour la formation du personnel qui doit se familiariser aux nouveaux métiers et aux nouvelles formes de chômage.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba remet un certain nombre de tableaux statistiques qui montrent en particulier le taux de chômage par tranche d'âges. L'essentiel des dispositions est fixé par le droit fédéral, et, sur cette base, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) contrôle de manière extrêmement stricte le travail des ORP. Dès lors, toute évolution structurelle des ORP doit faire l'objet d'un aval formel du SECO.

Le Conseiller d'Etat se déclare favorable à la prise en considération du postulat car ce dernier permettrait de faire un état des lieux complet des activités et de l'organisation des ORP.

Monsieur le Secrétaire général du DEIS a déjà récolté une série d'éléments qui répondent aux préoccupations de la postulante. L'ensemble du domaine de l'assurance-chômage est examiné très régulièrement, ce qui permet d'adapter le système à l'évolution du marché du travail.

Il confirme que les interrogations de Mme Labouchère sont partagées par le SECO qui pilote l'ensemble du dispositif pour toute la Suisse, y compris pour le canton de Vaud. Un grand nombre des préoccupations de la postulante sont ainsi abordées dans le document du SECO intitulé « Axes de recherche pour la période de 2016 à 2019 », soit en termes d'évolution du marché du travail, d'émergence des nouveaux métiers, d'adaptation de la structure et du pilotage des ORP et évidemment de formation continue des collaborateurs, mais aussi de formation des demandeurs d'emploi. On parle également de collaborations avec d'autres institutions, telles que l'AI ou l'aide sociale.

Unités communes ORP-CSR (offices régionaux de placement – centres sociaux régionaux)

Le rapport du Conseil d'Etat permettra aussi de présenter le développement des unités communes ORP-CSR dont deux sont opérationnelles aujourd'hui, une va ouvrir à la fin de l'été 2019 et trois seront implantées plus tard dans le reste du canton. L'objectif consiste à prendre en charge de manière plus intensive les bénéficiaires du revenu d'insertion qui sont aptes à travailler. L'unité commune réunit dans un même lieu les compétences et les outils des conseillers en personnel de l'ORP et ceux des assistants sociaux du CSR.

Cela représente environ 3'000 personnes qui entrent dans les statistiques du chômage, contrairement à ce qui se passe dans les autres cantons. Le taux de chômage vaudois actuel de 3.3% est le plus bas depuis 2002 ; les bénéficiaires du RI en recherche d'emploi représentent 0.5% de ce taux. Toutes les classes d'âges bénéficient de l'évolution positive de la conjoncture depuis trois ans. Selon le Secrétaire général du DEIS, la problématique des jeunes chômeurs est très bien prise en charge car elle a été traitée en priorité dès le début de l'application de la LACI dans les années 1990. Aujourd'hui, il faut trouver des solutions pour les chômeurs de plus de 50 ans dont la durée moyenne de chômage est plus élevée que les autres catégories d'âges, néanmoins, un grand nombre d'entre eux retrouvent quand même un emploi durant leur période de chômage.

Système d'évaluation et de pilotage des ORP

Concernant les éléments d'organisation de l'activité des ORP, il existe un pilotage très actif de la part du SECO qui a mis en place, depuis le début des années 2000, un système d'évaluation des ORP fondé sur quatre critères : 1) la durée moyenne du chômage, 2) l'arrivée en chômage de longue durée, donc jusqu'à 12 mois, 3) l'arrivée en fin de droit, 4) le taux de réinscription des chômeurs après 12 mois.

Ces 4 critères permettent d'évaluer l'ensemble de la performance des ORP et des cantons. A ces critères viennent s'ajouter des éléments de correction endogènes et exogènes qui modifient la position du canton ou des ORP. Sur ce point, le Secrétaire général du DEIS donne l'exemple d'une forte exposition aux travailleurs frontaliers. Le SECO promeut aussi des bonnes pratiques sur la base d'études qualitatives transversales. En conclusion, le Secrétaire général du DEIS répète que dans le domaine de l'assurance chômage, le pilotage fédéral est extrêmement sérieux.

