

## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Muriel Cuendet Schmidt et consorts - Chômage et bénévolat : les demandeurs d'emploi de notre canton empêchés de s'engager bénévolement ?!

#### **Rappel**

*Depuis quelques mois, plusieurs demandeurs-euses d'emploi engagés-es bénévolement dans le domaine médico-social se sont vu purement et simplement interdire par leur conseillers-ères en placement cette activité qu'ils effectuaient à raison de quelques heures par semaine.*

*Le droit au versement d'indemnités de chômage n'est possible que si le-la demandeur-deuse d'emploi est reconnu-e apte au placement. Or, selon le bulletin LACI B261a<sup>1</sup>, le bénévolat ne remet pas en question cette dernière pour autant qu'il soit effectué dans le respect des critères mentionnés par le Secrétariat d'Etat à l'économie.*

*Une activité bénévole de quelques heures hebdomadaires peut même favoriser ce retour à l'emploi car elle permet de :*

- rester actif ;*
- maintenir un réseau ;*
- exercer et acquérir des compétences ;*
- bénéficier de formations<sup>2</sup>;*
- d'obtenir une attestation — presque similaire à un certificat de travail — qui peut être ajoutée à un dossier de candidature.*

*Le droit au versement d'indemnités de chômage a comme contrepartie le devoir d'effectuer une recherche d'emploi active en vue d'un retour sur le marché du travail dans les meilleurs délais. Toutefois, une personne exerçant le bénévolat fait preuve d'engagement citoyen. Quand il s'agit en plus d'un engagement dans domaine médico-social, c'est de solidarité dont elle fait preuve envers d'autres citoyens-nes qui rencontrent des difficultés liées au vieillissement, au handicap ou encore à la maladie. Ce type d'activité favorise également la cohésion sociale<sup>3</sup>.*

*À l'heure où :*

- les enjeux de santé publique liés au vieillissement de la population sont particulièrement aigus dans notre canton ;*
- le canton reconnaît l'action bénévole comme complémentaire à celle de l'état en soutenant les structures actives dans le domaine du maintien à domicile<sup>4</sup> — article 70 Constitution vaudoise.*

*Il devient urgent de clarifier cette problématique au sein du Service de l'Emploi (SDE) et des Offices régionaux (ORP) de placement du canton.*

<sup>1</sup> <https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/service/publikationen/kreisschreiben---avig-praxis.html>

<sup>2</sup> Par exemple, <https://www.benevolat-vaud.ch/formations/formations>

<sup>3</sup> Bühlmann, Marc / Freitag, Markus (2007). Freiwilligkeit als soziales Kapital der Gesellschaft. Ein Vergleich der Schweizer Kantone. In : Farago, Peter. Freiwilliges Engagement in der Schweiz: Zurich: Seismo. Pp. 56-107.

<sup>4</sup> <https://www.vd.ch/themes/soutien-social-et-aides-financieres/benevolat/le-benevolat-un-mouvement-soutenu-par-le-canton-et-les-communes/>

*J'ai donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- Quelles sont les directives transmises au sein des ORP en matière d'engagement bénévole et de droit au chômage ?*
- Une distinction est-elle opérée en fonction du domaine — culturel, sportif, médico-social — dans lequel il est exercé ?*
- Les directives B261 et B261a sont-elles appliquées par le SDE ?*
- Une clarification va-t-elle être effectuée au sein de ces entités ? Dans quel délai et sous quelle forme ?*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Muriel Cuendet Schmidt*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

A titre liminaire, le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'objectif principal d'une personne demandeuse d'emploi bénéficiant d'indemnités journalières est de se réinsérer le plus rapidement et durablement possible sur le marché du travail en retrouvant un emploi salarié.

Pour atteindre cet objectif, chaque personne concernée doit mettre en œuvre une stratégie définie avec son-sa conseiller-ère en personnel, notamment en effectuant des recherches d'emploi dans des secteurs déterminés, en se présentant à des postes convenables – qu'ils soient proposés par l'ORP ou trouvés par l'assuré-e –, et, cas échéant, en participant à des mesures du marché du travail. Dans cette perspective, une activité bénévole ne pose à priori aucun problème, sauf si elle devait constituer un frein à une prise d'emploi ou à une participation à une mesure. C'est le message fondamental qui sous-tend les directives établies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à l'intention des autorités en matière d'assurance-chômage, en particulier dans les paragraphes consacrés à l'exercice de l'activité bénévole en lien avec l'aptitude au placement (Bulletin LACI IC / B261 et B261a).

