

RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LE POSTULAT DE MONSIEUR PIERLUIGI FEDELE, DÉPUTÉ (CS-POP), INTITULÉ « PROTECTION DES TRAVAILLEURS-EUSE-S « SENIORS » : POUR UNE STRATÉGIE CANTONALE » (N° 382)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le postulat demandait d'étudier des axes d'intervention et des mesures pour offrir une meilleure protection aux travailleurs âgés, face au chômage et au risque de précarisation qui en découle.

L'auteur souhaitait en particulier l'examen des modalités d'une rente-pont destinée aux chômeurs arrivés en fin de droit peu de temps avant la retraite. A ce propos, il se référait à un projet à l'étude à Genève. Ce dernier a toutefois été abandonné par le Grand Conseil.

Pour cause, un dispositif analogue a été élaboré et instauré au niveau fédéral. En effet, depuis 2021, les chômeurs arrivés en fin de droit après 60 ans peuvent percevoir, à certaines conditions, des prestations transitoires jusqu'à la retraite. Ce nouveau filet social s'inscrit dans une stratégie plus globale de soutien aux travailleurs âgés touchés par le chômage. Celle-ci inclut également, dans les cantons, des mesures supplémentaires pour favoriser leur réinsertion prioritaire sur le marché du travail.

Les principales modalités de la nouvelle rente-pont fédérale sont exposées ci-après.

Prestations transitoires en faveur des chômeurs âgés (PTra)

Les PTra couvrent les besoins vitaux des bénéficiaires qui ne retrouvent pas de revenu suffisant, après être arrivés en fin de droit. Elles permettent d'éviter qu'ils n'épuisent leurs économies, ou qu'ils aient besoin de l'aide sociale. Composées d'une prestation annuelle et du remboursement de frais de maladie et d'invalidité, ces prestations sont financées par la Confédération, alors que les cantons assument les frais d'exécution.

Ce nouveau dispositif cible des travailleurs disposant d'une fortune modeste. En outre, l'accès aux prestations est soumis à la condition d'avoir exercé, en Suisse, une activité lucrative suffisamment longtemps. Les conditions suivantes doivent être remplies cumulativement :

- Être arrivé en fin de droit après 60 ans ;
- Ne pas avoir de rente AI ou AVS (ni le conjoint) ;
- Avoir cotisé à l'AVS pendant au moins 20 ans, dont au moins cinq ans après 50 ans ;
- Avoir réalisé un certain revenu (21'510 francs en 2022) ; les bonifications pour tâches éducatives et de prise en charge comptent également comme revenus ;
- Avoir une fortune de 50'000 francs au plus pour une personne seule et 100'000 francs pour un couple ; les avoirs du 3^e pilier sont pris en compte, mais pas le bien immobilier habité par son propriétaire ;
- Présenter un excédent de dépenses, c'est-à-dire que les dépenses reconnues excèdent les revenus déterminants (condition économique).

Le montant des prestations couvre la différence entre les revenus et les dépenses reconnus, comme dans le calcul des prestations complémentaires (PC). Il s'élève à 45'225 francs par année au plus pour une personne seule et à 67'838 francs pour un couple. Versées tant que

Les conditions sont remplies, les prestations transitoires cessent à l'âge légal de la retraite, ou s'il s'avère que des PC seront versées, dès l'anticipation possible de la rente AVS. Les bénéficiaires doivent maintenir des efforts d'intégration pouvant prendre la forme d'un recours volontaire aux services de l'ORP. D'autres activités d'intégration au sens plus large, comme un travail bénévole pour une association ou des soins apportés à des proches ou à des connaissances, sont également reconnues, et donc encouragées.

Premières observations et appréciation du dispositif

Au cours des dernières années, le nombre de chômeurs âgés ayant basculé à l'aide sociale après être arrivés en fin de droit a sensiblement augmenté, en raison notamment des dernières réformes de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, ainsi que du vieillissement démographique. De telles situations ne devraient pas toucher des seniors ayant travaillé toute leur vie. Dans cette optique, le nouveau régime de prestations transitoires a permis de compléter notre système de sécurité sociale. La protection des travailleurs âgés s'en trouve améliorée. Il y avait nécessité d'agir de manière harmonisée et ciblée, au niveau fédéral.

Ainsi, depuis juillet 2021, l'ORP informe les demandeurs d'emploi potentiellement concernés et les orientent vers la caisse de compensation du Jura, qui est compétente pour les renseigner spécifiquement et pour statuer, le cas échéant, sur leurs demandes de prestations. Dans ce cadre et à ce jour, l'autorité compétente a statué positivement sur 19 requêtes, respectivement négativement sur 26 demandes au motif de conditions économiques ou personnelles pas (encore) remplies, une demande étant encore en cours d'examen. A fin 2024, on dénombrait huit bénéficiaires actifs.

Plusieurs interprétations sont possibles pour expliquer ce chiffre assez peu élevé. Certains observateurs y voient une demande et des besoins plus faibles qu'escomptés, une situation s'améliorant pour les seniors sur le marché du travail, ou encore un système de sécurité et de prévoyance sociale et professionnelle préalablement suffisant. D'autres pointent du doigt des conditions d'accès trop strictes conduisant au refus des demandes, et à une mise en œuvre administrativement lourde par rapport aux prestations réellement versées.

Il est vrai que les Chambres fédérales ont adopté un modèle sensiblement plus restrictif que la proposition initiale du Conseil fédéral. En revanche, la mise en œuvre, l'efficacité et les impacts de ce nouveau régime social doivent faire l'objet d'une évaluation. Après un premier rapport intermédiaire en décembre 2023 (disponible sur le site de l'OFAS), une évaluation plus approfondie sera effectuée en 2026. Elle permettra au Département fédéral de l'Intérieur, respectivement au Conseil fédéral, de proposer les actes législatifs et réglementaires pour l'adapter s'il y a lieu. Il s'agit là d'un processus fixé dans la loi.

Attendre l'évaluation et la position du Conseil fédéral

Vu l'existence, à présent, de prestations transitoires au niveau fédéral, il n'est pas indiqué aujourd'hui de créer et de financer, au niveau cantonal, un dispositif analogue ou complémentaire. Il convient au contraire d'attendre l'évaluation, ses conclusions et les propositions du Conseil fédéral dès 2026. Le Gouvernement jurassien pourra alors se positionner et défendre, en fonction des observations et des expériences qui sont encore nécessaires, et qui seront encore réalisées dans le Jura, des adaptations dans le sens de prestations fédérales plus accessibles.

Cependant et pour éviter notamment de mauvaises incitations, de telles prestations de préretraite ne devraient pas être trop attractives, ni versées avant 60 ans. Sur ce point, le Gouvernement jurassien rejoint la position adoptée jusqu'ici par le Conseil fédéral : le seuil de

55 ans serait trop bas. Les personnes âgées de 55 à 58 ans qui conservent la volonté et la capacité de prendre un emploi présentent encore des chances suffisantes de se réinsérer. C'est ce qu'il convient d'encourager avec des mesures favorisant leur réinsertion et leur indépendance financière sur le marché du travail.

Au niveau cantonal, le Gouvernement entend privilégier cet axe d'intervention, et non pas développer, dans le cadre du service public de l'emploi, de nouvelles formes de revenus sociaux ou professionnels subventionnés. Dans cette perspective, deux nouvelles mesures sont expérimentées dans le Jura, en faveur des chômeurs âgés spécifiquement.

Supported Employment

Le « Supported employment » (SE) est un programme d'action éprouvé visant à soutenir les personnes ayant des difficultés à intégrer le marché du travail. Il s'agit d'aider les bénéficiaires sur le long terme à trouver et à garder une activité lucrative.