Formation des collaborateurs des ORP

Il y a une obligation de formation, c'est-à-dire que tous les conseillers en personnel des ORP doivent être titulaires d'un brevet fédéral en Ressources humaines (RH) ou s'engager à le passer dans les trois ans après leur engagement. A ce jour, 95% des conseillers en personnel du canton de Vaud sont titulaires de ce brevet RH.

Par ailleurs, il existe d'autres formations continues qui se mettent en place et notamment une formation complémentaire destinée aux collaborateurs seniors, en place depuis de nombreuses années, qui leur permet de réviser et de mettre à jour leur pratique professionnelle.

À la postulante qui fait allusion à des doléances de la part de requérants des ORP, le Conseiller d'État tient à répondre qu'il reçoit très peu de réclamations alors que les citoyens sont prompts à s'adresser à lui pour se plaindre des services de l'administration. Il tient à souligner des réussites extrêmement importantes qui tiennent tant à la qualité des services des ORP qu'à la bonne conjoncture. Il souligne enfin qu'il est plus commun d'entendre les personnes qui formulent des plaintes que celles qui retrouvent un emploi et sont satisfaites de la manière dont l'ORP les a traitées.

4. DISCUSSION GENERALE

Prise en charge de personnes en situation de détresse

À une députée qui, après avoir précisé qu'elle ne remet pas en cause les compétences techniques des collaborateurs des ORP, se demande si ces personnes ont des compétences relationnelles pour gérer des personnes en situation de détresse, le Service de l'Emploi et le Conseiller d'État répondent que des formations sont proposées à ses employé-e-s sur les problématiques des nouveaux métiers et des seniors mais non sur les cas de détresse. Il est en revanche précisé que les unités communes ORP-CSR permettent souvent de répondre à ce genre de situations et que constatant le succès de ces unités, le Canton prévoit d'en ouvrir six afin de couvrir l'ensemble du Canton d'ici 2020-2021.

Non-respect des règles

Une députée évoque l'importance de l'écoute et l'implication des collaborateurs qui sont nécessaires à la bonne réussite des ORP. Elle relève en outre qu'elle trouve qu'une certaine flexibilité dans les sanctions financières pour absence d'offres suffisantes ou non-respect des délais serait bienvenue. La Cheffe du Service de l'Emploi souligne que s'il faut aimer et être proche des gens pour faire le métier de conseiller en personnel, les conseillers sont néanmoins tenus de faire respecter un cadre légal extrêmement strict, qu'il s'agisse de la LACI ou des directives du SECO par exemple. Le nombre de recherches d'emploi tel que fixé comme objectif, est une exigence et son non-respect doit être sanctionné systématiquement et de manière conséquente afin d'avoir une égalité de traitement.

Engagements de courtes durées

Une députée demande comment agissent les ORP dans le placement de personnel pour des emplois de courtes durées, soit de deux, trois ou quatre mois. Elle évoque des expériences où des annonces de places vacantes sont transmises à l'ORP sans suite, ce qui contraint parfois l'employeur à embaucher des travailleurs étrangers.

Le 1er juillet 2018 est entrée en vigueur l'obligation d'annonce des postes vacants pour un certain nombre de professions dont le taux de chômage est supérieur à 8%, notamment les aides agricoles. Néanmoins, force est de constater qu'il n'y a pas beaucoup de demandeurs d'emploi qui sont orientés vers l'agriculture. Le Secrétaire général du DEIS relève qu'en Suisse il y a environ 5'000 personnes enregistrées comme aide agricole, ce qui correspond à peu près aux besoins de l'agriculture vaudoise en pleine saison. Il en conclut que les données statistiques sont parfois incomplètes.

