

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Catherine Labouchère et consorts -
Etude sur l'efficacité et procédures et mesures des ORP (offices régionaux de placement)
(19_POS_121)**

1. PREAMBULE

La Commission thématique des affaires sociales s'est réunie le lundi 13 novembre 2023, Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Døpper, Circé Barbezat-Fuchs, Laurence Bassin, Laurence Cretegnny (en remplacement de Monique Hofstetter), Isabelle Freymond, Joëlle Minacci, Anna Perret, Anne-Lise Rime et Patricia Spack Isenrich (en remplacement de Carine Carvalho) ; ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley, Florian Despond, Denis Dumartheray, Jean Tschopp et Cédric Weissert. Mesdames les Députées Monique Hofstetter et Carine Carvalho étaient excusées.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) ; Madame Françoise Favre, Cheffe de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) ; Monsieur Alain Bolomey, Chef adjoint à la DGEM.

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Prenant la parole en vue de rapporter le point de vue de M^{me} Labouchère qui n'est plus membre du Grand Conseil, une représentante du PLR indique en préambule que la postulante remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse, mais reste partagée quant à certaines interrogations.

Le chômage, que cela soit des jeunes, des actifs ou encore des seniors, l'a toujours interpellée et, dès 2009, elle a effectué plusieurs dépôts en ce sens. Au cours de la commission qui a traité de la prise en considération du postulat, elle dit avoir été interrogée par les doléances qui 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.

Le taux de chômage n'étant actuellement pas très élevé dans le Canton, la période se prête bien pour un bilan et réfléchir à de nouvelles procédures – eu égard notamment à la cessation de certains accords européens qui risquent de provoquer du chômage – ou encore à la manière de mieux former le personnel.

Elle rappelle également avoir exprimé le fait qu'il convenait d'insister sur l'accueil et le premier contact avec l'administré-e. En 2023, elle ne peut qu'adhérer à ce qu'elle avait formulé en 2019 déjà.

Au sujet de l'examen de la réponse du Conseil d'Etat sur le postulat qui lui a été renvoyé par le Grand Conseil, s'il est vrai que le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) fixe un cadre strict à respecter par les cantons pour les assuré-e-s, il n'en reste pas moins que le présent rapport du Conseil d'Etat mentionne, sous chapitre 1 en page 3 : « *Le champ d'action du service public vise en particulier à "prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail".* ».

Il y a lieu de se poser la question de savoir si c'est véritablement le cas, car le système est connu pour être peu souple, de même que les collaboratrices et les collaborateurs gèrent un nombre de dossiers importants – jusqu'à cent cinquante par personne – et n'ont guère plus que trente minutes par mois pour assurer leur traitement.

Si les procédures sont très cadrées et que les décisions doivent être validées par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM), le nombre de mesures est élevé, ce qui en soi est une bonne chose. Néanmoins, la postulante se demande si l'orientation des assuré·e·s est toujours effectuée de manière adéquate. On peut vraiment s'interroger sur ce point d'autant plus que la coordination et la transversalité entre les mesures ne sont pas indiquées.

En outre, elle relève que le Canton de Vaud figure parmi les meilleurs élèves selon le SECO ; soit, mais cela reste général. Elle observe également que, sous le chapitre 3.1, en page 6, la nouvelle structure de la DGEM se veut plus agile et plus dynamique. Les quatre « puces » mentionnées sont ainsi de bonnes intentions, mais leur finalisation n'est pas encore formalisée. A cet égard, il n'y a pas de réponse sur le calendrier de mise en œuvre.

Elle réitère ainsi sa position de 2019, à savoir qu'il faut profiter de cette période où le chômage n'est pas élevé, afin de mener une étude approfondie sur l'efficacité des mesures de la formation du personnel en allant sur le terrain dans une démarche de « bas en haut » plutôt que l'inverse, en écoutant tant les collaboratrices et collaborateurs des ORP que les assuré·e·s.

A ce titre, le Canton de Vaud pourrait être précurseur dans l'application de la Stratégie SPE 2030 puisqu'il y a tout à gagner que les assuré·e·s restent le moins longtemps possible au chômage pour éviter de tomber au revenu d'insertion (RI), car ensuite la réinsertion devient plus complexe et longue. Une étude n'est donc pas superflue.