Depuis 2021, le Jura, et plusieurs autres cantons, testent le SE à l'intention de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, au chômage de longue durée et sur le point d'arriver en fin de droit. Cette mesure est inédite dans le cadre de l'assurance-chômage. D'une durée de 18 mois au plus, elle peut se poursuivre bien au-delà des indemnités de chômage. En outre, la participation est complètement facultative. Les demandeurs d'emploi concernés sont invités à en bénéficier, de manière autodéterminée, sans assignation de l'ORP.

Ils profitent alors des services intensifs de job coachs qui s'impliquent avec eux dans la recherche d'un emploi convenable et durable. Ces job coachs démarchent et conseillent aussi les employeurs. Ces derniers peuvent, selon les cas, percevoir une indemnité en cas d'engagement. Des mesures individuelles de formation liées au poste pourvu peuvent aussi être financées si nécessaire, afin de favoriser une intégration durable.

Dans le canton du Jura, le projet est développé en collaboration avec la Fondation IPT. Depuis août 2021, 199 seniors ont été invités, trois mois avant d'arriver possiblement en fin de droit, à bénéficier du programme. Sur ces 199 personnes, 46 (23%) ont choisi d'en profiter. Trente-sept d'entre elles l'ont terminé, dont 17 avec une prise d'emploi (CDI). Ce projet-pilote se poursuit jusqu'à fin 2025. Une évaluation indépendante effectuée en continu par le bureau Ecoplan permettra de se déterminer quant à la suite à donner à cette expérimentation.

IncORPore

Toujours au titre de projet-pilote jusqu'à mi-2026, une cellule intitulée incORPore et dédiée aux demandeurs d'emploi pour lesquels un placement est difficile, est opérationnelle depuis l'automne 2022 au sein de l'ORP. Son action se base, d'une part, sur un projet d'intégration professionnelle individuel et réaliste convenu avec le demandeur d'emploi, voire avec d'autres partenaires, comme l'action sociale ou l'assurance-invalidité, et, d'autre part, sur des contacts étroits avec les entreprises. Cette cellule incORPore est actuellement au cœur d'un projet mené avec le Service de l'action sociale dans le cadre du Plan équilibre 22-26. Il vise à réintégrer plus efficacement, sur le marché du travail, non seulement les demandeurs d'emploi seniors au bénéfice d'indemnités de l'assurance-chômage, mais également ceux qui perçoivent l'aide sociale ou qui risquent de devoir y recourir.

Dans cette perspective, il convient de mobiliser, de manière individualisée et ciblée, les outils dont les demandeurs d'emploi ont besoin pour réussir leur réinsertion. Il n'existe effectivement pas de solution standard qui puisse être appliquée de manière efficiente au placement des demandeurs d'emploi âgés. Au contraire, l'accompagnement personnalisé tenant compte du

marché du travail ainsi que des ressources, des attentes et des besoins de chacun doit demeurer au cœur du dispositif. L'expérience acquise, et la grande diversité des situations rencontrées, montrent que seules des mesures définies et appliquées au cas par cas, en collaboration avec les demandeurs d'emploi eux-mêmes, les employeurs et les acteurs de la collaboration interinstitutionnelle, peuvent être efficaces. La diversité des prestations déjà accessibles aujourd'hui offre la marge de manœuvre nécessaire pour assurer une telle prise en charge des chômeurs âgés sur le terrain.

Conclusion

Les nouvelles mesures explicitées dans le présent rapport correspondent, du point de vue du Gouvernement, aux axes à privilégier pour offrir une meilleure protection des travailleurs âgés dans le sens voulu par le postulat.

Le Gouvernement souligne que ces mesures bénéficient d'un financement essentiellement fédéral. Cet aspect doit être pris en considération dans le cadre d'une politique se voulant non seulement solidaire, mais aussi responsable et cohérente au vu des perspectives budgétaires du canton et des mesures adoptées dans le cadre du Plan équilibre 22-26.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Le Gouvernement vous prie de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'expression de sa considération distinguée.

Delémont, le 15 avril 2025

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
le Chancelier



Jean-Baptiste Maître