La Cheffe du Service de l'Emploi précise qu'il y a une obligation de se réinsérer et la durée de l'emploi n'est pas un critère déterminant, c'est-à-dire que le demandeur doit accepter un emploi qu'il soit de courte durée ou de longue durée. Le Secrétaire général du DEIS ajoute que le gain intermédiaire constitue même un avantage pour le chômeur qui perçoit un peu plus à la fin du mois, en termes d'indemnités. Il indique en outre que les versements de l'assurance chômage se monte à CHF 6.7 milliards par année en Suisse, dont 8 à 10% dans le canton de Vaud ce qui représente CHF 650 millions. Sur les 22'600 demandeurs d'emploi, il y a environ 6'000 personnes qui font du gain intermédiaire.

Plateforme *travail.swiss*

Le Secrétaire général du DEIS indique les ORP représentent le plus grand service d'emploi de Suisse et ils ont deux clients, les employeurs et les demandeurs d'emploi (les chômeurs). Depuis le 1^{er} juillet 2018, il

existe une plateforme qui s'appelle *travail.swiss* (<https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home.html>) sur laquelle on peut directement avoir accès à 65'000 demandeurs d'emploi, c'est-à-dire à toutes les personnes inscrites aux ORP. Il devient ainsi possible de sélectionner des profils, ce qui permet aux employeurs d'accéder ensuite aux personnes à travers les ORP. Réciproquement, les demandeurs peuvent sélectionner un emploi parmi les 25'000 à 30'000 places vacantes proposées en permanence. L'année dernière, 22'000 personnes au total ont retrouvé un emploi à travers leur prise en charge par les ORP.

Effectifs au sein des ORP

Une députée demande s'il est prévu, en période de faible taux de chômage, de licencier du personnel dans les ORP. Elle relève que le canton n'est pas à l'abri de licenciements massifs dans certaines régions, si quelques entreprises venaient à fermer.

Le Secrétaire général du DEIS déclare se souvenir d'une seule fois où les ORP ont dû licencier une dizaine de collaborateurs, en 2002, année où le taux de chômage avait considérablement diminué. Aujourd'hui, 360 personnes travaillent dans les ORP et sont de fait rattachées au Service de l'Emploi, auxquelles il faut ajouter une centaine de personnes à l'ORP de Lausanne. Il affirme en outre qu'il n'y a aucune intention ou nécessité de mettre fin à des rapports de travail. En cas de licenciements, les ORP auraient ensuite, lors d'une hausse du taux de chômage, de la difficulté à retrouver des personnes bien formées. Néanmoins, dans les périodes de bonne conjoncture économique, il y a certains départs naturels qui ne sont pas remplacés immédiatement. Le mécanisme de financement de l'assurance chômage permet d'absorber ces fluctuations conjoncturelles ; ce dispositif est d'ailleurs valable sur toute la Suisse.

Actuellement, le taux de chômage et le nombre de demandeurs d'emploi est solidement orienté à la baisse. La durée moyenne de chômage diminue : 50% des personnes prises en charge dans les ORP sont inscrites depuis moins de 6 mois, et 75% depuis moins de 12 mois, ce qui veut dire que les durées de recherche sont extrêmement brèves. On qualifie cette situation de chômage frictionnel (situation entre deux contrats de travail), plutôt que de chômage structurel.

Devoirs des chômeurs (nombre de recherches ; solution de garde)

Une députée revient sur la pertinence de certaines exigences envers les chômeurs, par exemple celle de devoir envoyer 25 offres d'emploi par mois, alors que dans certains secteurs le nombre d'entreprises est limité. Elle souligne aussi la situation paradoxale où l'ORP demande que la personne au chômage trouve une solution de garde pour son enfant, alors même qu'il faut justifier d'un emploi pour que l'enfant soit accepté dans un lieu d'accueil. Une autre députée ajoute que le problème de garde d'enfant est également épineux dans le cadre de formations proposées par les ORP.

La Cheffe du Service de l'Emploi peine à croire que l'on demande de faire 25 recherches d'emploi par mois. Elle précise d'ailleurs que le SDE n'a jamais souhaité définir un nombre minimum ou moyen de recherches d'emploi, même si effectivement une dizaine de recherches par mois sont demandées. Le nombre dépend du domaine dans lequel la personne va rechercher un travail, de sa formation, de son expérience, de son réseau, etc. Lors du bilan initial, le conseiller en personnel va ainsi définir, avec le demandeur d'emploi, dans quel secteur il va orienter ses recherches et le nombre de recherches qu'il va devoir faire.

