

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Grégoire Junod et consorts au sujet du soutien à la formation professionnelle des chômeurs et des moyens mis à disposition

Rappel du postulat

Développement

Selon les statistiques du service de l'emploi, le canton de Vaud comptait plus de 20'000 chômeurs en janvier 2010. Parmi ceux-ci, 8500, soit plus de 40%, sont sans formation professionnelle. Si la formation n'est pas la seule réponse pour lutter contre le chômage, elle constitue cependant un élément important. C'est aussi un bon moyen d'offrir un avenir aux personnes, peu formées ou sans aucune formation professionnelle, souvent parmi les premières victimes du chômage.

C'est d'ailleurs en partant de ce constat, concernant plus spécifiquement les jeunes à l'aide sociale, que le Conseil d'Etat a lancé puis ensuite pérennisé le programme interdépartemental Forjad, visant à offrir une formation professionnelle à tout jeune inscrit au revenu d'insertion. Pour la classe d'âge des 18-25 ans, le revenu d'insertion est maintenant devenu un dispositif d'orientation vers la formation professionnelle et concrétise la volonté du Conseil d'Etat de " faire de la formation des jeunes adultes qui en sont dépourvus une priorité de la législature "1. En juin 2009, le Grand Conseil a d'ailleurs très largement soutenu cette politique en acceptant la pérennisation du programme Forjad.

Si le Conseil d'Etat a trouvé une solution innovante concernant les 18-25 inscrits au RI, la situation des chômeurs reste très préoccupante. Pourtant là aussi, il serait intéressant de pouvoir offrir des formations qualifiantes allant bien au-delà des simples cours de perfectionnement professionnel proposés à l'heure actuelle.

La Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI) offre en la matière une possibilité très intéressante, l'allocation de formation (AFO, art 66a et 66c LACI, voir annexe). Celle-ci permet d'offrir à un chômeur de plus de 30 ans sans formation professionnelle la possibilité de suivre une apprentissage menant au CFC ou l'attestation fédérale de deux ans avec une participation financière du chômage à hauteur d'un maximum de 3500 francs par mois2. En d'autres termes, cette mesure permet de transformer un chômeur en apprenti.

La loi fédérale et ses dispositions d'application prévoient que ce sont les cantons qui sont aujourd'hui compétents pour octroyer les AFO. Les charges liées à cette mesure ne font pas partie des budgets à disposition des cantons pour les mesures du marché du travail. Elles sont donc directement prises en charge par la Confédération.

En 2008, 428 personnes auraient bénéficié de cette mesure en Suisse, soit moins de 1% sur les 60'000 chômeurs qui pourraient être concernés par cette mesure ! En janvier 2010, le canton de

Vaud comptait 66 chômeurs au bénéfice d'une AFO se déroulant en totalité ou en partie sur 2010, contre 317 pour toute la Suisse.

Il y a donc lieu de se demander pourquoi les cantons, et à fortiori le canton de Vaud, ne recourent pas de manière plus intensive aux allocations de formation. Entre les 428 dossiers de 2008 et les 60'000 ayants droits, il y a incontestablement une marge de manoeuvre ! Aujourd'hui, aucune publicité ou presque n'est faite pour cette prestation. Pourtant les dispositions actuelles de la LACI permettraient d'offrir une formation professionnelle aux travailleurs qui en sont dépourvus et ainsi particulièrement exposés au chômage, et notamment au chômage de longue durée.

Par ce postulat, nous demandons donc au Conseil d'Etat de développer une politique active d'accès à la formation professionnelle pour les chômeurs qui en sont dépourvus, notamment à travers le recours aux allocations de formation au sens des articles 66a et 66c LACI.

Grégoire Junod

1 EMPD 154, p.1

2 Dans certains cas, la formation peut être ouverte au moins de 30 ans ou offerte à un chômeur au bénéfice d'une formation professionnelle qui ne serait plus en adéquation avec le marché du travail. (voir annexe)

Annexe : LACI, articles 66a et 66c

Art. 66 a Allocations de formation

1 L'assurance peut octroyer des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans à l'assuré qui:

a.

...

b.

est âgé de 30 ans au moins, et

c.

n'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation.

2 Dans des cas fondés, l'organe de compensation peut autoriser une dérogation à l'al. 1 concernant la durée de formation et la limite d'âge.

3 Ne peuvent bénéficier des allocations de formation les assurés qui possèdent un diplôme d'une haute école ou d'une haute école spécialisée ou qui ont suivi une formation de trois ans au moins, sans diplôme, à l'un de ces établissements.

4 L'allocation n'est octroyée que si l'assuré a conclu avec l'employeur un contrat de formation qui prévoit un programme sanctionné par un certificat.

