



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Marché du travail / Assurance-chômage
Prestations intersectorielles

Demandeurs d'emploi seniors dans l'assurance-chômage

Feuille d'information pour la conférence
nationale du 3 mai 2019

Table des matières

1	Introduction	3
2	Droit aux prestations selon la loi sur l'assurance-chômage	3
2.1	But de l'assurance-chômage.....	3
2.2	Droit aux indemnités journalières.....	3
2.3	Droit aux mesures relatives au marché du travail (MMT)	4
2.4	Droit aux prestations du service public de l'emploi.....	4
3	Prestations de l'assurance-chômage	5
3.1	Perception d'indemnités journalières	5
3.2	Participation à des mesures relatives au marché du travail.....	6
4	Pilotage du service public de l'emploi par les résultats	9

Index des illustrations

Figure 1: Durée d'indemnisation moyenne selon les tranches d'âge en mois (valeur moyenne), 2018.....	5
Figure 2: Montants moyens (nets) des indemnités journalières selon les tranches d'âge, 2018	6
Figure 3: Participation à des mesures relatives au marché du travail selon les tranches d'âge, 2008 et 2018	6
Figure 4: Types de mesures relatives au marché du travail selon les tranches d'âge, 2018... 7	7
Figure 5: Dépenses pour les mesures relatives au marché du travail, 2009, 2013 et 2017 8	8
Figure 6: Dépenses pour des mesures relatives au marché du travail par bénéficiaire de prestations selon les tranches d'âge, 2009, 2013 et 2017.....	9
Figure 7: Taux de survie relatives à la perception d'indemnités journalières selon les tranches d'âge, 2018	10

Index des tableaux

Tableau 1: Nombre maximal d'indemnités journalières fixé à l'art. 27 LACI	3
---	---

1 Introduction

Les actifs seniors ont comparativement moins de risque de se retrouver au chômage. Dans l'absolu, leur nombre a toutefois augmenté ces dernières années en raison de l'évolution démographique et il restera élevé au cours des années à venir. Par conséquent, ces personnes sont également devenues plus significatives du point de vue de l'exécution de l'assurance-chômage (AC) et du service public de l'emploi (SPE). Le présent document explique l'importance des chômeurs âgés pour la structure et l'exécution de l'AC. Il examine le droit des demandeurs d'emploi seniors aux prestations de l'AC et du SPE tel que prévu par la loi (partie 2) et illustre le volume et le montant des prestations touchées par ces personnes en vertu de ce droit (partie 3). La partie 4 expose, dans la perspective du pilotage du SPE axé sur les résultats, les objectifs que les organes d'exécution cantonaux poursuivent et atteignent en utilisant les instruments du SPE et de l'AC.

2 Droit aux prestations selon la loi sur l'assurance-chômage

2.1 But de l'assurance-chômage

L'AC apporte une contribution essentielle au bon fonctionnement du marché du travail. Non seulement elle compense le manque à gagner en cas de perte de revenu (art. 1a, al. 1, loi sur l'assurance-chômage, LACI), mais elle motive efficacement les chômeurs à rechercher un emploi en les activant de façon cohérente. Le droit aux prestations de l'AC (allocation pour perte de gain, conseil et mesures relatives au marché du travail/MMT) repose en principe sur le versement de cotisations pendant l'exercice de l'activité. En cotisant, les travailleurs se protègent contre le risque de chômage. Leur droit aux prestations de l'AC et le volume de celles-ci découlent du dommage attendu (la perte de gain) et du paiement des primes. En tant qu'assurance, l'AC est pour sa part tenue d'utiliser les fonds dont elle dispose de manière efficace et dans l'intérêt des personnes assurées.

2.2 Droit aux indemnités journalières

Le but de l'assurance-chômage implique un droit fondamental à l'égalité de traitement de tous les assurés. Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sont toutefois exposés à un risque élevé de chômage de longue durée, raison pour laquelle la loi prévoit pour eux un système spécifique d'indemnisation / d'indemnités journalières:

- les personnes âgées de plus de 55 ans bénéficient d'un droit à 520 indemnités journalières au maximum pour une période de cotisation de 22 mois au moins;
- les personnes assurées qui perdent leur emploi au cours des quatre ans qui précèdent l'âge donnant droit à une rente AVS ont droit à 120 indemnités journalières supplémentaires si, de manière générale ou pour des motifs inhérents au marché du travail, leur placement est impossible ou très difficile.

En outre, les seniors sont soumis aux mêmes bases légales découlant de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité et de l'ordonnance correspondante (LACI/OACI) que les personnes entrant dans les autres tranches d'âge.

Tableau 1: Nombre maximal d'indemnités journalières fixé à l'art. 27 LACI

Durée de cotisation (en mois)	Âge / obligation d'entretien	Condition	Indemnités journalières
De 12 à 24	Jusqu'à 25 ans, sans obligation d'entretien		200
De 12 à < 18	À partir de 25 ans		260 ¹
De 12 à < 18	Obligation d'entretien		260 ¹
De 18 à 24	À partir de 25 ans		400 ¹

De 18 à 24	Obligation d'entretien		400 ¹
De 22 à 24	À partir de 55 ans		520 ¹
De 22 à 24	À partir de 25 ans	Perception d'une rente AI qui correspond à un taux d'AI de 40 % au moins	520 ¹
De 22 à 24	Avec obligation d'entretien	Perception d'une rente AI qui correspond à un taux d'AI de 40 % au moins	520 ¹
Exonération de cotisation		90	

¹ Dans ces catégories d'assurés, il est possible de relever le droit à 120 indemnités journalières supplémentaires dans le cas où la personne assurée s'est retrouvée au chômage 4 ans avant l'âge de la retraite AVS et où le placement a été impossible ou très difficile pour des raisons générales ou en raison de la situation sur le marché de l'emploi.

2.3 Droit aux mesures relatives au marché du travail (MMT)

Les MMT soutiennent la réinsertion des chômeurs dans le marché du travail. Elles sont ouvertes à toutes les chômeurs et, sous certaines conditions, également aux personnes n'ayant pas droit aux indemnités journalières.

Afin de prendre en considération le risque élevé de chômage de longue durée encouru par les demandeurs d'emploi seniors, la loi garantit pour cette catégorie de personnes un meilleur accès aux MMT:

- depuis la 4^e révision partielle de la LACI (1^{er} avril 2011), les assurés de plus de 50 ans peuvent encore participer à des mesures de formation et d'occupation pendant un certain temps, même après la fin de leurs droits;
- les assurés âgés bénéficient également d'une réglementation spécifique en ce qui concerne les allocations d'initiation au travail (AIT)¹. Durant la période d'initiation, les salaires des assurés de plus de 50 ans sont pris en charge par la caisse de chômage compétente à 60 % durant la première moitié et à 40 % durant la seconde moitié. La durée des AIT peut aller jusqu'à 12 mois pour les assurés de plus de 50 ans. En comparaison, les demandeurs d'emploi plus jeunes perçoivent en moyenne 40 % du salaire sous forme d'AIT pendant six mois au maximum.

2.4 Droit aux prestations du service public de l'emploi

Outre l'allocation pour perte de gain sous forme d'indemnités journalières et les MMT, les offices régionaux de placement (ORP) offrent leurs prestations de conseil et de placement afin de soutenir la réinsertion des personnes en quête d'emploi dans le marché du travail. Ces prestations du SPE ne sont pas proposées uniquement aux personnes ayant droit aux indemnités journalières. Les demandeurs d'emploi sans droit aux prestations de l'AC peuvent rester inscrits à l'ORP pour la recherche d'emploi et bénéficier des offres de conseil et de placement.

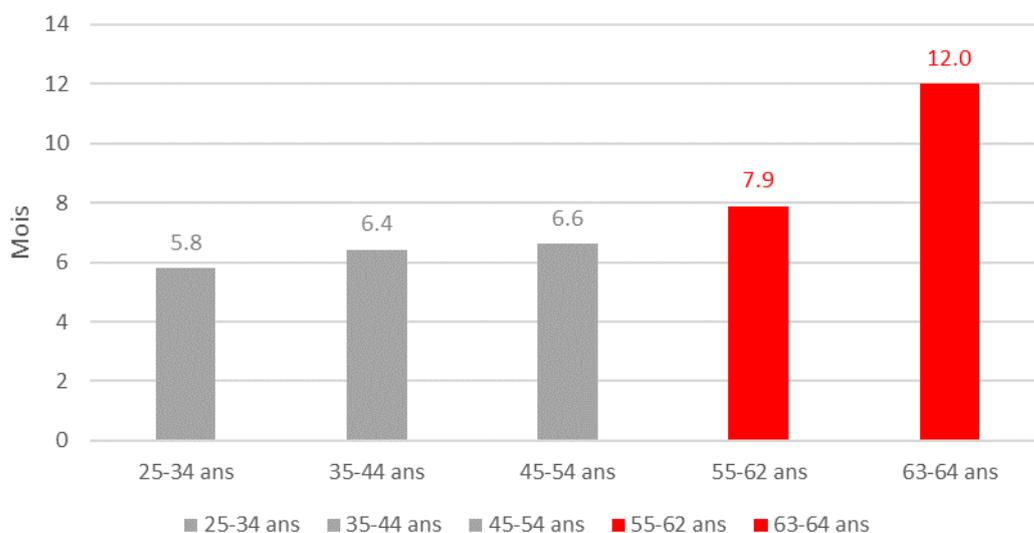
¹ Cette mesure offre aux assurés ayant droit aux indemnités journalières la possibilité d'actualiser ou d'élargir leurs compétences professionnelles en suivant une période d'initiation chez un employeur. Si, à l'issue de la période d'initiation, la personne assurée est embauchée aux conditions usuelles sur le lieu et dans la branche d'activité, l'employeur reçoit l'AIT en guise de soutien.

3 Prestations de l'assurance-chômage

3.1 Perception d'indemnités journalières

En 2018, les bénéficiaires de prestations âgés de 45 à 54 ans percevaient des prestations de l'AC pendant 6,6 mois en moyenne (Figure 1), contre 7,9 mois pour les bénéficiaires âgés de 55 à 62 ans et 12,0 mois pour ceux âgés de 63 à 64 ans. Chez les demandeurs d'emploi, la durée de perception de prestations AC augmente avec l'âge. Cela s'explique d'une part par les recherches plus longues dues aux difficultés de réinsertion. D'autre part, le groupe d'âge concerné a droit à des durées maximales d'indemnisation en moyenne plus longues, ce qui influence également la durée d'indemnisation (cf. chap. 2.2).

Figure 1: Durée d'indemnisation moyenne selon les tranches d'âge en mois (valeur moyenne), 2018



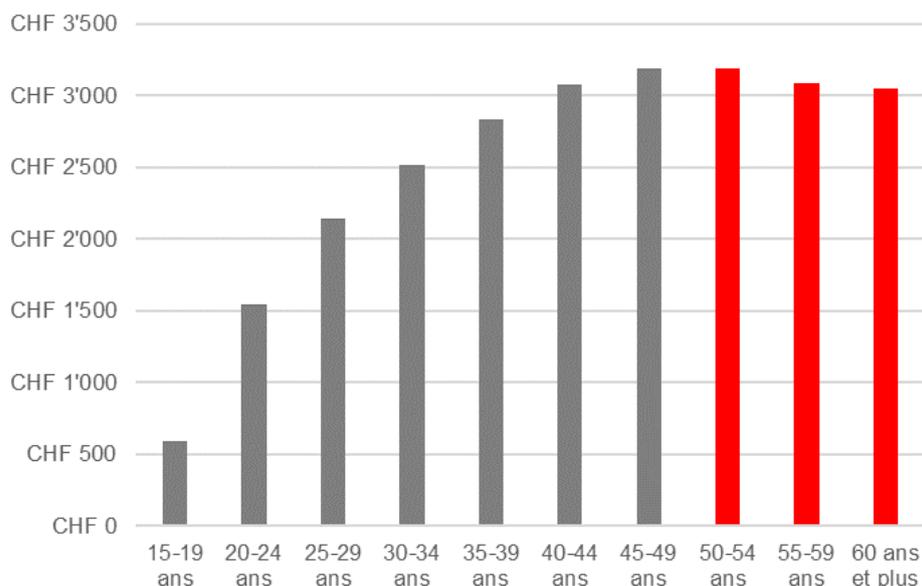
Légende: 21.7 indemnités journalières \approx 1 mois calendaire, 260 indemnités journalières \approx 1 année calendaire

Source: SECO

Ce n'est pas seulement le nombre d'indemnités journalières qui a tendance à augmenter avec l'âge, mais également le montant de ces indemnités (Figure 2). Les personnes de 25 à 29 ans touchent en moyenne des indemnités à hauteur de 2144 francs par mois, contre 2521 francs pour les 30 à 34 ans. C'est le groupe des 50 à 54 ans qui touche les indemnités les plus élevées, soit 3195 francs, tandis que le montant moyen diminue à nouveau légèrement pour les groupes de personnes plus âgées². La hausse du montant des indemnités journalières en fonction de l'âge s'explique en particulier par le gain assuré à la base de ces indemnités, qui est normalement plus élevé aux stades avancés de la carrière professionnelle. En outre, les demandeurs d'emploi seniors connaissent souvent des conditions d'emploi plus stables avant le chômage que les personnes jeunes et leur période de cotisation prise en compte pour le calcul des indemnités journalières présente par conséquent moins de lacunes.

² Le recul dans ces groupes d'âge s'explique par la baisse du taux de compensation car, par exemple, les personnes pouvant faire valoir des obligations d'entretien sont moins nombreuses.

Figure 2: Montants moyens (nets) des indemnités journalières selon les tranches d'âge, 2018

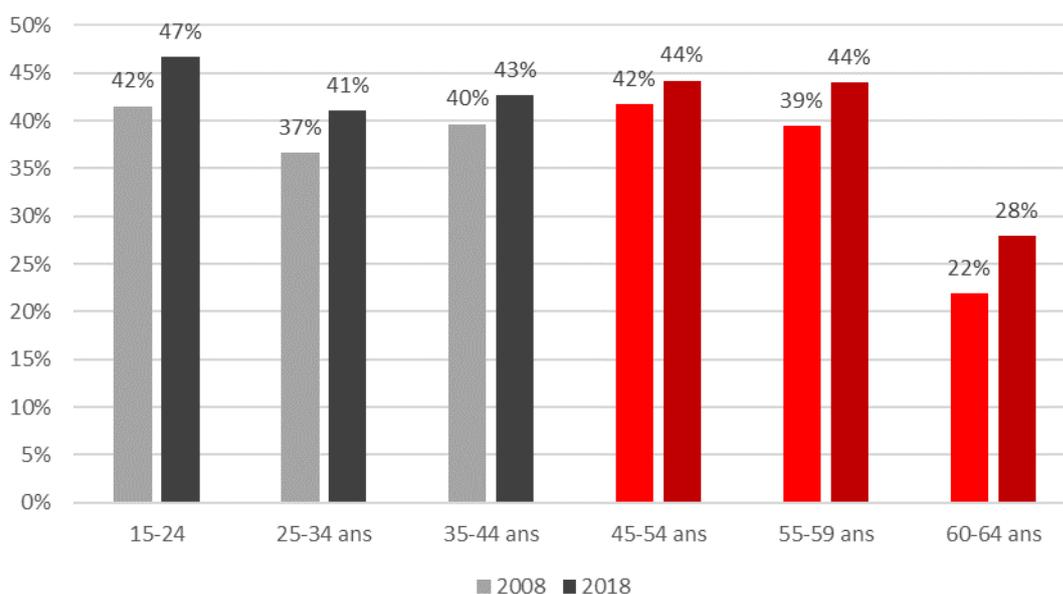


Source: SECO

3.2 Participation à des mesures relatives au marché du travail

En 2018, 44 % des bénéficiaires de prestations AC de 55 à 59 ans ont participé à des mesures actives de l'AC relatives au marché du travail. Ce taux de participation, identique à celui des 45 à 54 ans, est légèrement supérieur aux taux des 25 à 44 ans. À partir de 60 ans, la probabilité d'une participation chute. Entre 2008 et 2018, cette probabilité est passée de 22 % à 28 % chez les bénéficiaires de prestations âgés de 60 à 64 ans. Par rapport à 2008, le taux de participation à des mesures relatives au marché du travail affiche une progression légèrement plus forte chez les demandeurs d'emploi seniors que chez les plus jeunes.

Figure 3: Participation à des mesures relatives au marché du travail selon les tranches d'âge, 2008 et 2018

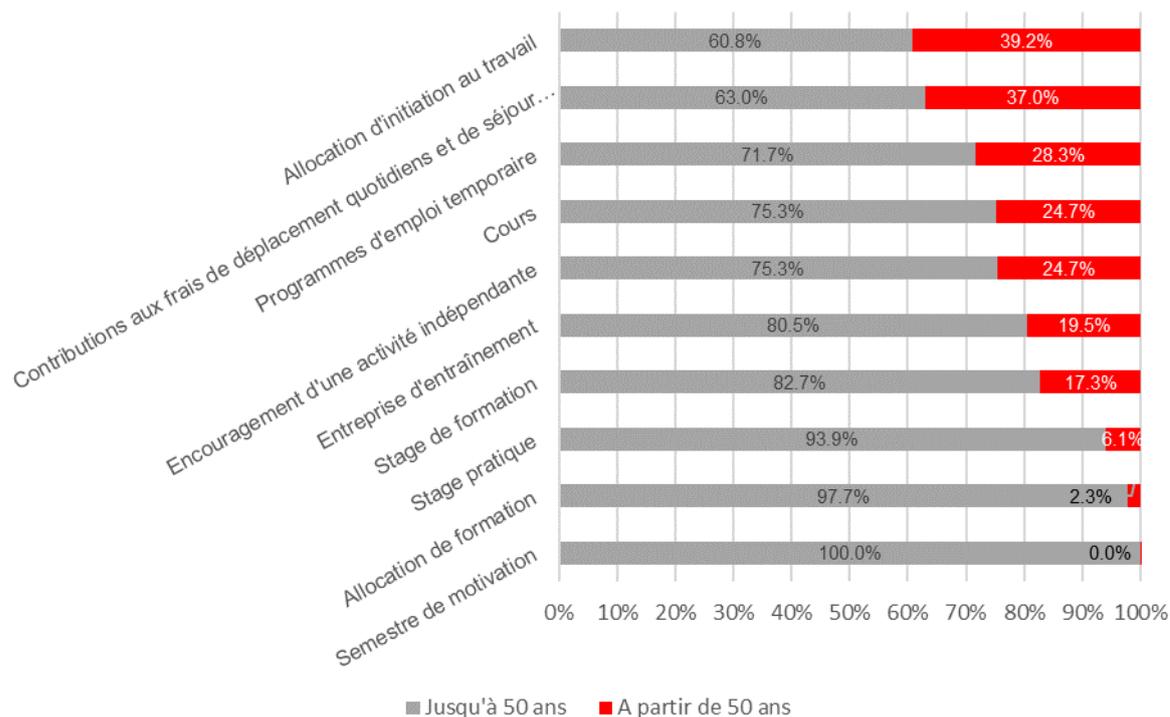


Source: SECO

On constate également que la participation des différentes tranches d'âge varie en fonction du type de mesure (Figure 4). Les demandeurs d'emploi seniors sont particulièrement nom-

breux à recourir aux allocations d'initiation au travail (AIT). En 2018, 25,5 % des bénéficiaires de prestations avaient 50 ans ou plus. En comparaison, les personnes de cette tranche d'âge représentaient 39,2 % des bénéficiaires d'AIT (cf. Figure 4). Cela s'explique par la période plus longue pendant laquelle les 50 ans et plus ont droit à cette mesure (cf. chap. 2.3). Les AIT se sont avérées très efficaces, car elles incitent les employeurs à engager également des personnes qui ne correspondent pas (encore) entièrement au profil recherché. Elles sont justement indiquées dans le cas des chômeurs âgés, car les personnes qui se situent déjà à un stade avancé de leur parcours professionnel affichent souvent des compétences spécifiques à une entreprise.

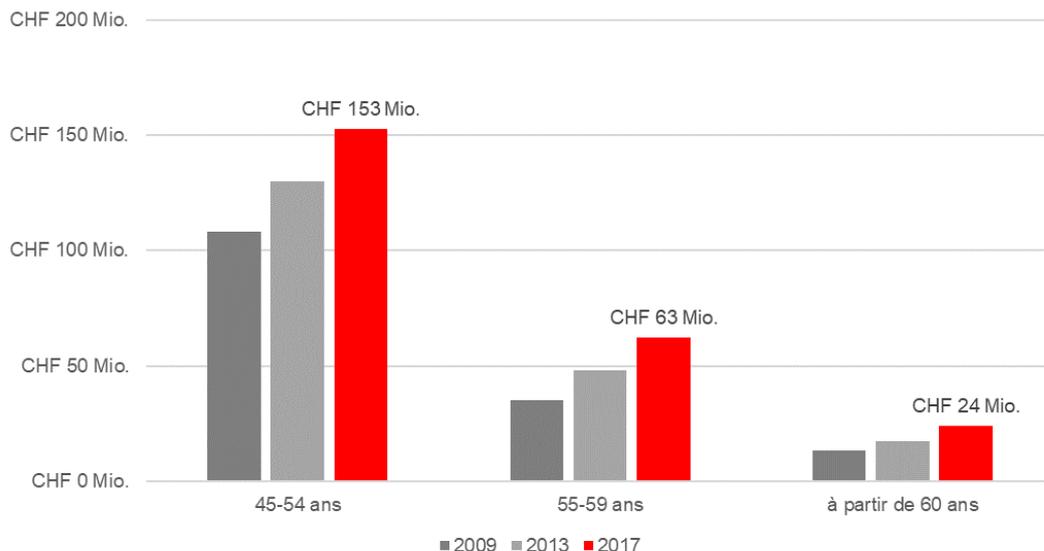
Figure 4: Types de mesures relatives au marché du travail selon les tranches d'âge, 2018



Source: SECO

Outre les indemnités journalières et les frais d'administration, les coûts liés aux MMT représentent le poste de dépenses le plus important de l'AC. En 2017, ces coûts se sont élevés à environ 652 millions de francs. La même année, les coûts pour les 45 ans et plus ont atteint 239 millions de francs, soit 36,7 % des coûts totaux (Figure 5).

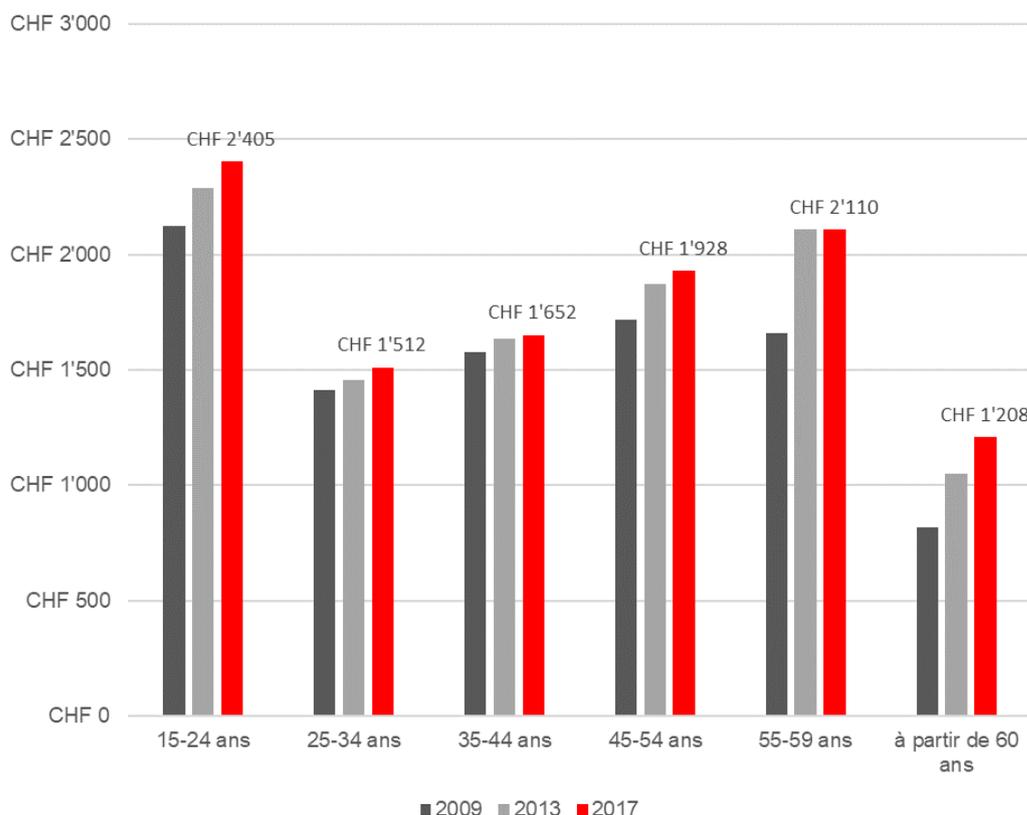
Figure 5: Dépenses pour les mesures relatives au marché du travail, 2009, 2013 et 2017



Source: SECO

Le groupe des 55 à 59 ans occupe la deuxième place après celui des 15 à 24 ans en ce qui concerne le montant le plus élevé des investissements de l'AC dans des MMT par personne (2017: 2110 francs par bénéficiaire pour ce groupe). Pour les personnes de plus de 60 ans, les dépenses moyennes sont en revanche inférieures à la moyenne (1208 francs par an). La Figure 6 présente l'évolution des dépenses moyennes pour des MMT par bénéficiaire pour les différentes tranches d'âge. Elle montre que les demandeurs d'emploi seniors ont aujourd'hui en moyenne davantage recours aux mesures relatives au marché du travail. La Figure 6 révèle également que les dépenses relatives pour des MMT destinées aux 55 ans et plus ont connu une hausse plus importante entre 2009 et 2017 que celles pour des MMT destinées aux bénéficiaires plus jeunes.

Figure 6: Dépenses pour des mesures relatives au marché du travail par bénéficiaire de prestations selon les tranches d'âge, 2009, 2013 et 2017



Source: SECO

4 Pilotage du service public de l'emploi par les résultats

L'organisation du service public de l'emploi est décentralisée: les organes d'exécution cantonaux décident de la manière d'utiliser les instruments dont ils disposent³, l'objectif étant que les mesures soient adaptées aux régions et puissent répondre aux besoins du marché du travail local. Afin d'assurer une orientation commune malgré l'organisation décentralisée du SPE, un pilotage par les résultats régi par un accord de prestations est en place depuis l'an 2000.

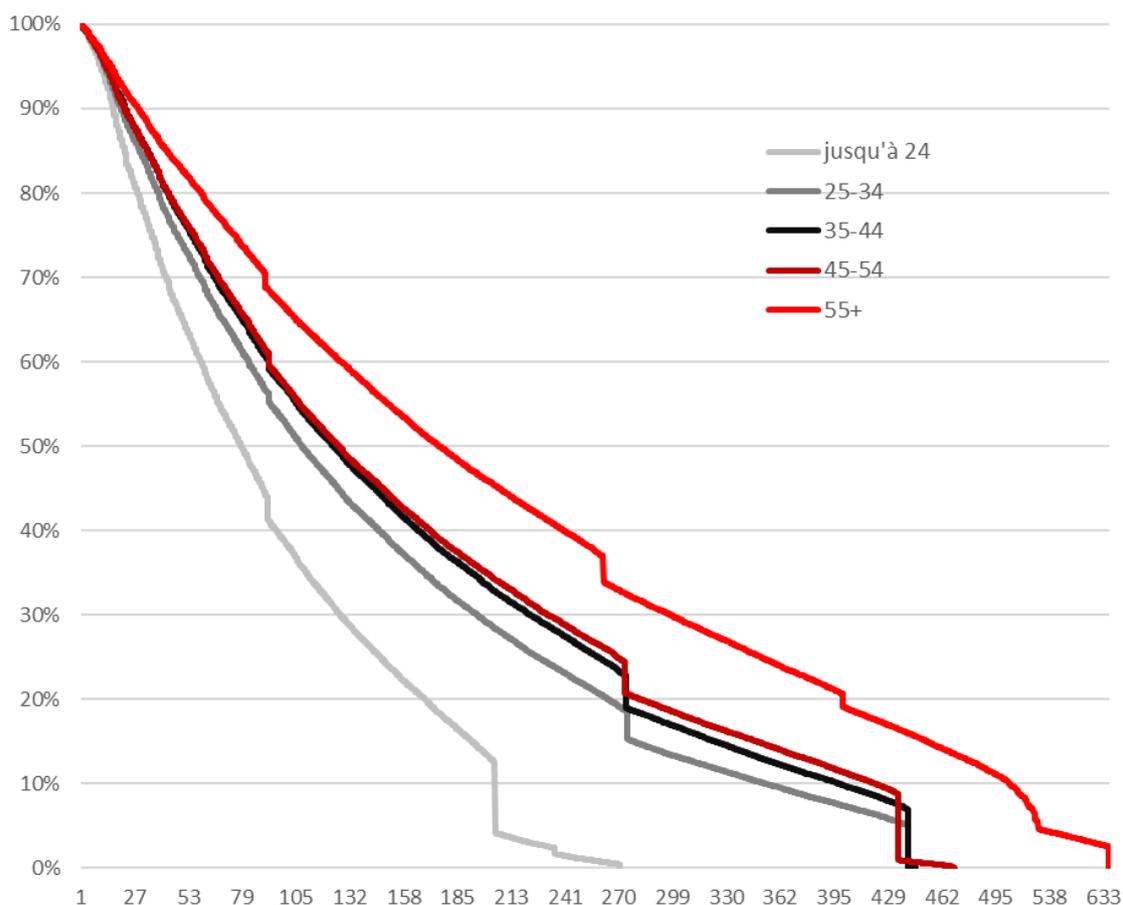
Le pilotage par les résultats vise l'utilisation efficace des moyens et des instruments disponibles par les organes d'exécution en vue de l'intégration rapide et durable des chômeurs dans le marché du travail. Quatre indicateurs définissent le système cible: le nombre moyen d'indemnités journalières touchées, la proportion de chômeurs de longue durée, la proportion d'arrivées en fin de droits et la proportion de réinscriptions dans les 12 mois. Ensemble, ces quatre indicateurs comportent des incitations permettant d'orienter le conseil, le placement et l'utilisation de MMT de manière à éviter autant que souvent possible notamment les longues périodes de perception d'indemnités journalières, le chômage de longue durée ainsi que les arrivées en fin de droits.

Le nombre moyen d'indemnités journalières touchées constitue l'indicateur le plus important de la mesure des résultats du SPE. La Figure 7 illustre la variation de cet indicateur en fonction des différents groupes d'âge. Elle présente sous forme de courbe de survie la répartition du nombre d'indemnités journalières perçues par les demandeurs d'emploi qui se sont dé-

³ Pour une description plus détaillée des tâches et de la fonction du service public de l'emploi, voir le rapport du CER-N relatif à l'efficacité du service public de l'emploi (2016).

sinscrits de l'AC en 2018. Elle indique la part de bénéficiaires qui continuent à toucher des indemnités journalières après en avoir perçu un nombre déterminé. Les taux de survie révèlent que la plupart des personnes ne touchent déjà plus d'indemnités journalières après une période de perception inférieure à une année. À la hauteur des 50 % sur l'axe des ordonnées, on peut lire la médiane des indemnités journalières touchées⁴: après avoir perçu 125 indemnités journalières ($\approx 5,7$ mois calendaires), seuls 50 % des 45 à 55 ans continuent à toucher des indemnités. Dans le groupe des 25 à 35 ans, il faut attendre 105 jours ($\approx 4,8$ mois calendaires) pour ne plus voir que la moitié des personnes composant ce groupe continuer à toucher des indemnités. C'est chez les bénéficiaires de 55 ans et plus que la durée de perception médiane est la plus longue avec 173 indemnités journalières ($\approx 8,0$ mois calendaires).

Figure 7: Taux de survie relatives à la perception d'indemnités journalières selon les tranches d'âge, 2018



Source: SECO⁵

⁴ Cette valeur est également appelée durée de perception médiane. Dans une tranche d'âge, 50 % des bénéficiaires d'indemnités journalières touchent des indemnités moins longtemps et 50 % plus longtemps que la durée de perception médiane.

⁵ Les taux de survie se réfèrent au nombre d'indemnités journalières touchées jusqu'à la désinscription. Elles englobent toutes les personnes qui se sont désinscrites en 2018. La définition de la désinscription est analogue à celle proposée dans la mesure des résultats, à savoir un mois sans perception d'indemnités journalières qui suit un mois de perception d'indemnités. Les arrivées en fin de droits sont considérées comme des désinscriptions. En outre, les jours de suspension ont été comptabilisés dans les indemnités journalières.