



Rapport

Chômage de longue durée

Tableau 1 : Vue d'ensemble des statistiques du chômage

	Chiffres annuels							Parts (en %)	Variations (en %)
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2016 -2017
Ø Chômeurs inscrits	122'892	125'594	136'524	136'764	142'810	149'317	143'142	100	-4.1
Chômeurs de longue durée	24'740	19'250	20'907	22'185	21'770	24'061	23'339	16.3	-3.0
Selon la région Suisse									
alémanique:	12'269	9'850	10'944	12'003	12'117	14'262	14'153	9.9	-0.8
Suisse romande et Tessin:	12'471	9'400	9'963	10'183	9'652	9'799	9'186	6.4	-6.3
Selon le sexe									
Femmes :	11'213	8'783	9'340	9'714	9'513	10'358	10'143	7.1	-2.1
Hommes :	13'526	10'467	11'567	12'471	12'256	13'703	13'196	9.2	-3.7
Selon la nationalité									
Suisses :	13'939	10'836	11'457	12'090	11'970	13'270	12'159	8.5	-8.4
Etrangers :	10'801	8'414	9'450	10'095	9'799	10'791	10'395	7.3	-3.7
Selon l'âge									
15 - 24	931	498	524	463	445	504	401	0.3	-20.4
25 - 49	13'714	10'633	11'865	12'579	12'059	13'423	12'639	8.8	-5.8
50 ans et plus	10'095	8'118	8'518	9'143	9'266	10'1033	10'299	7.2	1.6

Ø : moyenne ; source : SECO

1. Contexte

De manière générale, le travail représente la période la plus longue dans la vie d'un homme et d'une femme, raison pour laquelle travail et carrière professionnelle revêtent une importance de premier ordre. De même, le système normatif qui prédomine dans la société suisse considère le travail comme un aspect extrêmement positif.¹

La société dans laquelle nous vivons se caractérise par une globalisation croissante du monde du travail et, partant, par de profondes mutations professionnelles. Jusque dans les années quatre-vingts, un *curriculum vitae* (CV) était enviable quand y figurait un emploi stable au sein d'une même société, synonyme de sécurité et de stabilité de son propre parcours professionnel. Dans un même esprit, la vie professionnelle servait de cadre à la vie privée, conférant aux hommes et femmes une identité indispensable, tant dans la vie sociale que professionnelle. Les employés faisaient preuve de loyauté et d'un engagement hors pair à l'égard de leur entreprise. En contrepartie, ils étaient récompensés par la sécurité d'un emploi à long terme et par des possibilités d'évolution professionnelle.

Si aujourd'hui encore, le travail est considéré comme porteur de sens et formateur d'une identité, le CV classique avec un emploi à 100 % dans la branche professionnelle apprise à ses débuts est en revanche dépassé. Les restructurations industrielles et la tendance vers une plus grande flexibilité du marché du travail ont également influencé de manière notable les parcours professionnels des employés. La baisse de la sécurité de l'emploi, le travail intérimaire, les petits boulots et l'engagement flexible de collaborateurs sont les conséquences de ces changements. En réaction à cette nouvelle donne, les employés appliquent des stratégies de carrière différenciées en poursuivant d'autres objectifs professionnels. Des critères qui, auparavant, jouaient un rôle crucial dans la réussite d'une carrière professionnelle, comme l'engagement et la loyauté à l'égard de son employeur, perdent à l'heure actuelle toujours plus d'importance. Les reconversions professionnelles volontaires ne vont pas automatiquement de pair avec une carrière professionnelle, mais reflètent bien plus l'insécurité qui prédomine sur le lieu de travail.

Les conceptions morales de la société par rapport au travail n'ont toutefois pas suivi le tournant économique. Les interruptions de travail répétées et d'une durée particulièrement longue sont généralement condamnées, ce qui implique que le chômage de longue durée² puisse provoquer des conflits tant personnels que sociétaux. En effet, une période de chômage durable augmente le danger de se retrouver en marge de la société. Elle réduit les possibilités d'interaction sociale, non seulement parce que l'environnement professionnel fait défaut, mais également en raison de contraintes financières. Les besoins importants, tels que le sentiment d'appartenance, l'estime ou l'autonomie, ne peuvent plus être satisfaits. Pour les personnes au chômage de longue durée, ces éventuelles difficultés psychosociales provoquent souvent des maladies psychiques et physiques qui portent préjudice à leur sphère privée. Au niveau de la société, le chômage de longue durée est contraire au principe selon lequel on ne vit pas aux crochets de la collectivité. Une telle situation entraîne également des tensions et exerce une forte pression sociale sur les chômeurs de longue durée, étant donné le fait qu'ils n'ont en général pas d'autre choix que de dépendre des institutions publiques. C'est en effet la société qui assume les coûts macroéconomiques du chômage de longue durée.

Un taux élevé de chômage de longue durée peut en outre freiner le développement social et économique d'un pays quand on sait que les perspectives de prise d'emploi des chômeurs de

¹ Voir https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Alois_Stutzer/WorkNormSZVS.pdf

² Toute personne sans travail inscrite depuis plus d'une année auprès d'un office régional de placement (ORP) est considérée comme chômeur de longue durée.

longue durée s'assombrissent. Ainsi, un chômage lié au départ à la situation conjoncturelle peut devenir structurel et relever le socle de chômage.³ Le chômage structurel augmente le risque d'être exclu de manière durable du marché du travail, avec comme corollaire une perte du capital humain (connaissances et productivité). Parallèlement, un taux élevé de chômeurs de longue durée réduit la solidarité de la population active. Inévitablement, l'acceptation et la confiance de la population dans les institutions publiques s'effritent, ce qui, à son tour, influe sur la stabilité et la légitimation du gouvernement. Ainsi, le chômage de longue durée est un phénomène qui doit non seulement être pris au sérieux, mais également être évité autant que possible.

2. Situation des chômeurs de longue durée sur le marché suisse du travail

Le taux de chômage varie, à la hausse comme à la baisse, au gré de l'évolution conjoncturelle, mais il est en décalage par rapport au cycle économique. En règle générale, les phases de redressement économique et de récession se répercutent environ six mois plus tard sur le taux de chômage. Quant au chômage de longue durée, il réagit avec un décalage supplémentaire d'environ dix mois. Cette sensibilité conjoncturelle s'est également manifestée dans le sillage de la dernière crise financière et bancaire, qui a entraîné de nombreux pays en profonde récession suite à l'éclatement de la bulle immobilière fin 2007. La Suisse n'en est pas sortie indemne. Dans les faits, le chômage de longue durée a commencé à croître plus fortement près de 18 mois après le début de la crise. Quant au chômage de courte durée, il a sensiblement augmenté un an plus tôt déjà (voir [graphique 1](#) à l'annexe).

Au [graphique 1](#), on constate que la forte progression du chômage au cours de 2008 a pu être à nouveau endiguée dans un délai relativement bref, sans que cela n'induisse une hausse du chômage de longue durée. On a ainsi pu éviter que la situation conjoncturelle ne se transforme en chômage structurel. Le socle de chômage est ainsi resté stable. Aussi, notre système est parvenu à maintenir la durée moyenne d'un épisode de chômage à un niveau comparative-ment court et à intégrer assez rapidement les chômeurs dans le monde du travail.⁴ Toutefois, la proportion des chômeurs de longue durée par rapport au taux de chômage total a progressé de 2009 à 2010, passant de 13,1 % à 21,4 %, pour ensuite se stabiliser vers 16,3 % (voir [graphique 2](#) en annexe).

Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011 de la quatrième révision de la LACI⁵, la durée des indemnités de chômage a été réduite, de sorte que le nombre de chômeurs (de longue durée) a diminué car certains bénéficiaires ont perdu leur droit aux indemnités. Cela suggère que de nombreux chômeurs de longue durée n'auraient pas été réinsérés, mais sont arrivés en fin de droit, raison pour laquelle le chômage de longue durée survenu après la crise n'a pas progressé aussi fortement que le chômage de courte durée une année plus tôt. Des études ont toutefois montré que l'effet de la révision de la LACI sur les chiffres du chômage et les arrivées en fin de droit a été modéré et de courte durée. A la suite de cette révision, le taux de chômage n'a reculé que d'environ 0,1 point de pourcentage, alors que toutes les personnes concernées n'étaient pas en chômage de longue durée. De même, l'effet sur la durée du chômage a été faible. En moyenne, la durée effective du chômage après l'entrée en vigueur de la révision

³ Voir Dominique Cueni / George Sheldon (2012), « Bestimmungsfaktoren der Entwicklung in der Schweiz im Zeitraum 1990-2009 », Centre de recherche sur le marché du travail et l'économie de l'industrie (FAI) de l'Université de Bâle.

⁴ Voir George Sheldon (2013), « Le marché suisse du travail : un modèle de réussite internationale », In : La Vie économique, 9/2013, en ligne : <http://dievolkswirtschaft.ch/fr/2013/09/sheldon/>

⁵ LACI : loi sur l'assurance-chômage

n'est pas passée sous le niveau de celui de l'année précédente.⁶ En d'autres termes, les résultats satisfaisants de l'après-crise ne sont pas imputables à la révision de la loi.

Tandis que le nombre moyen de chômeurs de longue durée a baissé de 24 061 personnes en 2016 à 23 339 en 2017 (voir [Tableau 1](#) : Vue d'ensemble des statistiques du chômage), leur part en pour cent a quant à elle augmenté de 0,2 point de pourcentage pour passer de 16,1 % à 16,3 %. Auparavant, cette part a oscillé autour de 20 % entre 2004 et 2007, baissé à 13,1 % en 2009, augmenté à 21,4 % en 2010 en raison de la crise financière, pour s'établir à nouveau à la baisse à environ 15 % en 2011. Les personnes les plus fréquemment touchées ont été les chômeurs plus âgés. En 2017, plus de 27 % des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'une année,⁷ contre 12,4 % pour les moins de 50 ans (voir [graphique 3](#) en annexe). Si l'on observe les différentes tranches d'âge, on constate que c'est notamment à partir de 55 ans que le risque de chômage de longue durée progresse plus fortement. Entre 25 et 54 ans, la proportion des chômeurs de longue durée augmente tous les cinq ans d'une valeur comprise entre 2 et 4 points de pourcentage, contre plus de 6 points de pourcentage pour la tranche d'âge des 55-59 ans, et env. de 13 points de pourcentage pour les personnes âgées de 60 ans et plus (voir [graphique 4](#) en annexe).

Il ressort du [graphique 5](#) (voir l'annexe) que le nombre de chômeurs à partir de 50 ans environ diminue sensiblement avec l'âge, tandis que le nombre de chômeurs de longue durée augmente parallèlement. Ainsi, le risque de chômage n'est pas plus élevé pour les personnes de 50 ans et plus. C'est bien plus le risque d'un chômage de longue durée pour les personnes déjà au chômage qui augmente avec l'âge. Par ailleurs, une explication possible de la part nettement plus élevée de chômeurs de longue durée âgés de plus de 55 ans pourrait être le droit aux indemnités journalières plus élevé à partir de cet âge (soit 520 jours) ; sans oublier que les personnes qui ont perdu leur emploi à quatre ans ou moins de l'âge de la retraite peuvent encore demander un supplément.

3. Causes du chômage de longue durée

Le chômage de longue durée provient d'une combinaison de **caractéristiques individuelles** (p. ex. formation et santé) et de **causes structurelles** (p. ex. mondialisation du marché du travail, transparence du marché, montant et durée des prestations des indemnités de chômage). Au cours des premiers mois de chômage, toujours plus de personnes présentant des caractéristiques individuelles favorables quittent le réservoir des demandeurs d'emploi pour n'y laisser que des personnes aux caractéristiques défavorables. C'est la structure du marché du travail en question, autrement dit le type de main-d'œuvre recherchée, qui détermine si les caractéristiques individuelles sont favorables ou non (théorie de l'appariement).

La **durée du chômage** elle-même réduit la probabilité de retrouver une place de travail. Indépendamment des caractéristiques personnelles, qui ont un impact sur les chances personnelles d'être engagé, le risque de rester au chômage pour une longue durée augmente de manière exponentielle avec la durée du chômage. Cela peut s'expliquer non seulement par une baisse des qualifications liée à une perte d'emploi de longue durée, mais également par le fait qu'une longue phase de chômage envoie un signal négatif aux employeurs potentiels. Le chômage de longue durée peut être perçu comme un manque de motivation à travailler et à fournir des résultats, des lacunes en matière de compétence sociale, ou une incapacité de

⁶ Voir Rapport du SECO (2013), « [La quatrième révision partielle de la LACI](#) »

⁷ Pour en connaître davantage sur les raisons, voir la Feuille d'information « Chômage de longue durée : les personnes concernées et le rôle de l'assurance-chômage ».

travailler par exemple. Dans certains cas, ces interprétations sont fondées, mais il s'agit souvent de **stigmatisation**.⁸ Les échecs lors de la recherche d'un emploi, imputables à une stigmatisation injustifiée, ont des répercussions négatives sur les caractéristiques individuelles, susceptibles d'entraîner une baisse de la motivation et un sentiment de résignation croissant, et de réduire encore davantage les chances de retrouver un poste.

3.1 Caractéristiques individuelles

Les caractéristiques individuelles s'articulent autour de propriétés que l'on peut ou non observer. Les facteurs typiquement observables qui jouent un rôle sur le risque d'un chômage de longue durée sont l'âge, la formation, le groupe professionnel, les restrictions au niveau de la santé et un chômage précoce.⁹

Tel que mentionné à la section précédente (2), l'**âge** joue un rôle particulièrement important.¹⁰ S'agissant des chômeurs âgés de 15 à 19 ans, le risque de chômage de longue durée est de 1,5 %, et augmente progressivement jusqu'à 39,9 % pour les personnes âgées de plus de 60 ans (voir [graphique 4](#)). Un niveau de **formation** insuffisant a également des conséquences non négligeables sur la durée du chômage. Les personnes les plus vulnérables sont celles n'ayant pas terminé leur scolarité obligatoire. Il faut toutefois relever que la proportion de personnes dotées d'une formation supérieure est également élevée dans les statistiques des chômeurs de longue durée. Cela s'explique en partie par le fait que les personnes ayant suivi certaines filières d'études et spécialisations nécessitent davantage de temps pour trouver un poste correspondant à leur profil. Certes, les chômeurs hautement qualifiés possèdent comparativement des connaissances et des compétences nettement plus élevées, mais celles-ci concernent le poste occupé jusqu'alors. Or, celles-ci perdent brusquement de leur valeur lors de la perte de l'emploi en question.

Entre l'âge et la formation, on trouve l'effet dit de cohorte (effet du vieillissement). Cet effet de cohorte est attribuable à la hausse très nette du niveau de formation observée au cours de ces 20 dernières années, avec un recul du nombre de personnes faiblement qualifiées. On constate chez les demandeurs d'emploi plus âgés une proportion comparativement supérieure de personnes faiblement qualifiées, ce qui biaise la détermination de l'effet pur de l'âge. L'effet du vieillissement peut être encore clairement identifié. Par contre, l'effet de l'âge sur la durée du chômage est systématiquement surévalué.¹¹

La durée du chômage est en partie également déterminée par le type d'activité recherchée. A cet égard, deux facteurs d'influence doivent être pris en compte : il s'agit des **groupes professionnels** et du **statut professionnel**. Selon une étude AMOSA¹² datée de 2013, les professions dans l'industrie graphique, la majorité des activités manufacturières, le monde des médias, les métiers artistiques, les professions dans les sciences humaines, sociales et naturelles ainsi que dans la poste et les télécommunications sont davantage touchés par le chômage de longue durée. En revanche, les personnes qui recherchent un poste à durée limitée ou une activité dans le secteur du bâtiment, de l'agriculture ou de la restauration seront plus

⁸ Voir « [Politique de marché du travail](#) » n°34

⁹ Voir le document « Observatoire du marché du travail AMOSA », en ligne : http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/LZA/05_LZA_Medieninformationen.pdf

¹⁰ Plusieurs études corroborent l'influence de l'âge, notamment celle menée par Cueni / Sheldon (2012) mentionnée ci-dessus, ainsi que la « [Politique de marché du travail](#) » n°34 (notes de bas de page 3 et 9).

¹¹ Voir « [Politique de marché du travail](#) » n°34

¹² « AMOSA : Observatoire du marché du travail de Suisse orientale, Argovie, Zoug et Zurich », en ligne : http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/BAL/01_BAL_Schlussbericht_DE.pdf

rapidement placées.¹³ S'agissant du statut professionnel, la main-d'œuvre est avantagée, tandis que les cadres et les auxiliaires sont davantage concernés par le chômage de longue durée. Mais les cadres sont souvent plus âgés que la moyenne des demandeurs d'emploi, si bien que l'âge ou l'effet du vieillissement joue ici également un rôle.¹⁴

La **nationalité** a été identifiée comme une autre cause de chômage de longue durée. Toutes choses étant égales par ailleurs, les personnes de Roumanie et de Bulgarie, d'Afrique ainsi que d'Amérique centrale et du Sud demeurent relativement longtemps à la recherche d'un emploi.¹⁵

Les caractéristiques individuelles non observables ou difficiles à évaluer, qui contribuent dans une large mesure à la stigmatisation, sont les **facteurs** « mous » **relatifs à la personnalité**. Il s'agit par exemple des compétences sociales, de la motivation, de la persévérance, de la disponibilité à être mobile et de l'évaluation réaliste de ses possibilités sur le marché du travail (p. ex. prétentions salariales). Etant donné le fait que les recruteurs ne peuvent pas connaître toutes les caractéristiques d'un candidat, c'est le CV qui leur sert d'indicateur, même s'ils sont totalement conscients du fait qu'ils jugent les candidats de manière injuste. Il est donc essentiel que les demandeurs d'emploi et les employeurs se montrent disposés à combattre l'actuel manque de transparence du marché ainsi que l'inadéquation des profils avec la définition des postes.

En matière de facteurs « mous », il est probable que les chômeurs de longue durée s'en tirent mieux que les chômeurs de courte durée, car ils sont plus mobiles géographiquement et plus souples en termes de salaire que lorsqu'ils étaient en début de chômage.

3.2 Causes structurelles

Comme précédemment évoqué, la **situation conjoncturelle** exerce une influence décisive sur le niveau du taux de chômeurs de longue durée. En période de récession, il est plus difficile de trouver un nouveau poste que lorsque la conjoncture est favorable. En effet, en moyenne, il faut environ sept mois pour trouver un poste en période de haute conjoncture, alors que douze mois sont nécessaires en phase de récession. On constate donc que l'influence de la conjoncture est considérable.¹⁶ Etant donné le fait que les licenciements sont plus nombreux lors d'un recul conjoncturel que les engagements lorsque l'économie repart, le nombre de chômeurs continue de croître.¹⁷

L'un des facteurs déterminants du chômage de longue durée mis en avant par les économistes pourrait concerner la **structure des salaires** figée négociée dans les conventions collectives de travail. Dans la théorie économique classique, un marché libre trouve automatiquement un juste équilibre lorsque l'offre et la demande coïncident. Dans la pratique, l'adaptation aux salaires se vérifie sur le marché du travail. Lorsque le taux de chômage augmente, les salaires devraient baisser jusqu'à ce que le point d'équilibre entre l'offre et la demande de travail soit

¹³ Voir Dominique Cueni / George Sheldon (2012), « Bestimmungsfaktoren der Entwicklung in der Schweiz im Zeitraum 1990-2009 » (voir note de bas de page 3).

¹⁴ Voir Projet AMOSA « Chômage de longue durée - Situation et mesures », en ligne : http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/LZA/05_LZA_Medieninformationen.pdf

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Cet état de fait, que l'on désigne par phénomène d'hystérèse, induit un chômage de longue durée. Ce phénomène a récemment été abordé notamment dans le cadre du chômage naturel. Un taux de chômage élevé qui est la conséquence de chocs exogènes (tels que les chocs pétroliers) ne diminue pas même après la fin dudit choc, mais provoque bien plus une hausse future du chômage naturel. Dans le cas présent, l'hystérèse signifie alors un (socle de) chômage qui continue d'être élevé quand bien même la cause n'est plus actuelle. Voir <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/hysteresese.html?referenceKeywordName=Hysteresis>

à nouveau atteint. De cette manière et en théorie seulement, il n'y aurait pas de chômage de longue durée. Toutefois, le marché du travail est soumis à de nombreuses restrictions qui influencent le comportement des employeurs comme des employés.

Autre facteur influençant la durée du chômage, la **segmentation** du marché du travail. Dans les grandes lignes, on peut diviser le marché du travail en trois segments : les places de travail précaires, celles normales et celles intéressantes débouchant sur une carrière. La mobilité d'un segment à l'autre est rare, sauf cas exceptionnels comme après un chômage de longue durée. Pour les chômeurs de longue durée, la probabilité qu'ils acceptent simplement un travail précaire à des conditions défavorables augmente fortement. En règle générale, la segmentation du marché du travail a simplement un effet secondaire en aval, car c'est avant tout la formation qui détermine le segment dans lequel un poste est trouvé. Si l'on a occupé une fois un travail dans un segment spécifique, tout le parcours professionnel ultérieur sera marqué par les caractéristiques propres à ce segment. Après une longue période de chômage, la cause n'est toutefois plus directement liée aux caractéristiques propres des demandeurs d'emploi (formation), mais à la structure du marché du travail.¹⁸

A cela s'ajoute le fait que les places de travail précaires, notamment, sont davantage concernées par la **rationalisation**. Avec la rationalisation des processus de production et les **progrès technologiques**, il est possible de produire toujours plus avec toujours moins de main-d'œuvre. Un grand nombre de travailleurs non qualifiés peut ainsi être remplacé par du personnel spécialisé en plus petit nombre. De fait, le risque de chômage de longue durée des personnes faiblement qualifiées croît d'autant plus.

Enfin, le chômage de longue durée peut également être favorisé par la **politique de chômage** en vigueur. Si l'**assurance-chômage** accorde de longues durées d'indemnisation, la misère sociale peut certes être atténuée, mais cela peut inciter les chômeurs à continuer d'exprimer des souhaits professionnels et des prétentions salariales qui ne sont plus conformes à la réalité du marché. Cet effet dépend toutefois du montant des indemnités de chômage. Plus elles sont élevées et versées sur une longue période, plus le chômeur a tendance à ne pas accepter n'importe quel emploi ou à rechercher avec moins d'intensité une nouvelle place de travail. Des contrôles permettent de déjouer ces incitations, les abus à l'égard de l'assurance-chômage, comme le manque d'efforts dans la recherche d'un nouveau poste, étant sanctionnés par la suppression d'indemnités. Grâce à des activités de contrôle renforcées, les personnes au chômage sont incitées à trouver un nouvel emploi aussi rapidement que possible. La **transparence du marché** constitue également un facteur-clé pour parvenir à une politique de chômage efficace et éviter le chômage de longue durée. On entend par là une meilleure vue d'ensemble des places vacantes et des candidats en recherche de travail et, en conséquence, la qualité des services offerts par les offices de placement.

4 Mesures de l'assurance-chômage (AC)

Outre la garantie d'un minimum social d'existence lors de la perte d'un emploi (indemnités de chômage/indemnités journalières), l'AC offre un soutien professionnel aux demandeurs d'emploi tout au long de leurs recherches d'un nouvel emploi. S'agissant du placement, deux instruments importants ont été mis en place : le conseil et le placement fournis par les offices régionaux de placement (ORP) ainsi que les mesures relatives au marché du travail (MMT), qui soutiennent la réinsertion durable dans le monde du travail.

L'objectif général de la politique de marché du travail et donc de l'assurance-chômage est de permettre une réintégration des chômeurs aussi rapide et durable que possible dans le monde

¹⁸ Voir [« Politique de marché du travail » n°34](#)

du travail afin d'éviter le chômage de longue durée. C'est cet objectif qui guide toute l'exécution de l'AC, qui est évaluée et pilotée à l'aide de références comparatives (« benchmarks ») entre les ORP.¹⁹ Grâce à cette stratégie, l'activité de placement, et notamment la mise en œuvre de MMT, permettent de lutter de manière ciblée contre le chômage de longue durée. La réduction notable du chômage de longue durée survenue après la dernière récession prouve l'efficacité de cette approche.

Les MMT englobent un large éventail de cours et de programmes et reposent sur la qualification des demandeurs d'emploi selon les exigences du marché du travail. Les demandeurs d'emploi peuvent faire de précieuses expériences et étoffer leurs contacts professionnels, par exemple dans les entreprises d'entraînement ou par le biais de stages professionnels. Comme on peut s'y attendre, les mesures qui ont un lien étroit avec le marché du travail, telles que p. ex. les allocations d'initiation au travail, les contributions aux frais de déplacement ou l'encouragement d'une activité indépendante, sont plus souvent liées à l'exercice ultérieur d'une activité que les cours individuels ou les mesures collectives relatives au marché du travail.²⁰

L'AC tient compte du facteur-risque lié à l'âge en soutenant les allocations d'initiation au travail (AIT). Ces dernières ainsi que les allocations de formation (AFO) représentent une incitation financière pour les employeurs. Leur succès n'est pas des moindres étant donné le fait que les demandeurs d'emploi peuvent prouver leurs capacités sur place directement. Sachant que les assurés à partir de 50 ans sont davantage vulnérables à un chômage de longue durée, ils ont la possibilité de participer aux mesures de formation et d'occupation, indépendamment de leurs droits aux indemnités de chômage, jusqu'à la fin de leur délai-cadre d'indemnisation (art. 59, al. 3bis LACI). La part de financement des AIT par l'assurance-chômage pour les assurés qui ont franchi 50 ans a été augmentée de 40 % à 50 % lors de la 4^e révision de la LACI et la durée d'indemnisation portée à douze mois (art. 66 LACI).

¹⁹ On mesure les performances des ORP à l'aide de quatre indicateurs d'efficacité : la rapidité de réinsertion des demandeurs d'emploi, le fait d'éviter le chômage de longue durée, le fait d'éviter l'épuisement des droits et les réinscriptions.

²⁰ Voir [« Politique de marché du travail » n°34](#)

5 Comparaison internationale

Pour une comparaison du chômage à l'échelle internationale, il convient non pas d'utiliser la statistique du chômage publiée par le SECO, mais d'utiliser la statistique du chômage de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), qui repose sur le concept homogène du BIT (Bureau International du Travail).²¹

Si l'on observe la part du chômage de longue durée dans les principaux pays de l'UE, on constate qu'en Suisse elle est sensiblement inférieure à la moyenne de l'UE (voir [graphique 6](#) en annexe). Dans la comparaison proposée²², les valeurs extrêmes sont poussées vers le haut par des pays comme la Grèce ou la Slovaquie, qui présentent des taux de chômeurs de longue durée de 72,8 %, respectivement 6,4 %, et vers le bas par la Finlande et la Suède, avec un taux respectif de 24,3 % et 19,6 %. La Suisse, pour sa part, enregistre un taux de 35,1 %. Elle se situe ainsi dans le tiers des pays avec les valeurs de chômage de longue durée les plus basses. Toutefois, si l'on compare les valeurs suisses à celles d'autres pays européens ayant un faible taux de chômage (p. ex. la Norvège et le Royaume-Uni), le niveau du chômage de longue durée y est relativement élevé. Par conséquent, il convient d'impliquer encore davantage les chômeurs de longue durée dans les mesures d'activation, en dépit de la situation globalement excellente de l'emploi et de la politique de chômage.

Il ressort du [graphique 6](#) que la part des chômeurs de longue durée dépend dans une large mesure du niveau du chômage. Avec un taux de chômage comparativement bas, l'Allemagne présente un niveau de chômage de longue durée élevé ; à l'inverse, la Suède ou la Finlande présentent comparativement un taux de chômage de longue durée faible en dépit d'un niveau de chômage relativement élevé. Ainsi donc, un taux de chômage élevé n'induit pas nécessairement un taux de chômage de longue durée élevé. Dans les exemples de l'Allemagne et de la Suède, c'est bien plus le degré de rigidité des salaires qui est corrélé au taux de chômage de longue durée. L'Allemagne se distingue par une rigidité salariale marquée (barème de salaires) et par un niveau proportionnellement élevé de chômeurs de longue durée (41,9 %).²³ A l'opposé, la Suède jouit d'une grande flexibilité des salaires et, partant, d'un taux de chômage de longue durée faible (19,6 %).

Des comparaisons de ce type doivent être effectuées avec prudence, car la corrélation simultanée avec d'autres grandeurs d'influence devrait être vérifiée. Néanmoins, ces observations révèlent que l'on ne peut extrapoler l'ampleur du chômage à partir de celle du chômage de longue durée. Par contre, une longue période de chômage est en règle générale liée à un socle de chômage élevé. Dans les pays où le taux de chômeurs de longue durée est important, le taux de chômage a donc tendance, également en période de haute conjoncture, à perdurer à un niveau élevé.²⁴

²¹ Pour mieux comprendre les différentes définitions, veuillez consulter le lien <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portail/fr/index/themen/03/11/def.html>

²² La comparaison n'englobe pas tous les Etats européens, mais essentiellement ceux qui présentent des conditions socio-économiques/politiques comparables.

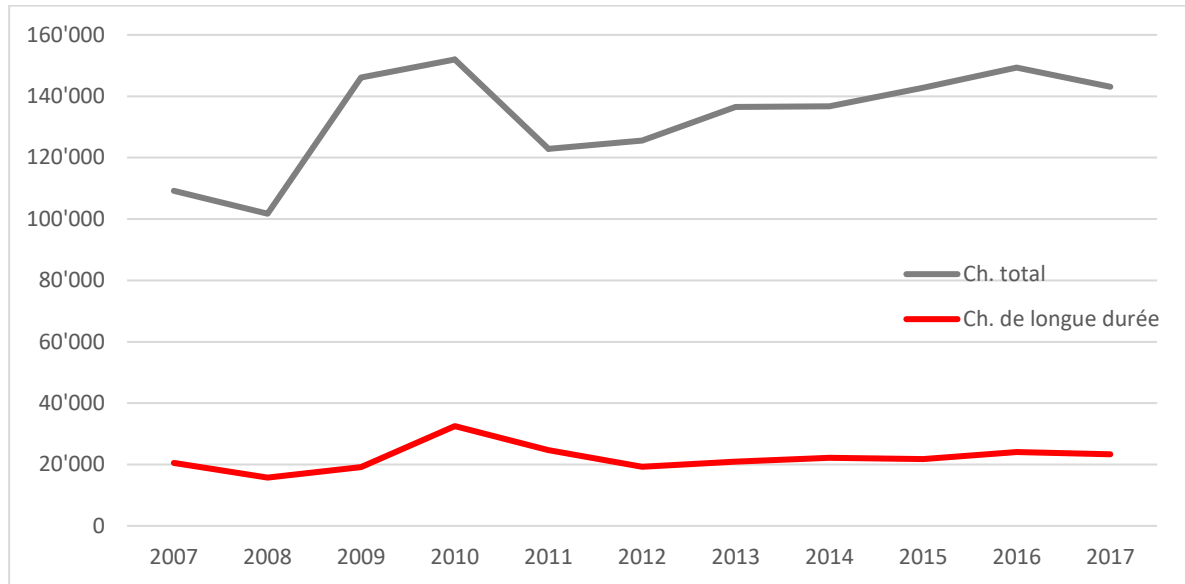
²³ Concernant la rigidité des salaires en Allemagne, voir les rapports annuels du Conseil d'experts (*Sachverständigenrat*) 2005/06 et 2012/13, au chapitre concernant le marché du travail.

²⁴ Voir George Sheldon (2013), « Le marché suisse du travail : un modèle de réussite internationale », In : La Vie économique, 9/2013, en ligne <http://dievolkswirtschaft.ch/fr/2013/09/sheldon/>

6 Annexe I : Graphiques

Graphique 1

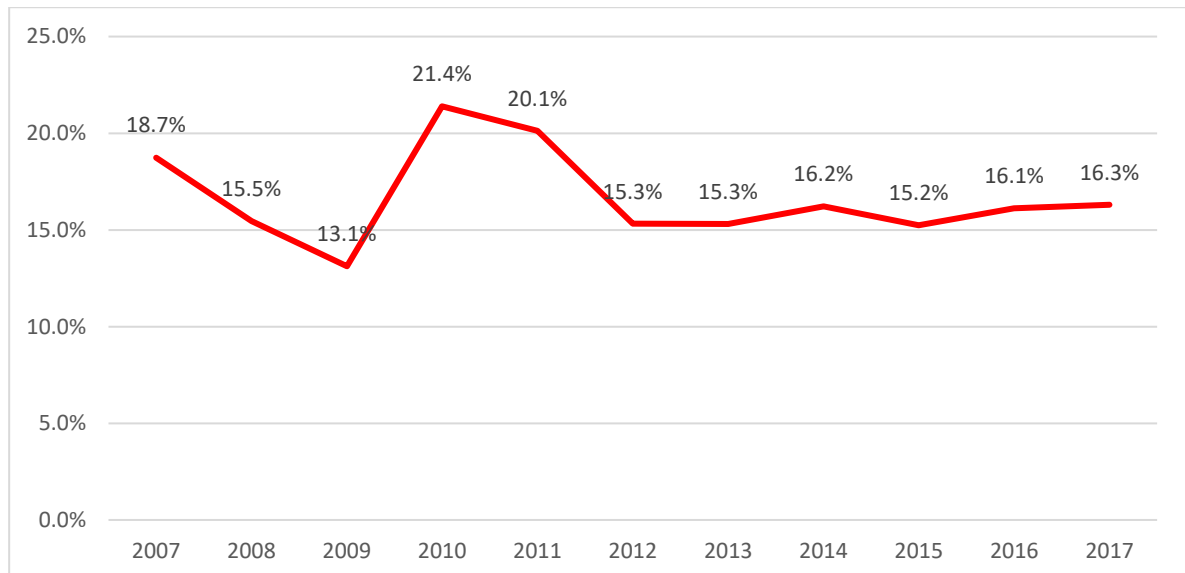
Evolution du chômage (2007-2017)



Source : SECO

Graphique 2

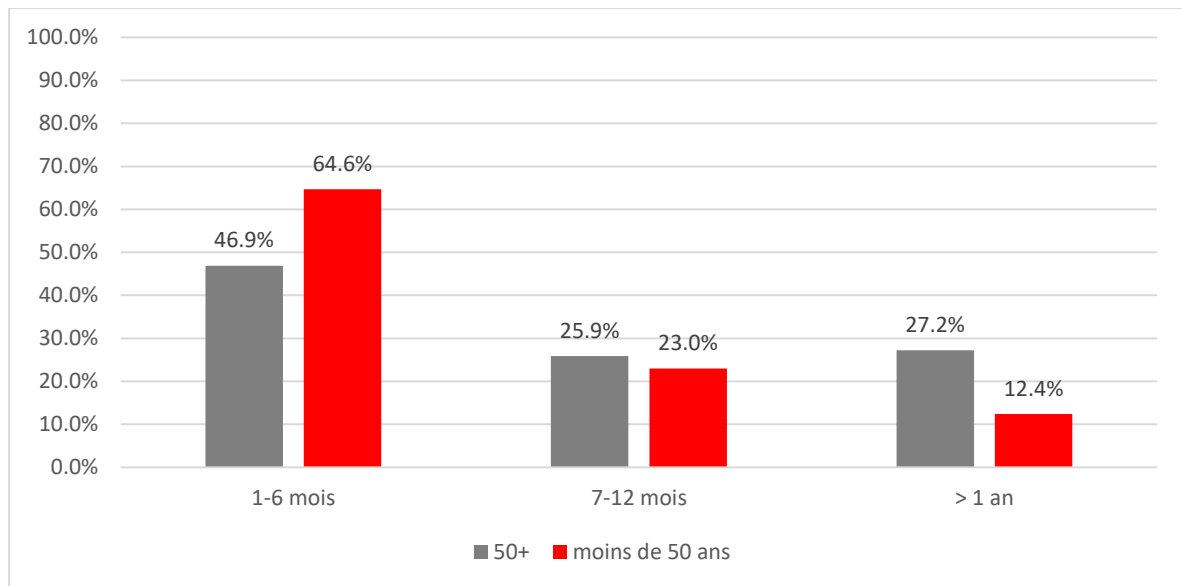
Evolution de la part des chômeurs de longue durée par rapport au chômage total (2007 – 2017)



Source : SECO

Graphique 3

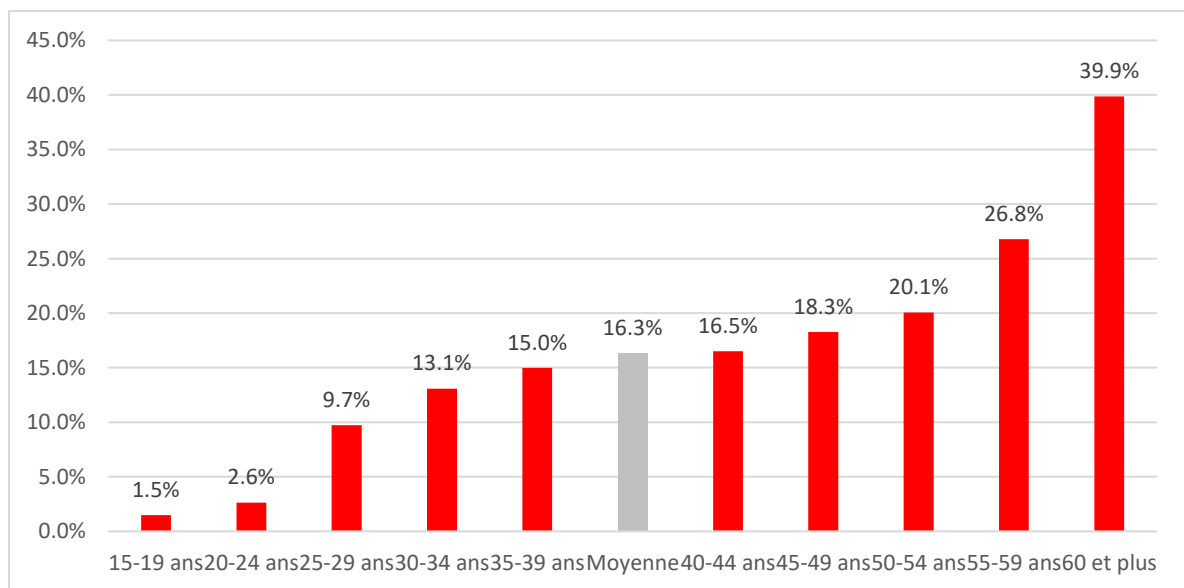
Part des chômeurs en fonction de la durée de chômage par tranches d'âge (2017)



Source : SECO

Graphique 4

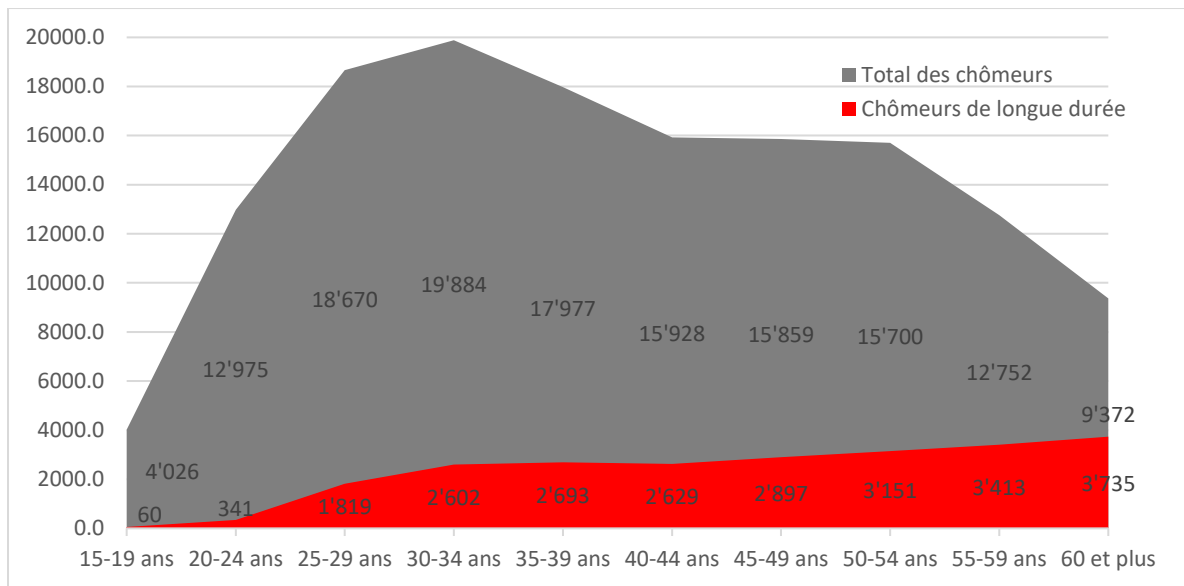
Part des chômeurs de longue durée par tranches d'âge (2016)



Source : SECO

Graphique 5

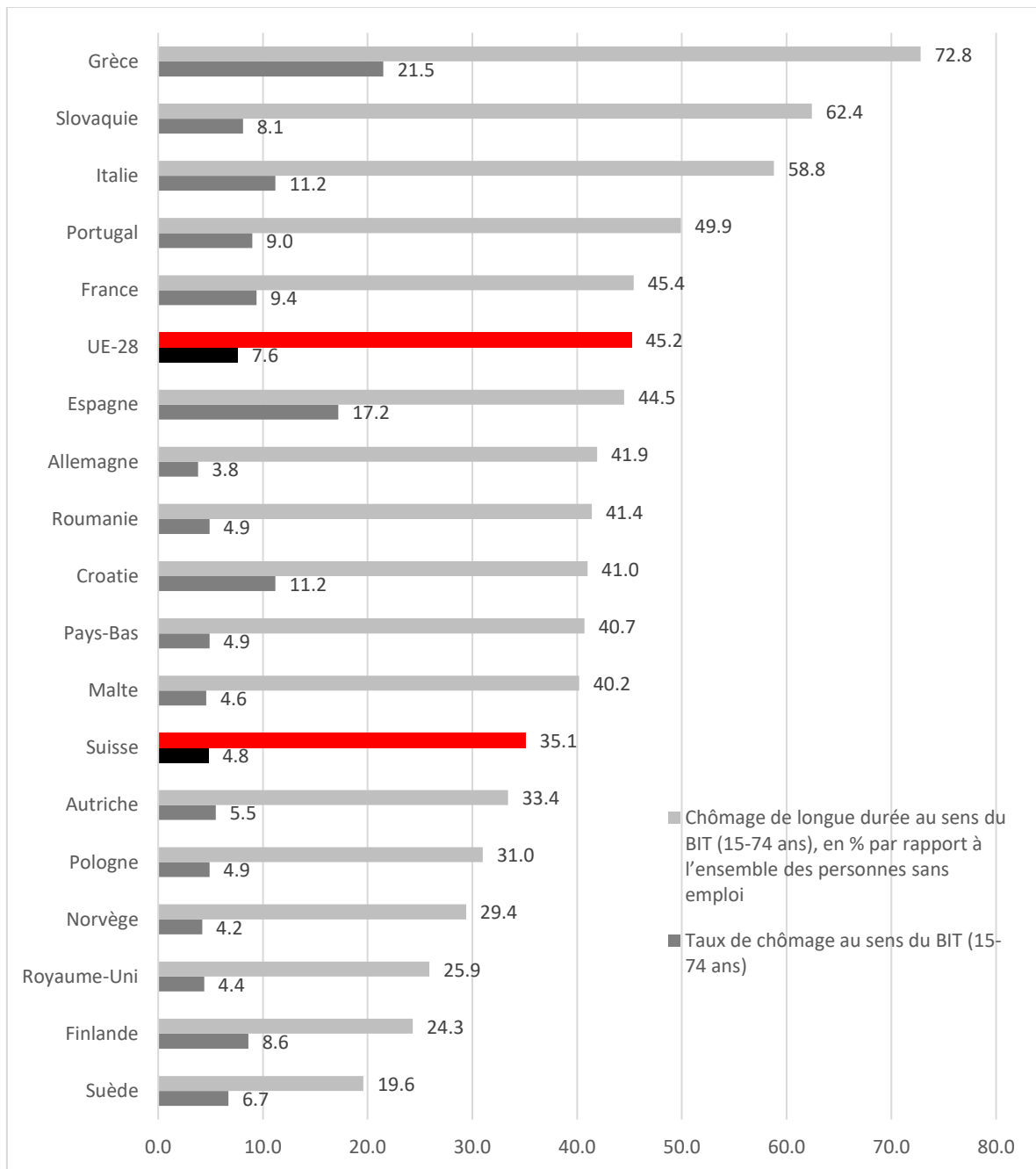
Chômeurs de longue durée par tranches d'âge (2017)



Source : SECO

Graphique 6

Part des chômeurs de longue durée en comparaison internationale, en % (2017)



Source : Eurostat

7 Annexe II : Questions fréquemment posées

1. *Quelles sont les conséquences économiques du chômage de longue durée ?*..... 15
2. *Quelles sont les conséquences sociales du chômage de longue durée ?*..... 15
3. *Quelles mesures sont préconisées pour renforcer l'intégration des chômeurs de longue durée ?*..... 16
4. *Dans quelle mesure les programmes du marché du travail secondaire permettent-ils de réduire les conséquences du chômage de longue durée ?* 16
5. *Quels sont à votre avis les facteurs qui entravent la réinsertion des assurés ?*..... 16
6. *Les personnes en fin de droit comptent-elles également parmi les chômeurs de longue durée ?*..... 16
7. *Selon diverses sources de données, les postes pour les personnes faiblement qualifiées se font toujours plus rares dans l'économie suisse (notamment l'industrie). Partagez-vous cet avis ?* 17
8. *Comment les personnes faiblement qualifiées doivent réagir face au transfert d'une société de l'industrie vers une société du savoir ?* 17
9. *Quelles sont les mesures prises pour lutter contre le risque croissant de chômage de longue durée des personnes d'âge avancé ?*..... 17
10. *A l'heure actuelle, la coordination et la combinaison des mesures de l'assurance-chômage (AC), de l'aide sociale cantonale et des organes responsables de la formation professionnelle sont-elles améliorées, notamment dans le but de promouvoir la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée ?* 18
11. *Les instruments prévus dans la loi sur l'assurance-chômage (LACI) concernant les allocations de formation et d'initiation au travail sont-ils efficaces contre le chômage de longue durée ?*..... 18
12. *La possibilité de verser des subventions salariales, temporaires ou permanentes, aux employeurs pour les inciter à engager des chômeurs de longue durée et des personnes difficiles à placer a-t-elle déjà été considérée ? Qu'en est-il de la possibilité de créer des incitations fiscales (par exemple déductions fiscales partielles des frais de salaire dus à l'engagement d'invalides et de chômeurs en fin de droits) ?* 18

1. Quelles sont les conséquences économiques du chômage de longue durée ?

Un chômage de longue durée implique en premier lieu d'importantes charges financières qui peuvent se répercuter, selon leur ampleur, à tous les niveaux économiques (micro, méso et macro).

Au niveau de l'individu, les conséquences du chômage se déploient rapidement, surtout pour les demandeurs d'emploi peu ou insuffisamment qualifiés, étant donné que la faiblesse de leur revenu ne leur permet plus de faire des économies. Lors de la perte d'un emploi, le risque est ainsi plus élevé de tomber sous le seuil de la pauvreté.

Par ailleurs, un niveau élevé de personnes au chômage (de longue durée) réduit le pouvoir d'achat et, partant la demande domestique, le produit national brut et le produit intérieur brut. Les chômeurs satisfont en priorité leurs besoins vitaux, ils achètent nettement moins de produits de luxe et recourent moins à des services privés. Cela concerne également les employés qui sont menacés par le spectre du chômage et qui préfèrent économiser plutôt que dépenser. En conséquence, une baisse du chiffre d'affaires peut être observée dans les branches économiques les plus diverses. Pour parvenir à dégager des bénéfices alors que le chiffre d'affaires stagne ou recule, les entreprises cherchent divers moyens pour réduire leurs coûts. Elles ont tendance avant tout à effectuer des investissements de rationalisation, à licencier du personnel et à intensifier le travail avec la main-d'œuvre restante. Un chômage qui progresse durablement peut, *in fine*, freiner l'essor économique d'un pays.

Les coûts liés au chômage proviennent d'une charge plus importante portée par les institutions sociales et les pouvoirs publics, mais également d'une diminution des recettes en raison du sous-emploi. Une diminution des salariés signifie moins de contribuables, autrement dit une baisse des recettes publiques et des contributions aux assurances sociales. Alors que les recettes diminuent, les tâches et les dépenses demeurent, voire augmentent en raison des coûts visant à réduire les conséquences sur les individus. Cela peut entraîner une augmentation des contributions aux assurances sociales et/ou des impôts, ou une diminution des prestations de l'Etat. De telles mesures provoquent notamment une hausse des charges sociales qui, à leur tour, incitent les entreprises à réduire davantage leur personnel.

2. Quelles sont les conséquences sociales du chômage de longue durée ?

Le manque de ressources financières constitue l'une des raisons principales qui pousse les chômeurs de longue durée à abandonner progressivement la vie sociale à laquelle ils étaient habitués. Les éventuelles conséquences individuelles du chômage, notamment lorsqu'il est durable, sont les problèmes liés à la santé psychique et physique, la perte des qualifications (dépréciation des qualifications obtenues jusqu'alors), l'isolement socio-culturel et social (stigmatisation), les tensions et conflits familiaux, la perte d'autonomie d'action et d'estime de soi ainsi que, dans les cas extrêmes, l'agressivité. Le lien entre la majorité de ces conséquences est ténu.

Par ailleurs, un niveau de chômage élevé menace la paix sociale et la solidarité (hausse de la pauvreté et de la criminalité) et tend à renforcer l'opposition de la population face aux mutations structurelles (aversion au risque et xénophobie). L'acceptation et la confiance de la population dans les institutions publiques s'effritent, exerçant une influence sur la stabilité et la légitimation du gouvernement.

3. *Quelles mesures sont préconisées pour renforcer l'intégration des chômeurs de longue durée ?*

Les chômeurs de longue durée bénéficient de toutes les mesures de marché du travail. Les conseillers en personnel des ORP vérifient pour chaque cas quelles MMT sont les plus adaptées pour améliorer l'aptitude au placement et l'employabilité des assurés.

4. *Dans quelle mesure les programmes du marché du travail secondaire permettent-ils de réduire les conséquences du chômage de longue durée ?*

L'exercice d'une activité régulière, indépendamment de son cadre, structure les journées, tout en permettant aux assurés de retrouver, maintenir ou améliorer leur employabilité. En outre, ils renforcent leurs capacités personnelles.

Mais c'est surtout le risque de se retrouver isolé de la société qui est atténué. Les interactions sociales perdurent dans une certaine mesure, et les besoins essentiels, tels que le sentiment d'appartenance, l'estime de soi ou l'autonomie, peuvent être comblés. Les éventuelles difficultés psychosociales des personnes au chômage de longue durée sont ainsi réduites. D'une part, on observe une amélioration sensible de l'état psychique des assurés, d'autre part, leur environnement personnel n'est pas trop fortement affecté.

5. *Quels sont à votre avis les facteurs qui entravent la réinsertion des assurés ?*

L'accompagnement social dans le soutien et l'encouragement concret des personnes au chômage est souvent limité. Au niveau de la société, le chômage de longue durée contredit le principe selon lequel on ne vit pas aux crochets de la collectivité. Cette situation entraîne des tensions et exerce une énorme pression sociale sur les chômeurs de longue durée, étant donné le fait qu'ils n'ont, en général, pas d'autre choix que de dépendre des institutions publiques.

Un taux élevé de chômeurs de longue durée réduit notamment la solidarité de la population active. Lorsque le sentiment de solidarité recule, on assiste inévitablement à un effritement de l'acceptation et de la confiance de la population dans les institutions publiques. Les solutions proposées sont alors sérieusement remises en question et freinent l'engagement des entreprises, notamment dans le secteur privé. Par ailleurs, l'économie privée, qui cherche essentiellement à faire des bénéfices, est en compétition pour s'attribuer les employés les plus productifs, dont souvent ne font pas partie les personnes au chômage, surtout celles qui le sont depuis longtemps.

6. *Les personnes en fin de droit comptent-elles également parmi les chômeurs de longue durée ?*

Selon la loi sur la statistique fédérale, resp. l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, le SECO est responsable de la statistique des chômeurs inscrits auprès des ORP et des demandeurs d'emploi non-chômeurs. Les personnes qui se désinscrivent dans les mois qui suivent leur arrivée en fin de droit ne sont plus comptabilisées dans la statistique des chômeurs du SECO.

La statistique des chômeurs inscrits est un relevé exhaustif. Actualisée chaque mois, elle fournit des chiffres d'actualité jusqu'à l'échelon communal. En outre, l'office fédéral de la statistique

(OFS) publie tous les trimestres la statistique de la population active et non-active sur un échantillon représentatif dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA). Cette statistique englobe également les personnes qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP (p. ex. les personnes en fin de droit). La statistique des chômeurs inscrits et la statistique de la population non-active de l'OFS se distinguent certes de par leur niveau, mais l'évolution de leurs valeurs respectives suit un schéma parallèle.

7. *Selon diverses sources de données, les postes pour les personnes faiblement qualifiées se font toujours plus rares dans l'économie suisse (notamment l'industrie). Partagez-vous cet avis ?*

Oui, en effet, les profonds bouleversements technologiques de ces dernières décennies, touchant la formation et l'utilisation de l'informatique, ont compliqué la situation sur le marché du travail pour les chômeurs plus âgés notamment. Les inadéquations entre les qualifications demandées pour un poste et les exigences requises sont le fait d'un changement non seulement technologique, mais également structurel. D'un côté, on observe un transfert des activités artisanales et industrielles vers les services, autrement dit d'une société de l'industrie vers une société du savoir. De l'autre, on constate une internationalisation croissante de la division du travail, qui déplace à l'étranger de plus en plus de tâches simples. En conséquence, ce ne sont pas seulement les exigences liées à la formation professionnelle et à la formation continue qui augmentent, mais la part des tâches plus simples diminue, ce qui détériore encore davantage les chances des personnes faiblement qualifiées sur le marché du travail.

8. *Comment les personnes faiblement qualifiées doivent réagir face au transfert d'une société de l'industrie vers une société du savoir ?*

La solution réside dans la formation et le perfectionnement professionnels. La formation effectuée dans sa jeunesse et sur le lieu de travail est la plus efficace. Si une personne faiblement qualifiée se retrouve au chômage, l'AC offre un soutien professionnel tout au long de la recherche d'un nouvel emploi (outre la garantie d'un minimum social d'existence lors de la perte d'un emploi, sous forme d'indemnités de chômage/indemnités journalières). S'agissant du placement, deux instruments importants ont été mis en place : le conseil et le placement fournis par les offices régionaux de placement, ainsi que les mesures relatives au marché du travail (MMT), qui soutiennent la réinsertion durable dans le monde du travail. Les MMT comportent souvent un pan dédié à la formation continue qui permet aux demandeurs d'emploi d'acquérir les qualifications nécessaires. Toutefois, les possibilités de l'AC dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnels sont limitées, notamment par pur manque de temps. Il est donc d'autant plus nécessaire pour les personnes faiblement qualifiées d'entreprendre au plus vite une formation professionnelle afin de réduire au maximum le risque de chômage.

9. *Quelles sont les mesures prises pour lutter contre le risque croissant de chômage de longue durée des personnes d'âge avancé ?*

Les autorités cantonales du marché du travail de l'AC focalisent leurs stratégies de conseil et de placement sur les groupes cibles principalement touchés. La plupart des cantons poursuivent des stratégies spécifiques en matière d'insertion pour les groupes présentant un risque

élevé de chômage de longue durée, jeunes ou moins jeunes. Les conseillers en personnel au sein des ORP mettent ainsi en place des mesures relatives au marché du travail ciblées.

Le risque de chômage de longue durée augmente avec l'âge. Afin d'atteindre les objectifs visant à intégrer rapidement et de manière durable les demandeurs d'emploi, les organes d'exécution de l'AC sont pilotés au moyen d'indicateurs de résultats. Ainsi, la mise en place d'instruments visant à empêcher le chômage de longue durée constitue une forte incitation pour les organes d'exécution.

En outre, les assurés âgés de plus de 55 ans peuvent jouir d'une période d'indemnisation plus longue que celle définie pour les personnes plus jeunes. Contrairement à ces dernières, ils peuvent prendre part aux mesures de formation et d'occupation jusqu'à l'expiration de leur délai-cadre, indépendamment de leur droit à l'indemnité de chômage. De plus, ils ont la possibilité de percevoir des allocations d'initiation au travail (AIT) sur une période pouvant courir jusqu'à douze mois et la part de leur salaire est cofinancée à raison de 50 pour cent en moyenne, ce qui est plus élevé que la part des chômeurs plus jeunes.

10. A l'heure actuelle, la coordination et la combinaison des mesures de l'assurance-chômage (AC), de l'aide sociale cantonale et des organes responsables de la formation professionnelle sont-elles améliorées, notamment dans le but de promouvoir la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée ?

Aujourd'hui déjà, les offices régionaux de placement coopèrent étroitement, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), avec les services de la formation professionnelle et les services sociaux. Cette collaboration s'impose avant tout dans les cas complexes où le conseiller en personnel constate, après examen du dossier, que l'assuré a besoin de conseils spécifiques. La collaboration et l'exploitation des synergies entre les divers services font constamment l'objet d'améliorations dans le cadre de la CII.

11. Les instruments prévus dans la loi sur l'assurance-chômage (LACI) concernant les allocations de formation et d'initiation au travail sont-ils efficaces contre le chômage de longue durée ?

Les allocations de formation et d'initiation au travail, qui ont fait leurs preuves comme systèmes d'incitation, sont des mesures conçues spécialement pour les personnes menacées par le chômage de longue durée.

12. La possibilité de verser des subventions salariales, temporaires ou permanentes, aux employeurs pour les inciter à engager des chômeurs de longue durée et des personnes difficiles à placer a-t-elle déjà été considérée ? Qu'en est-il de la possibilité de créer des incitations fiscales (par exemple déductions fiscales partielles des frais de salaire dus à l'engagement d'invalides et de chômeurs en fin de droits) ?

Nous sommes sceptiques quant à l'efficacité de nouveaux systèmes d'incitation, spécialement pour les chômeurs de longue durée. Le rallongement d'une période d'initiation subventionnée par les allocations d'initiation au travail ou des stages professionnels pourrait s'avérer contre-productif dans la mesure où cela n'encourage pas les employeurs à conclure des engagements durables et multiplierait les possibilités d'abus.

Les mesures de réinsertion de l'assurance-chômage - en particulier les allocations d'initiation au travail et les stages pratiques - prennent déjà dûment en compte la situation des chômeurs de longue durée, si bien qu'il n'est dès lors pas nécessaire de les renforcer en augmentant, de manière temporaire ou permanente, les subventions salariales pour les employeurs qui engagent des chômeurs en fin de droit ou difficiles à placer.

Les allocations d'initiation au travail et les stages professionnels sont alloués en principe pour une période de six mois au maximum dans les limites du délai-cadre d'indemnisation. Dans des cas exceptionnels fondés, elles peuvent être allouées pendant douze mois au maximum (soit d'emblée, soit en prolongeant la période initiale). Les dérogations doivent être légitimées par la situation personnelle de l'assuré. C'est le cas en particulier lorsqu'un assuré réunit au moins deux facteurs (p. ex. âge avancé, chômage de longue durée, handicap physique, capacité d'apprendre restreinte, absence de formation de base) laissant présumer que le but de l'initiation ne pourra être atteint en six mois.

S'agissant des allocations de formation, les subventions salariales de l'assurance-chômage peuvent même être portées à trois ans, voire quatre dans des cas exceptionnels.

8. Liens

Le portail de l'assurance chômage

www.travail.swiss

Observatoire du marché du travail de Suisse orientale, Argovie, Zoug et Zurich (AMOSa)

www.amosa.net

Insertion Suisse

www.arbeitsintegrationschweiz.ch/fr/actualites.html

Helvartis (centrale des entreprises d'entraînement)

www.helvartis.ch/fr/

Association spécialisée regroupant des entreprises sociales

www.sozialfirmen.ch/index.php/fugs-blog/blog-kat

Lutte contre la pauvreté OFAS

www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/03331/index.html?lang=fr

Vie active et chômage - Chômage de longue durée, système d'indicateurs, OFS

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/03/key/00/ind27.indicator.270503.2705.html

Interactions entre les systèmes de sécurité sociale, AS-AI-AC

www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/03374/index.html?lang=fr