Art. 66 c 1 Montant et durée des allocations de formation

1 L'employeur verse au travailleur un salaire qui équivaut au moins au salaire d'apprenti correspondant et qui tient compte de façon appropriée de son expérience professionnelle. Il paie les cotisations sociales afférentes au salaire et déduit de la somme versée au travailleur la part à la charge de ce dernier.

2 Les allocations de formation correspondent à la différence entre le salaire effectif et un montant maximum fixé par le Conseil fédéral.

3 La caisse verse les allocations de formation directement au travailleur, paie les cotisations sociales y afférentes et déduit de la somme versée au travailleur la part à la charge de ce dernier.

4 Le délai-cadre d'indemnisation est prolongé jusqu'au terme de la formation pour laquelle

l'allocation a été octroyée.

Réponse du Conseil d'Etat

Le texte déposé par Monsieur le Député Grégoire Junod et ses 47 co-signataires vise à développer une politique active d'accès à la formation professionnelle pour les chômeurs qui en sont dépourvus, notamment à travers le recours plus intensif aux allocations de formation.

Tant en commission qu'en plénum, Mesdames et Messieurs les députés ont plébiscité la proposition de mieux faire connaître cette prestation de l'assurance-chômage, avant de prendre en considération le postulat à l'unanimité.

Les allocations de formation (AFO), une prestation de l'assurance-chômage

Le but des AFO est de soutenir financièrement les demandeurs d'emploi âgés de plus de 30ans, sans formation professionnelle achevée ou possédant une formation obsolète, lorsque ceux-ci suivent une formation de base validée par un certificat fédéral de capacité (CFC) ou un diplôme reconnu par le canton.

Les AFO couvrent la différence entre le salaire figurant dans le contrat d'apprentissage et la rémunération du bénéficiaire de l'AFO, fixée forfaitairement par l'ordonnance d'application de la LACI à fr. 3'500.-- brut.

L'employeur doit répondre aux exigences suivantes:

- Être habilité à former des apprentis
- Conclure un contrat d'apprentissage validé par les autorités en charge de la formation professionnelle
- S'engager à payer pendant toute la durée de l'apprentissage une rémunération équivalente au salaire d'apprenti de dernière année si le bénéficiaire de l'AFO possède déjà une expérience avérée dans le domaine d'activité visé par l'apprentissage
- Verser le salaire convenu par contrat et majoré de la part de l'allocation de formation. Cette dernière et les charges sociales afférentes lui seront remboursées par la caisse de chômage sur la base du décompte de salaire mensuel.

Avantages des AFO pour les parties au contrat d'apprentissage

Pour un demandeur d'emploi non qualifié, les AFO représentent l'opportunité d'acquérir une formation de base et d'obtenir un CFC, en lui assurant un niveau de rémunération qui lui permette de faire face aux obligations financières qui sont celles d'un adulte.

L'employeur peut de son côté bénéficier des services d'un apprenti disposant déjà d'une certaine expérience sur le marché du travail, faisant preuve de davantage de maturité et surtout fortement motivé par l'acquisition d'une formation reconnue. En outre, grâce au versement des AFO, la charge salariale pour l'employeur demeure équivalente au salaire d'un apprenti de dernière année, ou, selon les cas, au salaire de tout autre apprenti.

AFO : coûts et statistiques

S'il est possible de considérer que les allocations de formation constituent un investissement à long terme en offrant une formation professionnelle à des demandeurs d'emploi qui n'en ont pas, il convient de ne pas oublier que les AFO représentent un coût très important pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage, coût que l'on peut estimer à plus de Fr. 100'000.- par cas.

Le Conseil d'Etat fonde son estimation sur le calcul suivant, basé sur l'hypothèse d'un salaire d'apprenti de Fr. 1'000.- par mois :

Rémunération brute mensuelle du bénéficiaire	Fr	3'500.-
./. Salaire brut à charge de l'employeur	Fr	1'000.-
= AFO brute à charge de l'assurance-chômage	Fr	2'500.-

+ 15 % surcoût charges sociales employeur Fr 375.-
 = charge mensuelle pour l'assurance-chômage Fr 2'875.-
 soit sur 3 ans (x 3 x 13) Fr 112'125.-

En ajoutant la contribution salariale de l'employeur (39 x 1'150), on peut donc considérer que l'investissement consenti s'élève grosso modo à Fr. 150'000.- par CFC obtenu, sans tenir compte des quelques échecs en cours de processus. A cette somme doit toutefois être déduit le montant des prestations de l'assurance-chômage auxquelles le bénéficiaire aurait de toute manière droit.

Malgré ces coûts importants, il convient de souligner que le canton de Vaud octroie, proportionnellement, nettement plus d'AFO que la moyenne des cantons suisses, comme le montre le tableau ci-dessous.

Nombre de nouvelles AFO par année				Part du canton de Vaud	Pourcentage des demandeurs d'emploi vaudois par rapport au total suisse (situation en août de chaque année)
Année	Suisse	Vaud			
2008	131	16	12.21%	11.33 %	
2009	192	45	23.44%	11.18 %	
2010	220	48	21.82%	11.30 %	
2011	191	35	18.32%	11.45 %	

Promotion et suivi des AFO

Le Service de l'emploi a développé depuis plusieurs années déjà des mesures de marketing visant à promouvoir les AFO.

La publicité et l'information relative à cette prestation est assurée dans différentes brochures éditées par les administrations cantonale et fédérale et destinées tant aux employeurs qu'aux demandeurs d'emploi. Ces informations sont bien entendu reprises intégralement sur plusieurs pages du site internet de l'Etat de Vaud (rubrique Economie, Emploi / Chômage), lequel segmente également sa communication entre chômeurs et employeurs.

Des articles décrivant les AFO en en présentant les avantages sont également parus dans le supplément emploi de 24heures à plusieurs reprises en 2009 et 2011.

En outre des informations sont systématiquement transmises aux demandeurs d'emploi dès leur inscription au chômage, lors de la séance d'information organisée à leur intention par l'ORP.

Il appartient ensuite au conseiller ORP, lorsqu'il estime que le demandeur d'emploi a effectivement le potentiel d'entreprendre un apprentissage, de reprendre voire de compléter ces informations et d'examiner individuellement l'opportunité d'intégrer la recherche d'une place d'apprentissage à la stratégie d'insertion. Cas échéant, l'octroi d'AFO sera évidemment prévu et promis en cas de conclusion d'un contrat d'apprentissage, pour autant que les conditions légales et réglementaires soient toujours remplies à ce moment-là.

Parallèlement, les collaborateurs rattachés aux offices régionaux de placement (ORP) et spécialisés dans les contacts et le développement de partenariats avec les entreprises se chargent d'acquérir des places d'apprentissage afin de les proposer directement aux demandeurs d'emploi intéressés, respectivement de présenter aux entreprises partenaires des dossiers de demandeurs d'emploi motivés à entreprendre un apprentissage financé par des AFO.

Freins à l'octroi de la prestation

Si de nombreux demandeurs d'emploi non qualifiés se montrent a priori intéressés par cette prestation

lorsque celle-ci leur est présentée, force est de constater qu'une majorité d'entre eux renonce ensuite. L'octroi d'AFO présuppose en effet la recherche, puis la conclusion d'un contrat d'apprentissage. Dans leur recherche de cette place de formation, voire dès le début de l'apprentissage, nombre de candidats se voient confrontés à diverses difficultés dont ils avaient souvent sous-estimé l'importance.

Les conseillers ORP en charge d'octroyer cette prestation, de même que les employeurs, constatent ainsi des lacunes importantes dans les connaissances scolaires de base (lecture, écriture, calcul) et les compétences linguistiques de nombreux candidats, souvent couplées à des capacités d'apprentissage limitées.

S'y ajoute la difficulté pour des personnes âgées d'au moins 30 ans à s'intégrer dans des classes composées d'élèves de moins de 20 ans. Dans le même ordre d'idée, l'intégration au sein du personnel de l'entreprise d'un adulte ayant le statut d'apprenti demande de la part des ressources humaines et du management, des collègues de travail et surtout de l'intéressé des efforts particuliers ou à tout le moins de la bonne volonté. Le risque d'avoir à gérer des conflits relationnels induits par des rapports interpersonnels inhabituels dans le monde professionnel ne doit en tous les cas pas être sous-estimé.

Enfin, le candidat doit concilier apprentissage et vie privée ou familiale, et ce avec une éventuelle baisse de son revenu malgré le versement des AFO.

Ces diverses contraintes requièrent évidemment une très forte motivation et un investissement personnel important pour mener à son terme un tel projet professionnel. Une part non négligeable des candidats intéressés par les AFO échouent malheureusement dès la première épreuve, à savoir celle de convaincre leur futur maître d'apprentissage que celui-ci a intérêt à les engager, en lieu et place de donner sa chance à un jeune sortant de l'école obligatoire.

Le cumul des exigences légales et des éléments précités pourrait limiter le nombre potentiel réel de bénéficiaires, malgré les prémices invoquées par M. le député Junod. Cette question mériterait toutefois d'être reprise sans à priori ni tabou. Des mesures d'accompagnement d'une telle politique seraient à n'en pas douter nécessaires.

Considérations générales sur le postulat

Le postulat demande au Service compétent de recourir de manière plus intensive aux allocations de formation pour les chômeurs sans formation professionnelle afin de lutter contre un chômage récurrent, souvent lié à une absence de qualifications.

Le Conseil d'Etat ne peut que souscrire, sur le principe, au développement d'une politique volontariste en matière d'utilisation des AFO. S'il se réjouit de constater que la prestation AFO permet déjà et chaque année à plusieurs dizaines de demandeurs d'emploi vaudois non qualifiés, réellement motivés et disposant des capacités d'apprentissage suffisantes, d'entreprendre un apprentissage sans avoir à assumer l'intégralité du sacrifice financier inhérent à leur démarche, puis d'obtenir un CFC, il ne peut toutefois pas partager intégralement la vision et le souhait exprimé par le Grand Conseil, et ce pour les motifs suivants.

Le Conseil d'Etat relève en premier lieu que des efforts de promotion et d'information importants sont d'ores et déjà entrepris par le Service de l'emploi. Ces efforts portent leurs fruits, puisqu'ils permettent au canton de Vaud de figurer parmi les leaders suisses en matière d'octroi d'AFO.

Il sied ensuite de rappeler que d'importants efforts sont consentis pour développer le nombre total de places d'apprentissage offertes par les employeurs de notre canton. Il est évident que les chômeurs qui solliciteront des AFO peuvent directement profiter d'une augmentation du nombre total de places d'apprentissage offertes par l'économie vaudoise.

Cependant, l'Exécutif considère aussi que développer davantage la promotion et le marketing des AFO pourrait se révéler contre-productif. Il convient en effet de souligner que 37 % des demandeurs d'emploi vaudois au bénéfice d'AFO pour l'année 2008 se sont réinscrits auprès de l'ORP à l'issue de

l'apprentissage : un tiers pour raison d'échec aux examens et deux tiers après l'obtention de leur CFC, l'employeur n'ayant pas de place à leur proposer en tant qu'employé qualifié. Ce constat, outre qu'il augmente de manière significative le montant investi par apprentissage débouchant sur la réinsertion durable du participant, met aussi et surtout en évidence le coût humain de l'opération. Un marketing et une politique d'octroi plus agressifs risqueraient d'augmenter le taux d'échec précité, notamment en incitant des personnes insuffisamment motivées ou ne disposant pas du bagage scolaire suffisant à se lancer dans une voie qui serait en fait une impasse pour eux.

Le Conseil d'Etat souligne enfin qu'il tient à respecter la liberté de contracter de l'employeur, lequel fixe le nombre d'apprentis qu'il entend engager, puis choisit ensuite librement ceux qu'il entend former jusqu'à l'obtention du CFC. Intervenir uniquement et trop fermement pour augmenter le nombre de bénéficiaires d'AFO pourrait être perçu comme une incitation à engager comme apprentis des chômeurs non qualifiés en lieu et place de jeunes sortant de l'école obligatoire ou de mesures de la Transition 1 telles que l'OPTI ou les semestres de motivation.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat est conscient que l'intensification de sa politique en la matière nécessiterait la mise en place d'une stratégie concertée au sein de son administration et entre celle-ci et les employeurs. Il s'agirait de faire précéder l'AFO d'une mesure d'insertion professionnelle pour vérifier les acquis scolaires et bien identifier le projet de formation en regard des potentialités réelles du bénéficiaire. Des mesures de stimulations favorisant la création de places d'apprentissage spécifiques nécessiteraient des moyens financiers significatifs.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient que, dans une économie compétitive et de haute technologie, une formation professionnelle achevée est un atout important qu'une personne en recherche d'un emploi peut faire valoir. Il n'en demeure pas moins que la décision d'octroi d'AFO est lourde de conséquences, non seulement en termes financiers, mais surtout pour le bénéficiaire qui s'engage dans une démarche difficile pour plusieurs années : il convient donc d'examiner la situation individuelle de chaque candidat avec soin et circonspection et de ne se lancer dans cette voie que si les chances de succès sont élevées au départ. Dans un tel cas de figure les AFO sont parfaitement adaptées.

Notre canton a d'ores et déjà développé une politique volontariste en matière d'AFO, puisqu'il fait partie des cantons qui, proportionnellement, octroient le plus cette prestation. L'information et la promotion du Service de l'emploi atteignent donc leur but. Le Conseil d'Etat demande en conséquence au Service de l'emploi de poursuivre sa stratégie d'information sur les AFO, de tenter de maintenir, voire d'augmenter le nombre d'AFO octroyées, tout en s'assurant que les actions entreprises préservent un équilibre pertinent entre les notions de quantité et de qualité.

Compte tenu de la surreprésentation des personnes sans titre de formation autre que celui obtenu au terme de leur scolarité obligatoire parmi les personnes bénéficiant d'indemnités de chômage, le Conseil d'Etat reprendra cette question dans le cadre du prochain programme de législature. Il (*le Conseil d'Etat*) tiendra compte des expériences et des résultats d'autres programmes de formation professionnelle qui ont fait leur preuve.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 février 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean