

L'importance de l'assurance-chômage face au risque de chômage de longue durée

Janka Serena Wegmüller, Secrétariat d'Etat à l'économie

Daniel Keller, Secrétariat d'Etat à l'économie

Le chômage est un risque qui a une portée considérable sur le plan économique. Or, l'assurance-chômage joue un rôle capital pour éviter que les pertes de gain dues au chômage perdurent et pour favoriser la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

Le système de sécurité sociale intervient à différents moments pour couvrir toute une série de risques. Pour les personnes en quête d'emploi, les offices régionaux de placement (ORP) institués par l'assurance-chômage (AC) constituent généralement le premier point de contact. Ceux-ci versent aux assurés un revenu approprié pour compenser le manque à gagner résultant des périodes de chômage. Grâce aux indemnités journalières ainsi octroyées, le système de l'AC joue le rôle de stabilisateur automatique de l'économie en période de récession. En outre, les conseillers en personnel ORP offrent une assistance ciblée aux demandeurs d'emploi en vue de leur insertion ou réinsertion rapide et durable sur le marché de l'emploi. En effet, plus celle-ci est rapide, moins les demandeurs d'emploi risquent

de connaître le chômage de longue durée, d'arriver en fin de droits et de devoir recourir à l'aide sociale. Un service de placement efficace et efficient permet donc d'alléger les charges pesant sur d'autres composantes du système de sécurité sociale. Acteur important de ce système, l'AC contribue notamment à réduire les coûts induits par le chômage de même que les coûts du système de sécurité sociale dans son ensemble.

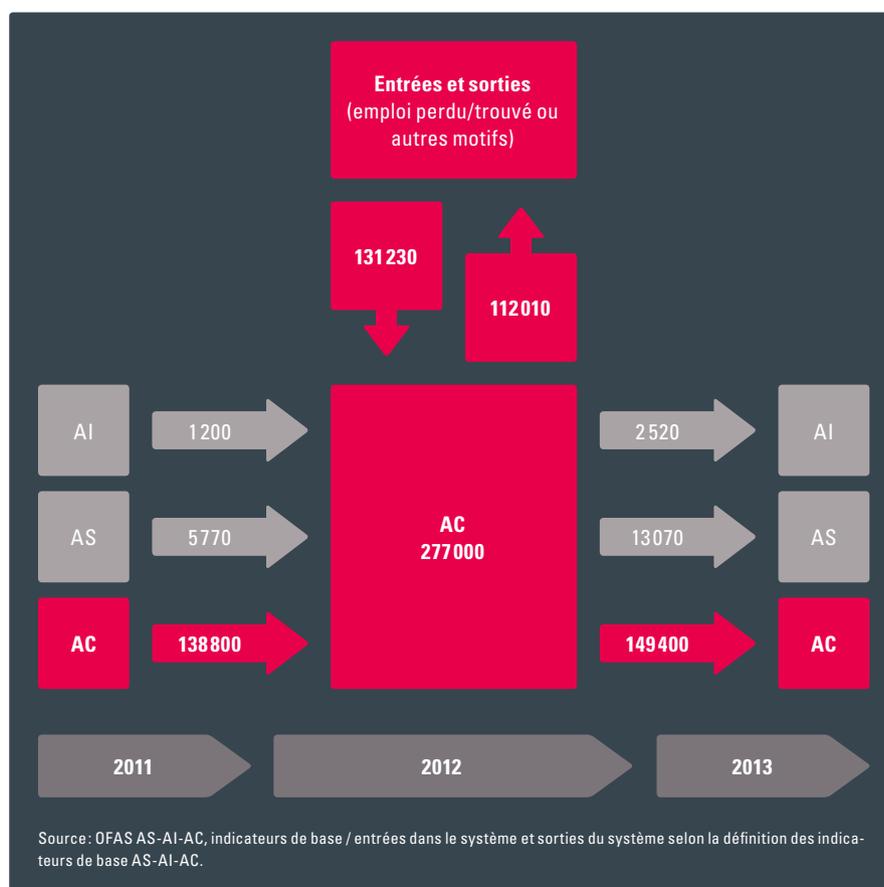
Le présent article identifie les principaux risques de chômage de longue durée et se penche sur les conditions de son apparition. Il expose par ailleurs les instruments utilisés par l'AC pour offrir un accompagnement adapté aux demandeurs d'emploi et, par conséquent, lutter contre le chômage de longue durée et éviter les situations de fin de droits.