Elle serait donc favorable à ce que la Commission accepte le présent rapport du Conseil d'Etat à condition que des garanties soient apportées quant à son application.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Indiquant en préambule que l'administration souhaite profiter de cette séance pour montrer les améliorations qui ont été apportées depuis le dépôt du postulat en 2019, la Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) indique que quelques pistes ont été esquissées dans le présent rapport, mais qu'il convient d'en prendre connaissance en lien avec d'autres réponses du Conseil d'Etat, notamment à des interpellations sur les différentes mesures qui existent pour les personnes de plus de cinquante ans qui représentent un potentiel de main-d'œuvre auquel il convient de s'intéresser.

Le Canton de Vaud travaille dans un cadre imposé par la Confédération et des statistiques sont publiées au travers de rapports mensuels. Aussi, le catalogue de mesures est perpétuellement examiné, ce qui fait que certaines d'entre elles sont développées ou alors parfois abandonnées. C'est pourquoi un bilan sur les trois dernières années n'est pas forcément approprié puisque le cadre de ces mesures évolue constamment.

La Stratégie 2030 du Service public de l'emploi (SPE)¹ – développée par la Confédération – présente trois axes, dont le B auquel la postulante tenait fortement ; soit véritablement placer au centre, individualiser et professionnaliser le conseil aux personnes en recherche d'emploi tout en s'assurant que le personnel des ORP ait le profil ainsi que les compétences adéquates pour les accompagner.

Enfin, elle souligne le fait que si des commissaires apprennent qu'il y a d'éventuels problèmes – par exemple au travers de retours du terrain – il conviendra de les faire remonter à l'administration.

Souhaitant rappeler le cadre qui est imposé, la Cheffe de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) précise que tous les cantons ont un mandat de prestation avec la Confédération – d'une durée de quatre ans – qui fixe des objectifs et permet de faire un benchmark entre les cantons. Ce cadre est déterminé et financé par le SECO – au travers du fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC) – c'est pourquoi la marge de manœuvre de l'administration est très faible.

¹ [Stratégie SPE 2030](#), site web du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), .pdf, 9 pages.

Dans ce contexte, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage – qui comprend des représentant·e·s des partenaires sociaux, des cantons, de la Confédération et des milieux scientifiques – a récemment chargé le SECO d'élaborer, avec l'appui des cantons, la Stratégie 2030 du SPE. Celle-ci s'articule autour de douze objectifs stratégiques – répartis en trois champs d'impact de A à C (cf. page 5) – et s'intègre parfaitement à la réorganisation de la DGEM, notamment en termes de prise en charge des demandeuses et demandeurs d'emploi.

Depuis 2019, l'administration a ainsi fortement progressé en prenant en compte l'ensemble de ces éléments. La pandémie de COVID-19 a aussi provoqué de nombreuses réflexions, à savoir comment les ORP doivent accompagner les demandeuses et demandeurs d'emploi dans un monde du travail qui change extrêmement rapidement, tel que durant ladite période de pandémie puisque le chômage a explosé de manière brusque.

Comme exprimé en page 6 du rapport ;

« Les intentions stratégiques qui sous-tendent la création de cette Direction générale sont de :

- *« dynamiser les moyens et les méthodes de prise en charge des DE, dans le cadre d'une stratégie cantonale de placement et d'insertion professionnelle, à élaborer avec les acteurs du terrain et à décliner selon les spécificités régionales du marché du travail ;*
- *rendre plus agile l'organisation et dynamiser l'offre de mesures du marché du travail, en vue d'offrir des prestations adaptées aux besoins des différentes catégories de DE, de manière plus souple et proactive ;*
- *recentrer les ORP sur leur mission de base, à savoir le placement et l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, en les déchargeant de l'activité de prononcer des sanctions pour les DE ne remplissant pas leurs obligations ; cette activité est centralisée depuis mai 2023 auprès d'une entité regroupant l'ensemble des prestations d'autorité en application de la LACI ;*
- *donner aux ORP une plus grande marge de manœuvre dans la prise en compte des spécificités régionales du marché du travail, en valorisant les initiatives qui pourront être discutées au sein d'une nouvelle approche de coordination à l'échelon régional (sous forme de plateformes).*

Ces quatre axes stratégiques visent à valoriser les compétences du terrain et à responsabiliser des équipes autonomes en vue de répondre plus rapidement et de manière plus ciblée aux besoins spécifiques des entreprises et des DE. »

Parallèlement à ces quatre axes – et cela entre dans la volonté exprimée par la postulante – la DGEM se concentre sur la vision, les valeurs ou encore la mission de la DGEM, avec aussi des objectifs pour les cinq ans à venir. A cet égard, un des axes de travail est l'orientation client·e, ainsi que la meilleure prise en compte des partenaires, c'est en ce sens que l'ensemble du personnel des ORP sera formé à une posture client·e. Un autre axe consiste à avoir une culture participative et une plus grande autonomie des collaboratrices et collaborateurs. Deux objectifs restent par ailleurs encore à préciser, à savoir mieux communiquer et optimiser la qualité de la prestation.

En outre, le dispositif d'Unités Communes ORP-CSR – au nombre de six – a été entièrement déployé sur l'ensemble du Canton au 1^{er} janvier 2022. Tel qu'indiqué en page 6 du rapport, *« Les buts visés sont de renforcer la prise en charge et d'augmenter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RI qui y sont inscrits en unissant, au sein d'une même unité, la plus-value du travail des CSR et celle des ORP, ainsi qu'en mettant à leur disposition l'entier des outils et des mesures utilisables par ces deux structures. »*. Il y a donc une collaboration intense avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ainsi qu'avec la Direction de l'insertion et des solidarités (DIRIS).

Enfin, plusieurs mesures spécifiques prennent en charge de manière plus intensive certain·e·s demandeuses et demandeurs d'emploi, telles que *Atout'Age50*, *Solution 50+* et *DuoL*. Aussi, deux projets novateurs ont été mis en œuvre par la DGEM dans le cadre d'un budget spécifique alloué par la Confédération, à savoir *Supported employment* et *Intervention spécialisée au sein des ORP*.

En guise de complément d'information, le Chef adjoint à la DGEM ajoute que de nombreuses statistiques cantonales sont publiées mensuellement sur le site web de l'Etat de Vaud², ainsi que des statistiques nationales sur le site web du SECO³.

Du point de vue du service public de placement, il y a deux publics, à savoir les entreprises ainsi que les demandeuses et demandeurs d'emploi. Dès lors, ce sont quelques 35'000 personnes qui passent par les ORP en moyenne chaque année. L'orientation du service public est de faire en sorte de pouvoir satisfaire, au maximum, l'ensemble des besoins de toutes ces personnes en fonction des réalités d'accès au marché du travail.

Aussi, un catalogue de mesures étendu est à disposition des collaboratrices et collaborateurs des ORP, soit à l'heure actuelle cent douze mesures. Grâce à la Stratégie SPE 2030, des approches plus différenciées sont intégrées dans les perspectives de suivi au sein des ORP, tel que les notions de reconversions professionnelles par exemple.

A la suite de la pandémie liée à la COVID-19, de nombreuses réflexions ont eu lieu sur le fait qu'il existe un public potentiellement important qui risque d'émarger au RI étant donné que certaines problématiques sociales ne sont pas nécessairement identifiées dans le cadre du suivi des conseiller·ère·s en personnel – telles que des situations d'endettement, de logement, de santé ou encore de vie privée – et sous-tendent toutefois la problématique individuelle qui risque de prolonger le chômage, voire de l'étendre au-delà du délai cadre.

Le but était ainsi d'intégrer, dans le cadre du suivi selon l'assurance chômage, des spécialistes du traitement du suivi des problématiques sociales afin de les anticiper. Outre les six Unités Communes ORP-CSR qui prennent en charge les bénéficiaires du RI, les spécialistes en insertion professionnelle prennent aussi en compte des situations individuelles beaucoup plus tôt pour juguler des problématiques qui pourraient perdurer dans le cadre du suivi au chômage et afin d'éviter que les personnes émargent au RI par la suite.

S'agissant du projet *Supported employment* mentionné auparavant par la Cheffe de la DGEM, il s'agit de mesures sur le long terme qui visent à accompagner les demandeuses et demandeurs d'emploi âgé·e·s de cinquante ans à trouver puis à garder une activité lucrative. Il s'agit d'une mesure pilote dont la durée est de cinq ans, soit de 2021 à 2025.

En outre, les fonds dont dispose le service public de placement pour administrer les mesures du marché du travail sont conditionnés par l'évolution du chômage, soit en fonction du nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi. La période 2022-2023 a été une période de baisse favorable et réjouissante s'agissant du nombre de personnes inscrites au chômage, ce qui a néanmoins eu comme corolaire d'importantes baisses de financement pour les mesures du marché du travail. Malgré ces diminutions, les mesures individuelles – qui sont proposées hors du catalogue de mesures – ont augmenté afin de répondre à des situations particulières.

De plus, le représentant de l'administration mentionne que l'orientation ainsi que les améliorations du service du placement dépendent aussi d'autres indicateurs de suivi, tel que la récente enquête du SECO auprès des demandeuses et demandeurs d'emploi⁴. Une soixantaine de questions leur ont été posées sur les conseils des ORP, la qualité de l'accueil, les mesures proposées et leur efficacité ou encore la connaissance relative aux différents métiers. Le sondage de 2023 donne ainsi des indications importantes sur la perception du service tel que dispensé au public.

Aussi, il est précisé que la DGEM effectue chaque année, au mois de juillet, une évaluation globale du catalogue de mesures proposées – par le biais d'indicateurs qualitatifs et statistiques – afin de prévoir le dimensionnement de l'offre pour l'année suivante, c'est pourquoi il serait compliqué de faire un bilan sur trois ans des mesures proposées tel que le demandait le postulat.

Concernant la question de la formation, le Chef adjoint de la DGEM ajoute que l'article 119b⁵ de l'Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) prévoit la formation nécessaire pour exercer le métier de conseiller·ère·s en personnel dans les ORP. Ces personnes doivent être

² [Statistiques du chômage](#), site web de l'Etat de Vaud

³ [Chiffres du chômage](#), site web du SECO

⁴ [Sondage 2023 auprès des demandeurs d'emploi sur les prestations des offices régionaux de placement \(ORP\) et des caisses de chômage \(CCh\)](#), site web de la Confédération

⁵ [Exigences professionnelles imposées aux personnes chargées du service public de l'emploi](#), Fedlex

titulaires du titre de « Spécialiste RH avec brevet fédéral, option de spécialisation Placement public et conseil en personnel » ou justifier d'une formation ou d'une expérience professionnelles reconnue équivalente. A l'heure actuelle, seul le « Brevet fédéral de spécialiste en assurances sociales » est reconnu par la commission d'équivalence, le SECO exigeant d'ailleurs 80% de personnes formées à ce brevet parmi le personnel des ORP. Le Canton de Vaud répond largement à ces exigences puisque le taux se monte à 95%.

Néanmoins, les cantons ont déjà demandé que des formations comme le CAS⁶ en Job-coaching et placement actif ou encore le CAS en Case management qui forment sur d'autres types de prise en charge puissent être incluses dans les formations reconnues. Au-delà de ce socle, les cantons romands ont mis en place, dès 2007, une formation de base intercantonale en vue de former les conseiller·ère·s en personnel à l'exercice de leur métier. Depuis 2018, les cantons romands ont étendu cette offre à une formation continue intercantonale qui vise à ce que les conseiller·ère·s en personnel, qui comptent plus de cinq ans d'activité, mettent à jour leurs connaissances et compétences, notamment sur les nouvelles méthodes de recrutement.

Enfin, il est rappelé que depuis le 1^{er} juillet 2018 les employeuses et employeurs ont l'obligation d'annoncer leurs postes vacants en exclusivité pendant cinq jours (ouvrés) aux ORP dans les secteurs d'activité dont le taux de chômage national dépasse 5%. Cet automatisme a ainsi eu pour conséquence de changer le rapport des ORP aux entreprises – qui était auparavant très local – en augmentant le rayon d'action du service de placement public puisque les employeuses et employeurs ont commencé à ne plus seulement annoncer des postes liés à l'obligation d'annonce, mais à en signaler de manière plus large dans tous les domaines et secteurs d'activité. Par conséquent, l'approche de la DGEM ne s'effectue donc plus uniquement localement mais également régionalement, et ce avec une volonté d'augmenter la proximité aux employeurs.

La Cheffe de la DGEM complète ces propos en observant qu'il est nécessaire de démontrer et d'asseoir le positionnement du Service public de l'emploi. Aussi, souhaite-t-elle revenir sur le nombre de dossiers suivis par les conseiller·ère·s en personnel, qui s'élève plutôt entre cent vingt et cent trente dossiers actuellement. Etant donné que le financement du service est lié au nombre de demandeuses et demandeurs d'emploi, il y a effectivement moins de conseiller·ère·s en personnel qu'il y a trois ans. Cependant, elle souhaite souligner le fait qu'il n'y a pas eu de licenciements puisque les postes des personnes qui partent à la retraite n'ont simplement pas été remplacés et les demandes de taux partiel ont toutes été acceptées. A cet égard, les spécialistes en insertion professionnelle accompagnent au sein des ORP les personnes qui rencontrent des problématiques sociales, car les conseiller·ère·s en personnel n'ont tout simplement pas le temps de s'occuper de ce type de questionnements qui nécessitent de nombreuses recherches.

