

Soutenir le marché du travail par des mesures ciblées supplémentaires

L'économie suisse traverse actuellement une grave récession. La situation se détériore rapidement sur le marché du travail et une nette reprise de l'emploi n'est pas attendue avant 2011. Dans cette perspective, les mesures destinées à soutenir le marché du travail occupent une place croissante dans la politique de stabilisation. Elles ne peuvent, certes, empêcher la récession de raréfier les emplois, mais elles aideront à limiter la durée du chômage à une période aussi courte que possible et à le ramener rapidement à un bas niveau lors de la prochaine reprise. Nous présenterons dans cet article le rôle que joue l'assurance-chômage (AC) face à ces problèmes et les mesures supplémentaires qui pourraient être envisagées pour soutenir les personnes actives sans emploi.



Serge Gaillard
 Chef de la Direction du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Bernhard Weber
 Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



La crise imminente du marché du travail va mettre la politique suisse sous pression, à maint égard. La tâche consiste aujourd'hui à renforcer délibérément les éléments éprouvés du système et à les compléter là où cela est judicieux. En illustration: entretien avec un jeune chômeur dans un ORP.

Photo: Keystone

Selon les prévisions actuelles, l'économie ne devrait se rétablir que lentement après la grave récession de cette année (recul du PIB réel de 2,7%). Ces sombres pronostics font nettement craindre une nouvelle détérioration du marché du travail, non seulement en 2009, mais aussi en 2010. Seule une reprise vigoureuse et de plusieurs trimestres permettra au marché du travail de se rétablir. D'après le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, le taux de chômage moyen pourrait atteindre 5,5% en 2010 et concerner 217 000 personnes. On battrait ainsi le record de 1997.

Les défis rencontrés par les politiques conjoncturelles et de l'emploi

Deux grands problèmes se posent en matière de marché du travail et de politique conjoncturelle. Primo, il s'agit de stabiliser dans la mesure du possible la conjoncture avec les instruments à disposition d'une petite économie et, par là, de freiner la recrudescence du chômage. Secundo, il faut empêcher que le chômage ne s'incrute et préparer les conditions qui permettront, à

la prochaine reprise, de ramener rapidement son taux en dessous de la barre des 3%.

Une hausse rapide du chômage

Entre janvier et juin, le nombre moyen de chômeurs (désaisonnalisé) a augmenté de 6500 personnes par mois en moyenne. Cette crue rapide met les offices régionaux de placement (ORP) sous pression et exige un renforcement rapide de leurs capacités.

La montée du chômage s'accompagne d'une modification qualitative des demandeurs d'emploi. Alors qu'en période de haute conjoncture, on pouvait se concentrer sur les demandeurs relativement difficiles à placer – comme des personnes affligées d'handicaps précis –, la main-d'œuvre qui s'adresse aujourd'hui aux ORP compte davantage de personnes bien qualifiées. Expérience faite, le nombre des jeunes sans emploi va aussi augmenter de façon disproportionnée. Ces derniers sont en effet particulièrement exposés aux variations conjoncturelles du marché du travail (voir *encadré 1*). Dans l'ensemble, ces changements modifient également les besoins en matière d'aide à la recherche d'emploi. Leur organisation

décentralisée aide les ORP à réagir rapidement à cette nouvelle donne et à tenir compte des conditions régionales.

L'indemnisation du chômage partiel a pour but d'éviter autant que possible la suppression d'emplois en cas de recul temporaire de la demande. Le système fonctionne plutôt bien tant que le tassement ne dure pas trop longtemps et que ménager la main-d'œuvre reste financièrement supportable pour les entreprises. En avril 2009, 69 000 travailleurs touchaient déjà des indemnités pour chômage partiel, un chiffre qui n'avait plus été atteint depuis le début des années nonante. Le volume de travail chômé équivaut à 16 000 postes à plein-temps. Pour soutenir les entreprises qui recourent au chômage partiel, le Conseil fédéral a réduit dès février le nombre des jours d'attente (franchise) et relevé de 12 à 18 mois la période d'indemnisation.

Augmentation dès 2010 du chômage de longue durée et du nombre de personnes en fin de droits

À partir de la mi-2010, il faut s'attendre à ce que le nombre de personnes qui perdent leur droit aux indemnités de chômage augmente. Cela tient au fait que la période d'indemnisation des chômeurs court sur une année et demi à deux ans. Étant donné l'intensité de la crise et la durée relativement longue qu'on lui prévoit, le nombre de personnes qui ne trouveront pas de nouveau travail dans ce délai s'accroîtra. L'augmenta-

tion des personnes en fin de droits imposera des charges croissantes à l'aide sociale, donc aux communes et aux cantons. En matière de politique de l'emploi, l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée constituera aussi un problème, parce que ceux qui en sont victimes perdent confiance en eux-mêmes et que les entreprises ne les réengagent qu'à contrecoeur. Le nombre des exclus du marché du travail risque donc d'augmenter.

Impact fiscal de l'AC...

Pour éviter de relever les cotisations en période récessive, le taux de cotisation de l'AC est fixé d'après une estimation du nombre moyen de chômeurs sur un cycle conjoncturel. En période de crise, l'AC tolère donc des déficits et un endettement élevés, qui doivent être remboursés en période de haute conjoncture. Elle représente donc un stabilisateur important. D'après les prévisions actuelles, l'impact fiscal de l'AC s'élève cette année à 2,7 milliards de francs et à 2,9 milliards en 2010, soit un bon 0,5% du PIB. Ce mécanisme exige, toutefois, que les cotisations et les prestations soient soumises périodiquement à de nouvelles estimations du chômage moyen et que la loi soit révisée rapidement en cas de nécessité.

... et accumulation de dettes

Le fonds de compensation de l'AC accroît momentanément son endettement, car le nombre de chômeurs dépasse déjà nettement

Encadré 1

Le chômage des jeunes

Sur le marché du travail, les jeunes sont particulièrement frappés par les variations conjoncturelles. La raison principale est à rechercher dans le fait qu'ils se trouvent fréquemment dans une situation transitoire, entre le système de formation et le marché du travail, et que les cessations d'embauche les frappent plus durement que les autres catégories d'âge. Deuxièmement, tous les jeunes ne parviennent pas à s'installer durablement sur le marché du travail. Ils sont, par exemple, surreprésentés dans la main-d'œuvre temporaire et risquent donc davantage d'être licenciés en temps de crise. Troisièmement, le niveau de qualification des jeunes de moins de 25 ans qui se trouvent déjà sur le marché du travail est inférieur à la moyenne. Cela tient au fait que les personnes qui suivent une formation tertiaire n'entrent souvent sur le marché du travail qu'après 25 ans.

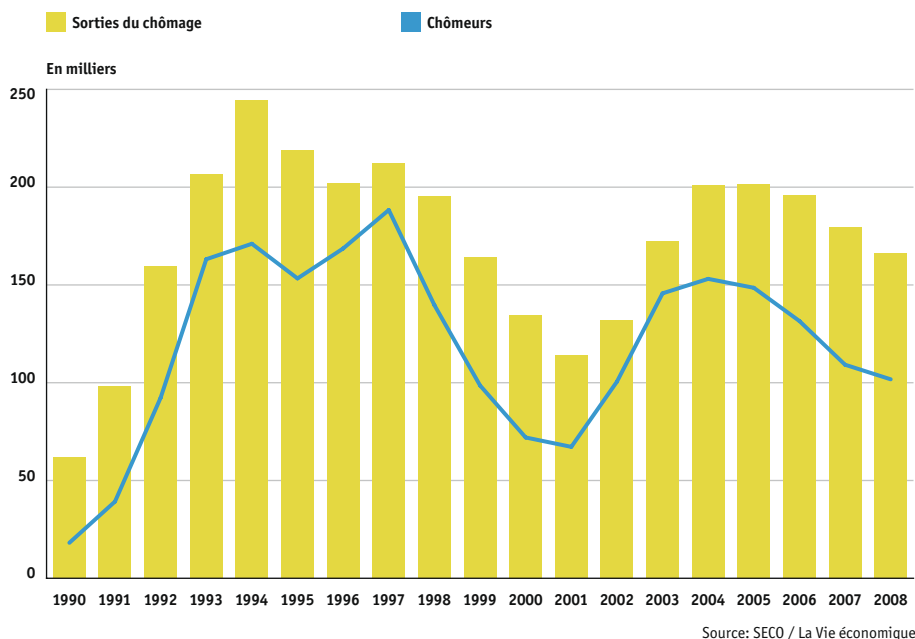
Tous ces facteurs font que la proportion de jeunes dans l'effectif des demandeurs d'emploi augmentera significativement cette année et la suivante. Il conviendra donc de développer notablement les mesures spécifiques destinées à ce groupe, comme les mesures de motivation pour les jeunes en quête d'apprentissage ou les stages pour ceux qui suivent une

formation professionnelle. L'expérience des récessions précédentes a montré qu'une des clés de la maîtrise de cette problématique est la collaboration étroite entre les institutions de formation et d'orientation professionnelle et celles du marché du travail.

Entre juin 2008 et juin 2009, le nombre des chômeurs de 15 à 24 ans a augmenté de 71%, contre 53% pour le chômage total, ce qui prouve déjà la forte sensibilité du chômage des jeunes à la conjoncture. Pour mieux évaluer la situation, il faut toutefois attendre les mois d'été, où les jeunes en fin de scolarité entreront sur le marché du travail et seront confrontés à la crise.

En ce qui concerne les places d'apprentissage, il n'y a heureusement pas encore de signe de tension. Cela est réjouissant et important, puisque notre système dual de formation constitue un facteur de succès important de notre politique du marché du travail. Comme en 2008, le rapport entre l'offre de places d'apprentissage (78 500) et le nombre de jeunes en quête de place d'apprentissage (79 000) est à peu près équilibré. La crise économique a cependant empêché que la situation ne se détende et il faut malheureusement craindre qu'elle n'empire l'année prochaine.

Graphique 1

Chômage: effectif moyen et nombre annuel de sorties du chômage

Source: SECO / La Vie économique

la barre des 100 000 qui permettrait d'équilibrer les comptes. Il accusait déjà une dette de 4 milliards de francs au début de la crise; autrement dit le plafond fixé par la loi actuelle pour relever les cotisations de l'AC et introduire un prélèvement de solidarité sera certainement atteint en 2010. Cela signifie que les cotisations devront être relevées pour le début de 2011. C'est ce qui se passera si la révision de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) peut entrer en vigueur comme prévu au même moment; en même temps, des mesures d'économie seraient prises du côté des prestations. Ces deux mesures agissent comme des impulsions négatives en matière de politique budgétaire. Au plan conjoncturel, elles se justifient si l'économie montre de nets signes de reprise à partir de 2011.

L'effet stabilisateur de l'assurance-chômage

La crise imminente du marché du travail va donc mettre la politique suisse sous pression, à maint égard. Notre tâche consiste aujourd'hui à renforcer délibérément les éléments éprouvés du système et à les compléter là où cela se justifie.

Une compensation adéquate de la perte de revenu

La perte de revenu compensée par l'AC s'élève au maximum à 70 ou 80% du gain

assuré. Avec un plafond annuel de 126 000 francs pour le gain déterminant, la Suisse a placé la barre relativement haut. Pour la majorité des assurés, la période d'indemnisation est limitée à environ un an et demi, dans un délai-cadre de deux ans (400 indemnités journalières). En réalisant des gains intermédiaires pendant la période de compensation, ils peuvent la prolonger à deux ans. Les assurés exemptés de cotisation touchent les indemnités de chômage pendant un an, les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus durant deux ans (pourvu qu'ils aient cotisé 18 mois). Les ORP doivent veiller à ce que les assurés postulent et acceptent les emplois convenables.

Le principe de l'obligation mutuelle et de la recherche active

Quiconque touche des prestations de l'AC doit respecter les «règles du jeu» fixées par la LACI. Ainsi, les occupations réputées convenables, au sens de cette dernière, doivent être acceptées. L'assuré doit apporter la preuve des efforts qu'il a entrepris pour retrouver du travail. Si l'ORP juge que des mesures, comme des cours de perfectionnement ou des programmes d'emploi, sont propices à favoriser la réintégration professionnelle, les assurés sont tenus d'y participer. Ce n'est qu'en respectant ces règles qu'ils auront droit aux indemnités de chômage. Le principe de l'obligation mutuelle est censé garantir que les demandeurs d'emploi fassent tout ce qu'ils peuvent pour limiter les coûts de l'AC.

Rechercher une réinsertion rapide et durable

La LACI exige la réinsertion aussi rapide et durable que possible des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. C'est sur cet objectif que se concentre la pratique, laquelle est évaluée et pilotée par une analyse comparative entre ORP. Il est vrai que la durée moyenne d'une recherche de travail varie suivant le cycle conjoncturel. Malgré cela, les placements doivent être rapides et durables en tout temps. L'objectif principal est d'empêcher la pérennisation du chômage. La réinsertion rapide est censée préserver le contact avec le marché du travail et empêcher le chômage de longue durée, avec ses conséquences négatives: dévaluation des compétences acquises, stigmatisation des demandeurs d'emploi, etc.

L'AC considère sa mission de placement comme subsidiaire. Elle attend des demandeurs d'emploi qu'ils s'efforcent activement de retrouver du travail. L'expérience a prouvé que cette méthode fonctionnait, y compris en période de crise. Certes, dans ce dernier

La formation et le perfectionnement sont toujours conçus comme des instruments destinés à faciliter une intégration rapide et durable dans le marché du travail



Photo: Keystone

cas, la concurrence s'accroît pour un même poste, mais les entreprises continuent d'engager. Comme le montre le *graphique 1*, le nombre de personnes qui sortent chaque année du chômage est supérieur au nombre moyen de chômeurs inscrits. Ce phénomène met en évidence le fait qu'il existe une fluctuation notable au sein même de l'effectif des chômeurs et que la lutte contre le chômage de longue durée conserve son importance, même en période de crise.

Aider à l'intégration

L'AC ne peut empêcher que les places de travail soient en nombre insuffisant durant les périodes de récession: cela ne fait que refléter la diminution de la demande macroéconomique. Les mesures relatives à la politique de l'emploi ne peuvent combler le déséquilibre. Cette dernière doit, toutefois, tout entreprendre pour que les demandeurs restent le plus en contact possible avec le marché du travail. Un des moyens est l'aide au placement qui vient d'être décrite. Un autre consiste à proposer des incitations financières récompensant l'engagement de demandeurs d'emploi ou la création d'emplois «artificiels». Ces deux mesures risquent cependant de concurrencer les activités régulières non subventionnées (effet de substitution) ou de subventionner des emplois qui auraient été créés ou préservés de toute façon (effet d'aubaine). Il est donc foncièrement conseillé d'être très prudent en matière de subventions salariales ou d'emplois artificiels.

En cas de recours à ces instruments, il faut essayer de limiter les abus potentiels et les incitations indésirables. Les aides finan-

cières se justifient lorsque l'entreprise contribue à intégrer les demandeurs d'emploi. À cet effet, les mesures doivent être axées sur des groupes spécifiques et être limitées dans le temps.

Pour éviter des effets d'aubaine ou de substitution, les entreprises sont tenues de payer les salaires usuels dans la branche et la région, lors de gains intermédiaires. L'AC ne paie de perte de gain que pour la différence entre le salaire assuré et celui en usage dans la branche et la région. Les allocations d'initiation au travail sont accordées aux personnes dont le placement est difficile et pour lesquelles l'entreprise doit faire un effort d'intégration. Dans la troisième phase des mesures de stabilisation proposée par le Conseil fédéral, il est prévu de verser une contribution salariale aux entreprises qui engagent pour la première fois des jeunes sans expérience professionnelle. Ces subsides seront accordés lorsque leur intégration s'avère difficile et qu'il sont au chômage depuis plus longtemps que la normale.

Les limites du système de formation

Les demandeurs d'emploi manquent souvent de qualifications, ce qui nuit à leur réinsertion durable. Par ses «mesures relatives au marché du travail», l'AC peut aider à combler ces lacunes. Le cadre institutionnel, qui limite son action dans le temps, empêche de la considérer comme un véritable centre de formation. Cette dernière – ainsi que le perfectionnement – sont toujours conçus comme des instruments destinés à faciliter une intégration rapide et durable dans le marché du travail. C'est aussi sur ce critère que sont jugées ses mesures.

Tableau 1

Évolution des charges de l'AC par catégorie, d'après les comptes 2008, le budget 2009 et le plan financier 2010

	2008	2009	2010
Nombre de chômeurs	101 725	150 000	217 000
Taux de chômage	2.6%	3.8%	5.5%
Total des charges (en milliers de francs)	5092	8045	11 124
Indemnités de chômage (cotisations aux assurances sociales incluses)	3276	5185	7850
Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, d'intempéries et d'insolvabilité	65	795	635
Mesures relatives au marché du travail	500	655	875
Coûts administratifs (plus part. ORP et caisses de chômage)	573	660	760

Source: SECO / La Vie économique

Les mesures supplémentaires relatives au marché du travail dans la politique de stabilisation

L'AC met à notre disposition une foule d'instruments, intensément utilisés en période de crise. À cet effet, les ORP sont dotés des moyens nécessaires et les budgets des cantons renforcés pour les mesures relatives au marché du travail (voir *tableau 1*).

Les dépenses en faveur des mesures relatives au marché du travail passeront probablement de 500 millions de francs en 2008 à 875 millions en 2010. Les indemnités pour chômage partiel devraient déjà grimper cette année à 650 millions. En 2009 et 2010, les charges totales de l'AC augmenteront chaque année de quelque 3 milliards de francs.

Étant donné le chiffre élevé du chômage escompté, la troisième phase des mesures de stabilisation prévoit des mesures supplémentaires (voir *encadré 2*). Celles-ci ont pour premier objectif de combattre le chômage de

longue durée et d'utiliser la période de récession pour agir de manière ciblée en matière de formation continue. Ces mesures seront décidées et financées hors de la LACI pour deux raisons. Primo, les fortes dettes (structurelles) du fonds de compensation de l'AC ne permettent pas de dépenses supplémentaires. Secundo, la troisième phase du plan de stabilisation prévoit aussi des mesures qui ne se justifient que temporairement en période de récession. Elles créent ainsi des emplois subventionnés censés combattre le chômage de longue durée. Or, ceux-ci sont occupés par des personnes qui, en période de conjoncture normale, trouveraient sans peine un emploi sur le marché ordinaire du travail. On subventionne en même temps des activités qui ne survivraient pas sur le marché libre et pour lesquelles on ne pourrait mettre de ressources à disposition dans des circonstances normales. Enfin, les pouvoirs publics co-subventionnent encore des formations continues qui seraient normalement financées par les bénéficiaires ou les entreprises. Poursuivre ces mesures en période de haute conjoncture provoquerait des effets d'aubaine.

Conclusion

En se basant sur le scénario proposé pour l'évolution du marché du travail, on peut distinguer deux domaines où l'AC et ses instruments actuels vont se heurter à leurs limites. Tout d'abord, le nombre des personnes en fin de droits augmentera fortement au cours de 2010 à cause de l'intensité et de la durée probable de la crise. Ensuite, l'expérience montre qu'il faut s'attendre à une forte poussée du chômage des jeunes. Sur ce point, il est impératif de renforcer les mesures, afin d'éviter des conséquences à long terme nuisibles pour les jeunes concernés.

Les deux problèmes peuvent être attribués à l'intensité inhabituelle de la crise à venir; les mesures supplémentaires renforcent les mécanismes de la politique de l'emploi et ont leur place dans un programme de stabilisation, non seulement parce qu'elles ont un effet rapide, ciblé et limité dans le temps, mais aussi parce qu'elles sont susceptibles d'atténuer les rigueurs sociales de la crise. ■

Encadré 2

Les mesures relatives au marché du travail dans la troisième phase du plan de stabilisation

Étant donné la hausse rapide du chômage et la durée probablement longue de la crise sur le marché du travail, le dispositif de l'AC a été complété par des mesures ciblées, limitées dans le temps et destinées à des groupes particulièrement vulnérables, dans le cadre d'une troisième phase des mesures de stabilisation. Il s'agit en premier lieu de combattre la progression du chômage de longue durée et d'éviter que des personnes n'arrivent en fin de droits. Des incitations ont aussi été créées pour que la récession soit utilisée comme période de formation.

Lutte contre le chômage de longue durée:

- engagements limités dans le temps par le biais des réseaux d'emplois pour des missions dans des organisations à but non lucratif.
- engagements limités dans le temps pour des missions spéciales, par exemple dans les domaines de la nature, des soins, du tourisme et de la jeunesse.

Lutte contre le chômage des jeunes:

- participation financière à des mesures de formation pour les jeunes sans emploi à l'issue de leur apprentissage.
- promotion du premier engagement des jeunes à la recherche d'un emploi qui manquent d'expérience professionnelle (contributions salariales aux employeurs).
- engagement des apprentis ayant obtenu leur CFC et augmentation de l'offre de stages par la Confédération.
- offres relatives au service long à l'armée.

Mesures de qualification:

- encouragement du perfectionnement pendant la réduction de l'horaire de travail.
- campagne de formation et de perfectionnement dans le domaine énergétique.