AS-AI-AC

La base statistique sur laquelle se fonde le monitoring AS-AI-AC¹ résulte de la mise en relation des données administratives concernant les allocataires de trois systèmes de prestations : l'aide sociale (AS), l'assurance-invalidité (AI) et l'assurance-chômage (AC). Le système AS-AI-AC, qui recense toutes les prestations versées depuis 2005, est actualisé chaque année. Le nombre d'allocataires et la quantification des personnes qui passent d'un système de prestations à un autre illustrent l'importance de chacune des institutions sociales. Le schéma ci-après se concentre sur l'AC et sur le flux des personnes ayant eu recours, entre 2011 et 2013, aux indemnités journalières suppléant le manque à gagner durant les phases de chômage, à l'aide sociale économique et aux rentes de l'AI censées subvenir aux besoins vitaux.

Exemple de lecture du graphique

En 2012, 277 000 personnes au total ont perçu des indemnités journalières de l'AC. Parmi elles, 131 230 ont été nouvellement enregistrées dans le système AS-AI-AC (cessation d'emploi, fin de formation, etc.) et 112 010 en sont sorties et ont cessé de percevoir des indemnités journalières, soit parce qu'elles ont repris une activité lucrative ou se sont retirées du marché du travail (formation continue, départ à la retraite, etc.), soit pour d'autres motifs. Au total, 138 800 personnes ont perçu des indemnités journalières en 2011 et en 2012. Elles sont 149 400 à en avoir perçu en 2012 et en 2013.

Flux axé sur l'AC : passages d'un système à l'autre et entrées/sorties recensés entre 2011 et 2013

RISQUE DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE Une phase de chômage brève et unique ne laisse guère de traces dans le parcours professionnel des candidats à l'emploi. Au terme d'une formation, après un emploi ou à l'issue d'une mesure de réorientation professionnelle, la plupart d'entre eux retrouvent rapidement un nouveau travail. Le chômage ne présente un risque que lorsqu'il s'étend sur une longue période. Les périodes de chômage prolongées et répétitives ont un impact plus négatif sur les perspectives de retour à l'emploi et sur le montant des salaires ultérieurs que les phases plus courtes et non fréquentes. Après une longue période de chô-

mage, les pertes de salaire ne peuvent souvent être comblées qu'en partie (Bocherens/Weber 2015).

Sont considérées comme chômeurs de longue durée les personnes en recherche d'emploi inscrites depuis plus d'un an auprès d'un ORP. Les chômeurs de longue durée sont exposés au risque d'épuiser leurs droits aux prestations de chômage. En outre, la probabilité qu'ils doivent recourir à l'aide sociale économique est plus grande que pour les chômeurs de courte durée. Le risque de chômage de longue durée est lié à la somme de caractéristiques individuelles (âge, formation, état de santé, p. ex.) et de facteurs de nature structurelle (mutation structurelle du marché du travail, montant et durée de perception des allocations de chômage, etc.). Des études ont montré que les personnes âgées, divorcées, sans formation professionnelle ou originaires de pays non membres de l'UE

¹ www.ofas.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > AS-AI-AC.

étaient nettement plus menacées par le chômage de longue durée et, donc, plus susceptibles de recourir à l'aide sociale (Fluder et al. 2014). Voilà pourquoi une aide ciblée et des mesures efficaces sont nécessaires à ce niveau.

QUELLES SONT LES CAUSES DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ? Le chômage fluctue au gré de la conjoncture avec un certain décalage temporel. Le chômage de longue durée, quant à lui, suit les variations du taux de chômage avec quelques mois de retard. Durant les premiers mois de chômage, les personnes présentant des caractéristiques individuelles favorables sont plus nombreuses à retrouver une activité professionnelle. Celles ayant un profil moins favorable sont plus souvent confrontées au chômage de longue durée. L'influence des caractéristiques individuelles sur l'employabilité des demandeurs d'emploi dépend de la structure du marché du travail, c'est-à-dire des compétences professionnelles et sociales demandées. Or, cette demande dépend elle-même de facteurs conjoncturels et structurels.

Le chômage de longue durée réduit la chance d'une réinsertion.

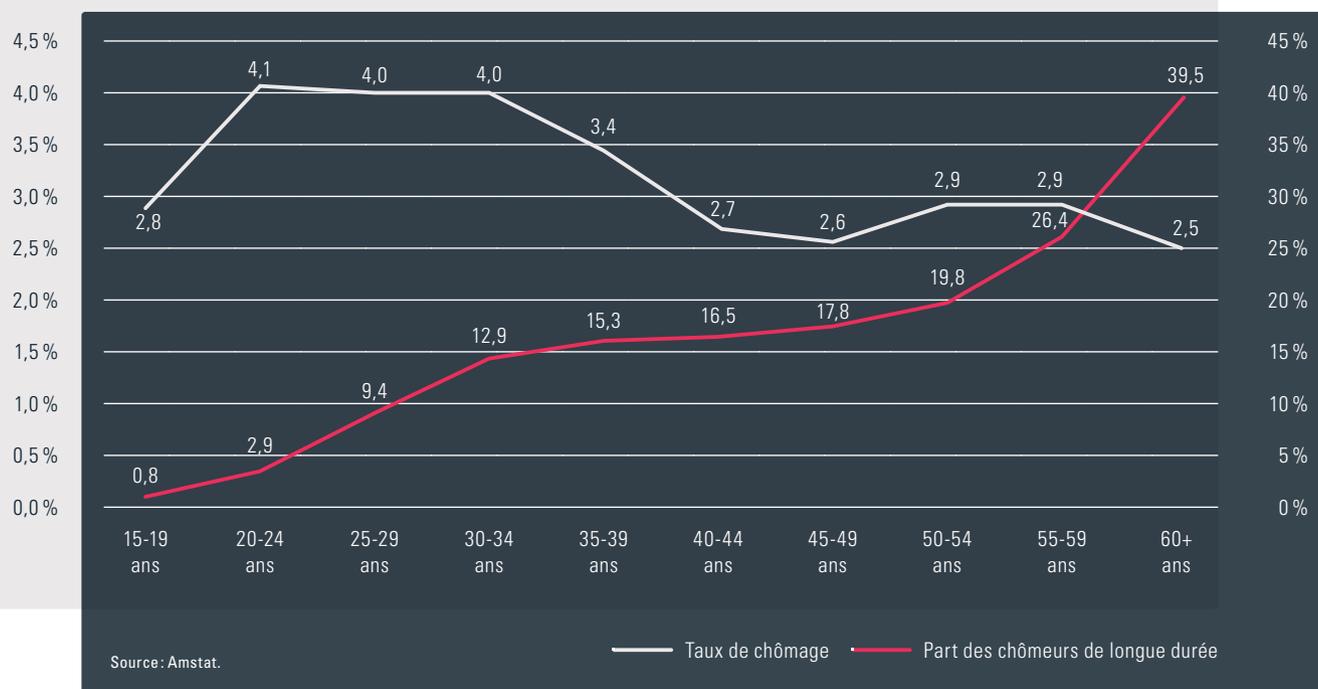
La seule durée du chômage réduit la chance de retrouver un travail. Indépendamment des caractéristiques personnelles des demandeurs d'emploi, le risque de devenir chômeur de longue durée augmente fortement avec le temps. Cela peut s'expliquer tout d'abord par le déclin des compétences professionnelles induit par une longue période d'inactivité. Par ailleurs, une phase de chômage prolongée a tendance à envoyer un signal négatif aux employeurs potentiels. Ainsi, le chômage de longue durée peut être interprété comme un manque de motivation au travail et à l'effort, un manque de compétences sociales, une propension au surmenage, etc. Si cette interprétation peut s'avérer fondée dans certains cas, elle est souvent l'expression d'une stigmatisation injustifiée. Il n'en demeure pas moins qu'une recherche d'emploi infructueuse sur une longue période peut se traduire par une perte de motivation

et une résignation grandissante des personnes concernées, ce qui réduit d'autant leurs chances de retour à l'emploi.

FAITS ET CHIFFRES CONCERNANT LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE En comparaison internationale, le taux de chômage de longue durée en Suisse se situe à un niveau nettement inférieur à la moyenne des pays de l'UE. Ainsi, entre 2004 et 2007, la part des chômeurs de longue durée dans le nombre total de chômeurs a oscillé autour de 20 %. Elle s'est abaissée à 13,1 % en 2009, a augmenté en 2010 – sous l'effet de la crise financière – pour atteindre 21,4 % et s'est de nouveau réduite en 2011, où elle s'est établie aux alentours de 15 %. Au troisième trimestre 2015, elle se chiffrait à 15,5 %. Soulignons que les personnes relativement âgées ont été les plus concernées par le chômage de longue durée ; près de 27 % des chômeurs de plus de 50 ans étaient en recherche d'emploi depuis plus d'un an déjà, tandis que cette situation n'a concerné que 11,8 % des moins de 50 ans. En règle générale, les personnes plus âgées sont plus exposées au risque de chômage de longue durée que les jeunes : un examen de la proportion des chômeurs de longue durée par rapport à l'ensemble des chômeurs fait clairement apparaître que ce risque augmente avec l'âge. A partir de 50 ans, ce risque s'accroît même considérablement (voir graphique G1).

En raison de l'évolution démographique, la proportion de personnes relativement âgées tend à augmenter non seulement dans la population active, mais aussi, indirectement, parmi les demandeurs d'emploi. Compte tenu de la tendance démographique et de la forte vulnérabilité des personnes relativement âgées au chômage de longue durée, l'AC accorde à celles-ci une attention particulière.

INSTRUMENTS DE L'AC POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE Les chômeurs de plus de 50 ans sont exposés à un risque accru de chômage de longue durée. Afin de tenir compte de ce risque, la loi sur l'assurance-chômage (LACI) a prévu un système d'indemnisation spécifique pour les personnes de plus de 55 ans ; pour une durée de cotisation d'au moins 22 mois, elles ont droit à jusqu'à 520 indemnités journalières. A certaines conditions, elles peuvent même prétendre à des indemnités journalières sup-

Taux de chômage et part des chômeurs de longue durée par classe d'âge (3^e trimestre 2015)

plémentaires qui peuvent être maintenues jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS.

Outre ces prestations « passives », l'AC apporte son soutien aux demandeurs d'emploi en mettant à leur disposition un éventail d'instruments « actifs » et stimulants en vue de leur insertion ou réinsertion dans la vie active. Les instruments tels que le conseil, le placement et les mesures relatives au marché du travail (MMT)² s'inscrivent dans le cadre de l'activité d'exécution du service public de l'emploi. Celle-ci est pilotée par la Confédération à l'aide d'indicateurs de résultat qui incitent fortement les organes cantonaux d'exécution à engager des actions ciblées contre le chômage de longue durée. Grâce à la stratégie ainsi mise en œuvre, la part des chômeurs de longue durée s'est de nouveau fortement réduite après la crise financière, à partir de 2011.

Les MMT (voir tableau T1), présentées ci-après, ont pour but de maintenir et d'améliorer l'aptitude au placement des assu-

rés en soutenant leurs qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail et en leur offrant la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle. Elles sont conçues de façon à éviter le chômage de longue durée. Dans le cadre de la 4^e révision partielle de la LACI, deux MMT ont été renforcées pour les plus de 50 ans en vue de lutter contre le chômage de longue durée : ainsi, depuis le 1^{er} avril 2011, les plus de 50 ans arrivés en fin de droits ont la possibilité de participer à des mesures de formation et à des programmes d'emploi temporaire jusqu'à expiration du délai-cadre.