La Directrice générale précise également que la mise en œuvre de la stratégie cantonale de placement et d'insertion professionnelle (cf. « puce » numéro 1, en page 6 du rapport) prend du temps, mais dit avoir bon espoir qu'elle soit achevée dans le courant de l'année 2024.

Enfin, elle relève que la DGEM développe actuellement un projet qui vise à utiliser de manière plus agile le catalogue de mesures, via un système digitalisé en ligne, ce qui permettra de faciliter le travail des conseiller·ère·s en personnel et de procurer de nombreuses informations à l'attention des demandeuses et demandeurs d'emploi.

4. DISCUSSION GENERALE

Remerciant en préambule les membres de l'administration pour la rédaction du rapport et de leur présentation très complète, un premier commissaire estime que mener une étude serait totalement disproportionné par rapport à ce qu'elle pourrait apporter, d'autant plus avec la mise en œuvre de la Stratégie SPE 2030. Dès lors, il recommande à la Commission d'accepter le rapport puisque de nombreuses garanties, comme demandées par la postulante, ont été apportées au cours de cette séance.

En guise de réponse à deux interrogations d'une deuxième députée, la Cheffe de la DGEM indique qu'il convient de bien distinguer le métier de conseiller·ère·s en personnel ou en placement, de celui de conseiller·ère·s en orientation professionnelle. En outre, elle précise que des plateformes régionales ont été mises en place afin d'être plus proches des entreprises et de mieux connaître leurs besoins, par exemple pour savoir quels seront les métiers de demain ou anticiper une pénurie de personnel dans certains domaines. Ces problématiques ne concernent ainsi pas que la DGEM, mais également, par exemple, le Département de la

⁶ Certificate of Advanced Studies (CAS)

santé et de l'action sociale (DSAS) ou encore le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF).

Au Chef adjoint à la DGEM d'ajouter que chaque ORP dispose de personnel qui est actif auprès des entreprises, afin d'effectuer, entre autres, cette constante remontée d'informations.

S'étant retrouvée confrontée à de nombreuses reprises à la problématique de sectorisation des métiers faite par les ORP, une troisième commissaire souhaite savoir s'il est désormais possible de suivre des formations en lien avec ses compétences, en dépit de la bonne dénomination du métier.

Confirmant que de telles formations individuelles pourraient en effet être libérées, le Chef adjoint signale que les allocations d'initiation au travail (AIT)⁷ sont des mesures qui visent à combler les écarts de compétence des personnes qui souhaitent se réinsérer dans un secteur où une obsolescence de métier est constatée ou dans un domaine quelque peu différent.

5. LECTURE DU RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT POINT PAR POINT

(Seuls les points mentionnés ci-après ont fait l'objet d'une discussion)

3. L'organisation cantonale du Service public de l'emploi

3.1. Une nouvelle structure plus agile et dynamique

Dans la foulée d'une question d'une quatrième commissaire relative à la mise en œuvre des quatre « puces » consignées, la Directrice générale observe que la plupart des projets sont déjà déployés, comme la prise en compte des spécificités régionales et la création des plateformes. La stratégie de prise en charge des demandeuses et demandeurs d'emploi doit néanmoins encore être élaborée, tout comme un certain nombre de projets en lien avec la mise en œuvre des mesures du marché du travail, notamment des projets informatiques qui vont prendre peut-être davantage de temps. L'objectif de la DGEM est dès lors de mettre en œuvre l'ensemble de ces projets d'ici à 2025.

La deuxième intervenante souhaite que le rapport de commission indique que les intentions stratégiques sont, pour la plupart, devenues effectives, ce qui répond à la demande de la postulante.

4. Conclusion

Une cinquième députée fait lecture du passage suivant : « *Potentiellement, cette vision pourrait se matérialiser par des changements significatifs dans les modalités d'organisation de l'assurance-chômage et par une redéfinition des rôles et obligations des acteurs concernés, y compris les personnes en recherche d'emploi.* » et s'interroge alors sur la phrase conclusive.

Rappelant que la Stratégie SPE 2030 s'articule autour de trois champs d'impact, le Chef adjoint à la DGEM note que le C – intitulé « *Mettre en place des solutions numériques intégrées et complètes* » – vise à la mise à disposition d'outils numériques supplémentaires, mais aussi le potentiel transfert d'une partie des activités administratives qui incomberait aux demandeuses et demandeurs d'emplois.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Acceptation du rapport.

La Commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présent-e-s.

Moudon, le 6 avril 2024.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

⁷ [Allocation d'initiation au travail \(AIT/ACIT\)](#), site web de l'Etat de Vaud