Ce faisant, le Conseil d'Etat souhaite rappeler son soutien à l'engagement bénévole. Sur le principe, il entend donc préserver et encourager la possibilité pour des personnes inscrites à l'Office régional de placement (ORP) d'exercer une activité bénévole dans la mesure où cela ne peut que favoriser leur intégration dans le marché du travail, voire leur retour à l'emploi, tout en leur permettant de rester actives, de maintenir un réseau et d'acquérir des compétences.

### **Question 1 : « Quelles sont les directives transmises au sein des ORP en matière d'engagement bénévole et de droit au chômage ? »**

Le Conseil d'Etat confirme qu'il n'existe aucune directive ou instruction visant à interdire l'exercice d'une activité bénévole aux personnes inscrites dans les ORP.

De manière générale, les personnes au chômage doivent informer leur conseiller-ère ORP de toute activité exercée parallèlement au chômage qui pourrait potentiellement diminuer leur taux de disponibilité, voire remettre en cause leur aptitude au placement. En cas de doute à ce sujet, les ORP doivent soumettre les cas à l'autorité cantonale (service juridique) à qui il appartient, de lancer un examen d'aptitude au placement qui se conclut par une décision formelle. A cet égard, il ne peut qu'exprimer sa surprise à la lecture de l'affirmation selon laquelle des demandeurs-euses d'emploi engagés-es bénévolement dans le domaine médico-social se sont vu purement et simplement interdire l'exercice de leur activité par leur conseiller-ère ORP.

Comme le précisent les directives fédérales, les activités – exercées parallèlement au chômage – peuvent prendre plusieurs formes ; il peut s'agir par exemple d'une formation entreprise parallèlement au chômage, du lancement ou de l'exercice d'une activité indépendante ou d'une activité bénévole.

S'il s'agit d'une activité bénévole, la première démarche consiste à examiner s'il s'agit effectivement d'une « réelle » occupation bénévole, qui poursuit un but social, d'entraide, de bienfaisance ou de solidarité, dans une organisation ou un contexte à caractère non lucratif ou s'il s'agit d'une activité « non payée », mais au service d'une organisation avec but lucratif qui pourrait être assimilée à un emploi.

Dans le premier cas de figure, à savoir les activités bénévoles de bienfaisance, à caractère purement social, dans des organisations sans but lucratif ne concurrençant pas l'économie, il n'y a en général pas d'incompatibilité avec les obligations liées au chômage. Dans ces situations, les ORP doivent rappeler aux assuré-e-s la priorité des prescriptions de contrôle liées à l'assurance-chômage sur leur activité bénévole.

En d'autres termes, les personnes concernées sont informées qu'elles peuvent poursuivre leur activité bénévole sans aucune restriction mais qu'elles doivent être disposées, et en mesure, de renoncer en tout temps à celle-ci pour se présenter à un poste, prendre un emploi ou pour participer à une mesure du marché du travail.

Ce n'est qu'en cas de non – respect d'une obligation inhérente au chômage (absence à un rendez-vous, abandon de mesure ou refus d'emploi convenable notamment), dont la cause invoquée serait la pratique d'une activité bénévole, que l'ORP doit soumettre le dossier au secteur juridique pour un examen, et cas échéant, une décision d'inaptitude au placement. En réalité, les décisions niant l'aptitude au placement pour ce motif sont extrêmement rares, voire inexistantes.

Le second cas de figure, à savoir des activités dites « bénévoles », car exercées à titre gracieux, mais qui sont en réalité assimilables à des emplois rémunérés, est plus problématique dans la mesure où ces emplois peuvent potentiellement faire concurrence à l'économie privée. On parle ici de travaux effectués pour le compte d'une organisation générant un gain financier, comme tenir la comptabilité ou le secrétariat d'une petite entreprise.

Ces situations sont soumises aux caisses de chômage qui les assimilent et les traitent comme s'il s'agissait d'un gain intermédiaire qu'un chômeur ou une chômeuse retire d'une activité salariée ou indépendante effectuée durant une période de contrôle. Si le salaire versé n'est pas conforme au tarif usuel dans la profession et la localité, les caisses de chômage doivent l'adapter – en l'espèce déterminer un revenu hypothétique – en fonction des usages professionnels et locaux pour ce genre de travail en se fondant sur les prescriptions légales, la statistique et les échelles des salaires usuels de l'entreprise ou de la branche, les contrats types ou les conventions collectives de salaire.

Ce revenu hypothétique, considéré comme un gain intermédiaire, est ensuite déduit du gain assuré, la différence constituant le montant versé par le chômage à la personne assurée. Dans ces circonstances, bien que rien ne les oblige à mettre un terme à leur emploi non rémunéré, les personnes concernées n'ont évidemment aucun intérêt à le poursuivre dès lors qu'elles se voient amputées d'une partie de leurs revenus de chômage pour ce motif.

Tout en réitérant le fait qu'il n'a connaissance d'aucune interdiction faite à une personne au chômage d'exercer une activité bénévole, le Conseil d'Etat part du principe que l'interpellation ne vise que les « vraies » activités bénévoles visées dans le premier cas de figure décrit ci-dessus. Au demeurant, que l'on se trouve dans l'une ou l'autre situation, les conseillers et conseillères ORP ne peuvent pas purement et simplement interdire à leurs assuré-e-s d'exercer une activité bénévole sans qu'une procédure soit lancée, soit auprès du service juridique qui la conclut par une décision formelle, soit auprès de la caisse de chômage, laquelle doit également statuer sur la situation financière des chômeurs-euses, au minimum par un décompte mensuel précis.

***Question 2 : « Une distinction est-elle opérée en fonction du domaine — culturel, sportif, médico-social — dans lequel il est exercé ? »***

Il n'est fait aucune distinction en fonction du domaine d'activité. La seule distinction qui est effectuée est celle indiquée dans la réponse à la question numéro un, ci-dessus, à savoir en fonction du caractère de l'activité et du but lucratif ou non de l'organisation dans laquelle elle s'opère.

***Question 3 : « Les directives B261 et B261a sont-elles appliquées par le SDE ? »***

Le Conseil d'Etat considère que les directives du SECO précitées sont effectivement appliquées par le canton, toutefois de manière plus simple et nettement moins restrictive pour les personnes demandeuses d'emploi. Ainsi, le canton ne soumet pas l'exercice d'une activité bénévole à une autorisation formelle préalable ; il ne fixe pas non plus de limite temporelle de 3 semaines à l'exercice d'une activité bénévole, ni de pourcentage maximal dans le cadre d'une activité exercée sans approbation préalable. Il en résulte de fait – et comme décrit ci-dessus – plus de souplesse pour les personnes désireuses de consacrer du temps aux engagements citoyens ou aux activités à valeur sociale.

**Question 4** : «*Une clarification va-t-elle être effectuée au sein de ces entités ? Dans quel délai et sous quelle forme ?* »

De manière générale, le personnel des ORP, et en particulier les conseillers et conseillères en personnel de ces entités, bénéficient, non seulement au début de leur prise de fonction, mais également en cours d'emploi, de formations, d'une part sur les aspects métiers, sur les procédures de suivi et de conseil des demandeur-euse-s d'emploi, et d'autre part sur les dispositions légales et règlementaires en matière d'assurance-chômage. En outre, des rappels sont régulièrement effectués lorsque des contrôles internes révèlent des disparités dans l'application des directives.

En conclusion, le Conseil d'Etat réaffirme sa volonté de permettre aux personnes demandeuses d'emploi d'exercer une activité bénévole durant leur période de chômage. Il est en effet convaincu que, pour autant que cette occupation ne fasse pas obstacle aux objectifs et aux obligations liés au chômage, cette expérience peut au contraire se révéler comme une opportunité pour les personnes concernées. Il ajoute enfin qu'un rappel des instructions internes citées ci-dessus a d'ores et déjà été effectué auprès des collaborateurs et collaboratrices des ORP, via leurs supérieurs hiérarchiques.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 novembre 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*