– **Mesures de formation** Des formations aux techniques de candidature et de recherche d'emploi, des cours de langue, des bilans professionnels, etc., sont proposés aux chômeurs et aux personnes menacées par le chômage en fonction de leurs besoins individuels. Ces mesures ne sont offertes que si elles sont justifiées par la situation du marché du travail. Cela signifie qu'elles doivent effectivement permettre d'améliorer les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi.

² Pour de plus amples informations à ce sujet, voir www.espace-emploi.ch > Au chômage > Les mesures du marché du travail.

T1

Personnes ayant participé aux mesures relatives au marché du travail en 2014, par type de MMT et par âge

Type de MMT	Moins de 50 ans		50 ans ou plus	
	Participants	Pour 1000 demandeurs d'emploi	Participants	Pour 1000 demandeurs d'emploi
Cours	67 489	205	18 781	200
Entreprises de pratique commerciale (EPC)	1 580	5	316	3
Stage de formation (SF)	7 120	22	1 165	12
Programmes d'emploi temporaire (PET)	27 248	83	9 348	100
Semestres de motivation (SEMO)	6 215	19	0	0
Stages professionnels (SP)	1 705	5	74	1
Allocations d'initiation au travail (AIT)	3 234	10	1 593	17
Allocations de formation (AF)	664	2	26	0
Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (PeSe)	528	2	201	2
Soutien à une activité indépendante (SA)	1 542	5	452	5
Total	117 325	357	31 956	340

Demandeurs d'emploi en 2014, comptabilisés une seule fois :
422 458 (328 552 < 50 ans = /< 93 906)

Source : PLASTA/SIPAC/SECO.

- **Les programmes d'emploi temporaire (PET)** sont mis en œuvre pour maintenir et améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi. En règle générale, ces programmes durent trois à six mois et sont organisés dans différents secteurs (administration, activités sociales, nature et environnement, recyclage). Pendant l'accomplissement d'un PET, les demandeurs d'emploi peuvent également améliorer leurs techniques de candidature et de recherche d'emploi et rafraîchir leurs connaissances linguistiques. Les participants aux PET perçoivent des indemnités journalières et sont tenus de répondre aux offres d'emploi.
- **Les allocations d'initiation au travail (AIT)** sont censées motiver les employeurs à recruter des demandeurs d'emploi qui présentent une faible aptitude au placement et ont besoin d'une période de formation spéciale pour leur mise à niveau. Les employeurs perçoivent les AIT au titre de subventions salariales et s'engagent à soigner la mise au courant des demandeurs d'emploi et à les engager dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Les assurés âgés de plus de 50 ans peuvent ainsi bénéficier d'une prise en charge de leur salaire de 50 % en moyenne pendant douze mois, et les autres d'une participation de 40 % en moyenne pendant six mois au maximum.
- **Les contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (PeSe)** sont destinées à favoriser la mobilité géographique des assurés qui ne trouvent aucun travail convenable dans la région où ils habitent. Les PeSe couvrent tout ou partie des frais de déplacement domicile-travail dûment justifiés. Si le lieu de travail est trop éloigné pour que l'assuré s'y rende quotidiennement, les frais de déplacement hebdomadaires ainsi que les frais de subsistance et de séjour hors du domicile peuvent être cofinancés pendant une période maximale de six mois.
- **Le soutien à une activité indépendante (SA)** est une mesure qui aide les demandeurs d'emploi souhaitant entamer une activité indépendante à créer leur entreprise. Ceux-ci reçoivent des indemnités journalières spéciales durant la phase de démarrage de leur projet (pour une durée maximale de 90 jours) et sont libérés de l'obligation de chercher

un travail. Ils suivent des cours sur les aspects juridiques et administratifs de la création d'entreprise, consolident leurs compétences en gestion d'entreprise, reçoivent une assistance pour élaborer leur plan d'affaires et bénéficient d'un coaching individuel en cas de besoin. Cette mesure est appliquée de manière restrictive par l'AC, notamment lorsque les demandeurs d'emploi recourent à leurs avoirs de prévoyance pour créer leur entreprise. En effet, si la création d'entreprise échoue, les demandeurs d'emploi les plus âgés risquent de perdre non seulement le revenu de l'activité lucrative, mais également leur prévoyance vieillesse.

En 2014, 66 % des chômeurs de longue durée ayant bénéficié de MMT ont suivi un cours et 22 %, participé à un PET. Le tableau T1 montre que les PET et les cours sont les mesures le plus souvent mises en œuvre, y compris chez les chômeurs plus âgés. Les PET et les AIT sont surreprésentés chez les plus de 50 ans.

MESURES ENGAGÉES DANS LE CADRE DE LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LE THÈME DES TRAVAILLEURS ÂGÉS

L'un des objectifs phares de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI) consiste à maintenir les travailleurs en activité jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà. A cet effet, le Conseil fédéral mise en priorité sur de bonnes conditions générales pour la création de postes, sur un marché du travail efficace et sur la sensibilisation, étant donné la faible marge de manœuvre dont dispose l'Etat pour influencer sur les décisions des entreprises (recrutement de personnel, p. ex.) et sur celles des employés.

Avec l'adoption du postulat 14.3569 Rechsteiner, une conférence nationale sur le thème des travailleurs âgés a été convoquée le 27 avril 2015. Les organisations qui y ont participé ont notamment retenu, parmi les champs d'action identifiés, celui de la réinsertion comme moyen de répondre au risque accru de chômage de longue durée des travailleurs âgés.

Comme exposé ci-dessus, les instruments dont dispose l'AC par l'intermédiaire des ORP sont bien établis, mais doivent être encore optimisés. Les demandeurs d'emploi d'un certain âge bénéficient de services de conseil adaptés à leurs besoins et de MMT appropriées, qui permettent de développer leur aptitude au placement. En outre, dans le

Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié

L'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI) a été lancée en 2011 par le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann afin de répondre aux défis posés par le vieillissement de la population. La hausse de l'immigration et l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014 ont donné encore plus de pertinence à cette initiative, qui a pour objectif de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre indigène tout en réduisant la dépendance vis-à-vis du personnel qualifié venant de l'étranger. Cet objectif doit être atteint grâce à une compensation quantitative de la baisse des effectifs en personnel qualifié et à une hausse de la productivité.

On distingue quatre champs d'action prioritaires :

1. Se former de manière continue et relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins du marché du travail.
2. Améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.
3. Créer de bonnes conditions pour l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà.
4. Encourager l'innovation afin d'accroître la productivité et ainsi atténuer la pénurie de personnel qualifié.

Le premier rapport de monitoring sur l'initiative a été publié le 19 juin 2015.

cadre de leurs contacts avec les employeurs, les conseillers ORP peuvent inciter ceux-ci à pourvoir les postes vacants au sein de leur entreprise en recrutant des demandeurs d'emploi âgés répondant au profil recherché. A cet effet, les ORP peuvent recourir aux AIT si nécessaire. Afin de fournir un soutien encore plus ciblé aux chômeurs âgés, les mesures suivantes ont été arrêtées dans le cadre de la conférence :

- Les cantons (Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, CDEP, et Association des offices suisses du travail, AOST) procèdent à un état des lieux et effectuent un monitoring (sondage et contrôle) auprès des autorités du marché du travail cantonales compétentes afin de documenter les mesures de réinsertion efficaces.
- La CDEP et l'AOST soutiennent et encouragent l'échange intercantonal sur des projets et des mesures à valeur d'exemple visant à réduire la durée du chômage des demandeurs d'emploi âgés ainsi que sur leur intégration durable sur le marché du travail.
- La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux examinent dans quelle mesure les services cantonaux (y compris ceux qui ne dépendent pas de l'AC) peuvent – notamment en tant que point de contact pour les personnes concernées – soutenir les employeurs et les salariés

de manière encore plus ciblée s'agissant des aspects spécifiques des travailleurs âgés.

Les demandeurs d'emploi âgés sont parfois soumis à des préjugés qui rendent leur recrutement plus difficile. Cette situation doit être corrigée afin de mettre en avant le potentiel des collaborateurs âgés. Le perfectionnement professionnel joue également un rôle important à cet égard. C'est pourquoi il est recommandé de procéder régulièrement à un état des lieux en la matière au sein de l'entreprise.

Cette conférence a permis d'engager un processus. Une conférence de suivi aura lieu en avril 2016, qui réunira de nouveau tous les participants en vue de discuter des résultats et du succès des mesures adoptées.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES Conformément à l'article énonçant le but de la LACI, le système de l'AC a été conçu, d'une part, pour compenser le manque à gagner résultant de brèves phases de chômage et, d'autre part, pour mener des actions rapides et durables contre le chômage. Le premier objectif est garanti par un système d'indemnités journalières qui couvre les risques de chômage de façon appropriée et offre une protection plus longue aux catégories de personnes particulièrement exposées au risque de chômage de longue durée. Le deuxième objectif repose sur les instruments du service de l'emploi et sur le pilotage axé sur les résultats. Ainsi, les MMT visent à prévenir le chômage de longue durée et les situations de fin de droits en maintenant et en améliorant l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi. Ce but est soutenu par le champ d'action consacré aux travailleurs âgés de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Le pilotage axé sur les résultats mis en œuvre entre la Confédération et les cantons incite fortement les organes cantonaux d'exécution à réduire la durée de versement des indemnités journalières. Grâce à cette orientation, l'AC contribue grandement à soulager le système de sécurité sociale dans son entier et notamment à réduire les coûts occasionnés par l'aide sociale.

En réponse au postulat 13.3361 « Mise en œuvre de la LACI par les cantons » de la Commission de l'économie et des rede-

vances du Conseil national, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Efficacité et efficacité du service public de l'emploi » le 4 décembre 2015³. Ce rapport atteste la grande efficacité du modèle de pilotage du service public de l'emploi tant sur le plan économique que du point de vue de l'AC.

La performance du service public de l'emploi, déjà remarquable, peut encore être améliorée en intégrant plus fortement à tous les niveaux hiérarchiques des offices du travail la culture de gestion axée sur les résultats. Une stratégie de réinsertion et d'intervention précoce clairement définie, l'activation rapide et cohérente des demandeurs d'emploi, l'encouragement du recours ciblé aux MMT ainsi que la bonne collaboration entre les ORP et les services logistiques des MMT constituent d'autres facteurs de réussite. Nul besoin de créer un nouveau cadre réglementaire à cet effet, les instruments nécessaires étant déjà institués par l'accord de prestations axé sur les résultats conclu entre la Confédération et les cantons. L'organe de compensation de l'AC, administré par le SECO, et les organes d'exécution des cantons ont déjà engagé des mesures d'optimisation. Une collaboration étroite entre les institutions sociales compétentes permettra de consolider l'AC au sein du système de sécurité sociale dont il est une pierre angulaire. ■

BIBLIOGRAPHIE

Bocherens, Elischa; Weber, Bernhard (2015): «Wie wirkt sich Arbeitslosigkeit auf den späteren Erwerbsverlauf aus?», in *La vie économique*, n° 8-9, p. 39 ff.

Fluder, Robert; Fritschi, Tobias; Salzgeber, Renate (2014): «Welche Gruppen von Arbeitslosen riskieren, längerfristig von Sozialleistungen abhängig zu werden?», in *La vie économique*, n° 4, p. 32 ff.



Janka Serena Wegmüller

Master en économie, collaboratrice scientifique, SECO.

janka.wegmueller@seco.admin.ch



Daniel Keller

Master en anthropologie sociale, chef de groupe suppléant, SECO.

daniel.keller@seco.admin.ch

³ www.parlement.ch > Curia Vista > N° 13.3361 (PO.) > Rapport du Conseil fédéral.