Concernant l'exigence d'une place en crèche-garderie, elle confirme que pour pouvoir prendre un emploi il faut avoir une solution de garde pour ses jeunes enfants, ce qui touche principalement les mères. Elle entend souvent que sans travail, les crèches ne donnent pas de place. Afin de trouver des solutions à ce problème, le SDE travaille notamment avec la direction de l'insertion et des solidarités (DIRIS) dans le but de pouvoir trouver rapidement des solutions de garde.

Soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante (SAI)

À une députée qui salue les mesures de soutien à l'entrepreneuriat proposées par les ORP, la Cheffe du Service de l'Emploi confirme l'intérêt de cette démarche et indique que les ORP offrent un large catalogue de mesures très positives, notamment pour les personnes plus âgées. Selon les statistiques distribuées, on constate qu'au mois de mai 2019 il y a 6'852 chômeurs qui ont participé, au moins un jour, à une mesure.

Stages des jeunes diplômés universitaires

Une députée relève le cas de plus en plus fréquent d'universitaires diplômés qui, ayant terminés leurs études, commencent leur carrière professionnelle par des stages très peu rémunérés. Elle demande comment ces personnes sont traitées en cas de chômage à l'issue du stage. Le Secrétaire général du DEIS répond qu'il y a une préoccupation générale du service de l'emploi (SDE) à propos de ce type de stages. Le canton de Vaud a établi un certain nombre de règles de décence salariale et de durée, pour lutter contre un développement problématique. L'Etat de Vaud a établi une directive pour ses propres services qui fixe un salaire minimum, pour un premier stage, de CHF 1'750.- par mois pour le titulaire d'un Master, mais en limitant le stage à 6 mois.

Il précise cependant que l'assurance chômage n'est pas un instrument pour lutter contre diverses formes du marché du travail. La règle dit qu'il y a un gain assuré qui permet d'obtenir un certain montant d'indemnités. Un jeune qui a accumulé les stages ou de petits travaux et qui a relativement peu cotisé n'aura pas un gain assuré extrêmement élevé ; il s'agit là de règles générales de l'assurance chômage.

Périmètre du postulat

Le Conseiller d'Etat Leuba adhère au principe de se pencher sur l'amélioration des procédures en période relativement calme car, en cas de crise économique, il faudra se poser d'autres questions que celle de l'organisation des ORP. Il met toutefois en garde la commission sur le fait qu'il n'est pas possible de faire un rapport sur la politique économique au sens large ou sur les politiques publiques à mettre en place en cas de revirement conjoncturel. La réponse du Conseil d'Etat va se concentrer sur les divers points listés dans le postulat.

La postulante précise que son texte demande de tirer des enseignements à partir des pratiques actuelles. La députée constate en outre que le SECO met la pression pour moderniser certaines pratiques dans le domaine du chômage et elle espère que le canton de Vaud sera prêt à introduire ces réformes. Elle soutient le projet des unités communes entre ORP et CSR, mais elle indique que les offices des curatelles et des tutelles professionnelles (OCTP) rencontrent des difficultés de collaboration avec les ORP.

La postulante insiste également sur l'importance de l'accueil et du premier contact avec l'administré, elle doute que le message des responsables du SDE passe toujours bien sur le terrain.

Le Conseiller d'Etat insiste sur le fait que retrouver un emploi reste de la responsabilité individuelle. Le rôle de l'Etat consiste à favoriser, stimuler, mettre en place des mesures, mais pas à se substituer à la démarche du demandeur d'emploi.

Un député demande que le SDE établisse un rapport prospectif sur la mise en place de mesures en lien avec les métiers de demain et sur la manière dont il faudra s'adapter au marché du travail. Il est probable que les conseillers en personnel devront renouveler leur manière de travailler ; mais comme les ORP, de nombreuses organisations font face au changement.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Recommandation de prise en considération du postulat :

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Nyon, le 27 août 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès*