



Stratégie de transition pour la politique économique COVID-19 : mesures de l'assurance-chômage

Rapport d'examen, juillet 2021

Contenu

1	Contexte	3
2	Situation sur le marché du travail suisse	3
3	L'assurance-chômage et ses mesures	5
3.1	Mandat de l'assurance-chômage	5
3.2	Mesures de marché du travail de l'assurance-chômage	5
3.2.1	Contexte légal	5
3.2.2	Mesures de formation, d'emploi et mesures spécifiques	6
3.2.3	Essais-pilotes	6
3.2.4	Mesures supplémentaires	7
3.2.5	Compétences et financement.....	8
3.3	Interactions entre la politique de la formation et du marché du travail	8
3.3.1	Politique de la formation	8
3.3.2	Politique du marché du travail	9
4	Évaluation des cantons	10
4.1	Effets sur le marché du travail de la crise de COVID-19	10
4.2	Mesures de l'AC visant à atténuer les effets du changement structurel	11
4.3	Réorientations professionnelles sur le marché du travail	11
4.4	Financement des organes d'exécution.....	11
5	Conclusions	12
6	Annexe	13
6.1	Illustrations relatives à l'évolution du marché du travail.....	13
6.2	Questionnaire	14

1 Contexte

Grâce à l'amélioration de la situation épidémiologique, d'importantes étapes d'ouverture ont été possibles depuis le printemps 2021. En Suisse, ces assouplissements ont été suivis par une reprise rapide de l'économie, et les prévisions conjoncturelles pour l'année en cours ainsi que pour 2022 s'y sont sensiblement améliorées. Afin d'accompagner cette reprise économique, le Conseil fédéral a arrêté, le 18 juin 2021, les contenus d'une stratégie de transition pour la politique économique. Ladite stratégie est basée sur trois piliers : la normalisation, l'accompagnement de la reprise, et la revitalisation. Le Conseil fédéral entend ainsi accompagner la reprise économique avec les instruments éprouvés de la promotion économique, de la politique de l'innovation et de la formation ainsi que de la politique du marché du travail. Afin d'assurer une reprise sur le long terme, le Conseil fédéral souhaite augmenter le potentiel de croissance de la Suisse. À l'heure actuelle on ne peut pas exclure toutefois que la reprise économique soit accompagnée d'un changement structurel plus marqué.

Dans le cadre de la politique du marché du travail, l'assurance-chômage (AC) soutient les chômeurs dans leur recherche d'emploi par le conseil dans les offices régionaux de placement (ORP), les mesures de marché du travail (MMT) des cantons et par d'autres mesures. L'AC dispose d'une panoplie d'instruments éprouvés pour accompagner un éventuel changement structurel accéléré et en atténuer les effets sur le marché du travail. Afin d'évaluer la nécessité de mesures supplémentaires, le Conseil fédéral, dans le cadre de la stratégie de transition pour la politique économique, a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), plus exactement le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) :

« d'examiner d'ici au 8 septembre 2021, en collaboration avec les cantons responsables de la mise en œuvre des mesures, si et dans quelle mesure une extension des mesures existantes ou des mesures supplémentaires de l'assurance-chômage sont nécessaires pour surmonter les effets durables de la crise de COVID-19. »

Le présent rapport présente le résultat de l'examen dont le SECO a été chargé (les mesures extraordinaires de l'AC de la loi COVID-19 et de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage n'ont pas été prises en compte dans cet examen). L'évaluation de la situation actuelle du marché travail, en guise d'introduction (chapitre 2), sera suivie par l'explication du mandat légal de l'AC, des mesures existantes de l'AC ainsi que des interactions entre la politique du marché du travail et de la formation (chapitre 3). Au chapitre 4, seront présentées les évaluations des cantons responsables des mesures. À cet effet, on a procédé à une enquête écrite. Enfin, le chapitre 5 présente une conclusion résumant les points principaux et une représentation des étapes à venir.

2 Situation sur le marché du travail suisse

L'économie et le marché du travail sont soumis à des changements structurels permanents. En cas de récessions, les changements structurels peuvent s'accélérer lorsque des entreprises cessent, redimensionnent ou réorientent leurs activités à la suite d'une situation du marché difficile ou nouvelle. Si l'on considère les données disponibles jusqu'à ce jour, la crise de COVID-19 ne se distingue pas fondamentalement des précédents ralentissements économiques en ce qui concerne la pression à l'adaptation structurelle. Les mesures de soutien prises par la Confédération et les cantons permettent à nombre d'entreprises de surmonter la baisse des commandes. Ainsi, l'année 2020 a enregistré moins de faillites d'entreprises que l'année précédente. L'augmentation du taux de chômage a été légèrement plus faible que lors de précédentes crises. Parallèlement aux assouplissements des mesures COVID-19, un mouvement de reprise ample s'observe dans l'ensemble des secteurs et des groupes professionnels. Les différences entre les secteurs et les groupes professionnels, quant à elles, sont dues à l'inégalité des effets de la crise de COVID-19. D'ailleurs, dans quelques domaines, de réels assouplissements n'ont été possibles qu'au mois de mai 2021. La situation actuelle n'est donc qu'un instantané pris au cours d'un mouvement de reprise économique.

En raison de la pandémie, le produit intérieur brut (PIB) 2020 de la Suisse a enregistré une baisse de 2,6 %, le recul le plus fort depuis les années 1970. Au deuxième trimestre 2020, le PIB se situait par moments à 7,4 % en dessous du niveau de l'année précédente. Les effets négatifs sur l'emploi et le chômage ont été modérés si l'on considère la chute de la création de valeur. D'après la statistique de l'emploi, le nombre des employés corrigé des variations saisonnières a reculé d'un pour cent au deuxième trimestre 2020. Au second semestre, l'emploi a à nouveau augmenté, et au premier trimestre 2021, il se situait encore à 0,6 % en dessous du niveau d'avant la crise.

Une évolution symétrique est celle du taux de chômage (voir illustration 1A en annexe). Au printemps 2020, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières a augmenté de 2,4 % (un niveau plutôt bas) à 3,5 % en l'espace de seulement trois mois. Après un recul provisoire à l'été et à l'automne 2020 et une nouvelle légère hausse à l'hiver 2020/2021, le chômage a connu un net recul à partir du mois de mars 2021. Ce récent recul est directement lié à l'amélioration de la situation épidémiologique et aux étapes d'ouverture réalisées. Fin juin 2021, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières se situait encore à 3,1 %.

Que les effets sur l'emploi et le chômage n'aient pas été plus marqués, voilà qui est dû aux mesures de soutien aussitôt prises, et notamment au recours, d'un niveau historique, à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) (voir illustration 1B en annexe). Cela a permis d'éviter une vague de faillites et de licenciements et de stabiliser les revenus des employés. La réduction de la RHT à l'été 2020 et au printemps 2021 est intervenue en parallèle à un chômage en diminution, et n'a donc pas été l'effet d'une transformation de la RHT en chômage.

Si l'on compare les secteurs, on est frappé par l'augmentation du chômage dans la restauration (voir illustration 2 en annexe). Comparé à l'année précédente, où le taux de chômage était déjà relativement élevé, celui-ci a presque été multiplié par deux. Cependant, avec les récents assouplissements, ce secteur connaît aussi un net recul du chômage. Le processus de reprise est en revanche plus avancé dans les secteurs de la construction, et dans le domaine de l'art, du divertissement et des loisirs. Jusqu'à présent, la reprise a été plus lente dans les autres services (agences de voyage, location de services et services relatifs aux bâtiments, entre autres), le commerce, l'industrie manufacturière et dans les transports. D'avril à juin 2021, tous les secteurs mentionnés ont néanmoins enregistré une baisse du taux de chômage corrigé des variations saisonnières.

S'agissant des groupes de professions, c'est dans les professions élémentaires que le taux de chômage a augmenté le plus fortement (voir illustration 3 en annexe). Il est assez typique que les travailleurs de ces professions-là aient à supporter un risque de chômage particulièrement élevé en temps de faiblesse économique, car il est plus fréquent qu'ils aient des rapports de travail relativement instables. Jusqu'en juin 2021, la hausse du chômage due à la crise dans les professions élémentaires n'a pu être neutralisée que dans une mesure relativement faible. Il est fort probable toutefois qu'une réduction plus rapide de l'emploi ait été évitée par le recours à large échelle à la RHT dans ce domaine. Car avant de procéder à de nouvelles embauches, les entreprises doivent s'être entièrement libérées de la RHT pour les fonctions en question.

Les perspectives économiques pour cette année et pour l'année prochaine sont positives. Le groupe d'experts de la Confédération table sur une croissance du PIB corrigé des événements sportifs de 3,6 % (2021) et de 3,3 % (2022, état juin 2021). Au vu de cette reprise, la situation sur le marché du travail devrait également continuer à s'éclaircir : en 2021, on devrait pouvoir se libérer dans une large mesure de la RHT, ce qui devrait continuer à favoriser un recul du taux de chômage à 3,1 % en moyenne en 2021, et à 2,8 % en 2022.

3 L'assurance-chômage et ses mesures

3.1 Mandat de l'assurance-chômage

D'après la loi sur l'assurance-chômage (LACI, RS 837.0), l'AC vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail (art. 1a al. 2, LACI). L'AC dispose de différents instruments tels que le conseil aux demandeurs d'emploi (DE) ou le recours à différentes mesures qui seront développées dans ce chapitre.

Son premier objectif est la (ré)insertion rapide des chômeurs sur le marché du travail. Cet objectif découle du principe d'assurance de l'AC. En tant qu'assurance l'AC est tenue d'utiliser les fonds à sa disposition avec efficacité et au profit de tous les assurés. Une absence prolongée des DE du marché du travail provoque des coûts très importants pour l'AC et s'avère défavorable tant pour le marché du travail que pour le parcours professionnel des personnes concernées. La LACI et les instruments de l'AC qui en découlent visent à réintégrer les DE le plus rapidement possible. En vertu de l'exécution fédéraliste, la responsabilité quant au recours aux mesures et à leur organisation concrète incombe aux cantons, tandis que le SECO a pour tâche de soutenir les organes d'exécution cantonaux dans le développement futur des instruments existants.

Dans une optique de politique économique, l'AC fait office de stabilisateur conjoncturel automatique, car elle assure les revenus et les emplois en cas de récession. Le financement des organes d'exécution cantonaux a lui aussi un effet stabilisateur. En effet, si le chômage augmente, l'AC leur met automatiquement à disposition des moyens supplémentaires pour le soutien actif des DE.

Accompagner le changement structurel et ses effets indésirables sur le marché du travail avec les moyens dont elle dispose est donc l'une des tâches fondamentales de l'AC. Comme lors de précédentes crises, l'AC assume pleinement son rôle clé en soutenant les travailleurs qui ont perdu leur emploi par des indemnités, des conseils et des mesures ciblées en fonction des besoins individuels des DE.

3.2 Mesures de marché du travail de l'assurance-chômage

3.2.1 Contexte légal

Les MMT sont un instrument visant à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant. À ce titre, il s'agit de prestations qui visent à soutenir la réintégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail. Elles visent à améliorer notamment l'aptitude au placement de l'assuré, à promouvoir ses qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail, à diminuer le risque de chômage de longue durée et à permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (art. 59, al. 2, LACI).

Pour qu'un assuré puisse participer à une MMT, il doit remplir, outre les conditions spécifiques liées à la mesure, les conditions de base du droit à l'indemnité, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement (art. 59, al. 3, LACI). Ces conditions du droit à l'indemnité sont remplies si l'assuré est sans emploi ou partiellement sans emploi, qu'il a subi une perte de travail à prendre en considération, s'il est domicilié en Suisse, qu'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS, qu'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré, qu'il est apte au placement et qu'il satisfait aux exigences du contrôle (art. 8 LACI). Les personnes qui, sans être au chômage, sont menacées de l'être peuvent bénéficier d'une offre réduite de MMT avec des conditions du droit à l'indemnité en partie différentes.

Les crédits de l'assurance-chômage (AC) étant des crédits affectés, les prestations de l'assurance doivent être strictement limitées aux cas dans lesquels la fréquentation d'une MMT s'impose pour des motifs inhérents au marché du travail, c'est-à-dire où la situation du marché du

travail requiert une telle mesure (indication du marché du travail). La tâche de l'AC est de combattre, dans des cas déterminés, un chômage effectif ou de prévenir un chômage imminent par des mesures concrètes de réinsertion. C'est la raison pour laquelle les formations initiales, les qualifications supérieures ainsi que les deuxièmes formations ne sont pas financées par l'AC. La seule exception en sont les allocations de formation, qui permettent de compléter une formation professionnelle initiale ordinaire ou de courte durée si certaines conditions particulières sont remplies. Selon la jurisprudence fédérale, la formation de base et l'encouragement général au perfectionnement professionnel ne sont cependant pas du ressort de l'AC (voir chapitre 3.3).

3.2.2 Mesures de formation, d'emploi et mesures spécifiques

Pour améliorer l'aptitude au placement des personnes à la recherche d'un emploi, l'AC propose des mesures de formation et d'emploi spécifiques. Les mesures de formation peuvent être des cours individuels ou collectifs de reconversion, de formation continue ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement et les stages de formation (art. 60, al. 1 LACI). Sont réputés mesures d'emploi notamment les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif. Il peut s'agir de stages professionnels dans une entreprise ou une administration ainsi que de semestres de motivation destinés aux assurés cherchant une place de formation au terme de leur scolarité obligatoire (voir art. 64a, al. 1, LACI).

Outre les mesures de formation et d'emploi, la LACI connaît des mesures spécifiques au sens de l'art. 65 ss, dont relèvent les allocations de formation (art. 66a ss LACI). Celles-ci permettent aux assurés âgés de 30 ans au moins de rattraper une formation de base (formation professionnelle initiale sanctionnée par un certificat fédéral de capacité ou par une attestation fédérale de formation professionnelle). Une dérogation concernant la limite d'âge est possible. Une condition à remplir est que l'assuré n'ait pas achevé de formation professionnelle ou éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation. Comme nous l'avons mentionné, les allocations de formations constituent une exception à cet égard. De plus, l'AC octroie également des allocations d'initiation au travail pour améliorer l'aptitude au placement des personnes qui ont besoin d'une initiation extraordinaire par leur nouvel employeur. L'assurance-chômage prévoit également la prise en charge, pour une durée déterminée, des frais de déplacements quotidiens et de séjour hebdomadaire pour les personnes qui trouvent un travail hors de leur région de domicile (art. 69-70 LACI). La LACI prévoit en outre de soutenir les assurés qui projettent d'entreprendre une activité indépendante durable pendant environ quatre mois dans la phase d'élaboration de leur projet (art. 71a ss LACI).

3.2.3 Essais-pilotes

L'AC a également la possibilité, après consultation de la commission de surveillance du Fonds de compensation, de mener des essais-pilotes visant à développer les mesures et les structures existantes, et, en cas de succès, de les intégrer dans les outils existants (art. 75a LACI). Ces essais-pilotes ont les objectifs suivants :

- a. l'expérimentation de nouvelles mesures relatives au marché du travail ;
- b. le maintien d'emplois existants ; ou
- c. la réinsertion de chômeurs.

Les essais-pilotes font toujours l'objet d'une évaluation externe en termes d'efficacité et d'efficience. Les instruments qui font leurs preuves durant la phase-pilote peuvent être introduits comme nouvelles MMT par le Conseil fédéral pour une durée limitée à quatre ans. Durant la phase de transition, la nouvelle mesure peut être inscrite dans la loi. Étant donné les résultats d'évaluation, une telle introduction n'a pas pu avoir lieu jusqu'à ce jour. En principe, les essais-pilotes adoptent une perspective à long terme, et ne se prêtent donc pas à des adaptations à court terme des mesures existantes.

3.2.4 Mesures supplémentaires

La LACI donne toutefois la possibilité à l'AC de mettre en œuvre des programmes ciblés, destinés à des groupes de personnes spécifiques, comme les DE plus jeunes ou plus âgés.

Mesures préventives :

L'assurance-chômage peut mettre en place des mesures de prévention en faveur de personnes menacées de chômage (art. 59, al. 1^{er} et 1^{quater}, LACI). Ces personnes peuvent bénéficier du soutien des ORP avant l'ouverture de leur délai-cadre d'indemnisation sous la forme de conseil et de mesures de formation. Parmi les mesures préventives, l'AC peut également soutenir des entreprises qui souhaitent, dans le cas de licenciement collectif, mettre en place des mesures de lutte contre le chômage en faveur des collaborateurs menacés de perdre leur emploi (notamment des cours, des AIT collectives). L'AC peut prendre en charge une part des frais de projet.

« Check your Chance », exemple particulier de mesure préventive :

Pour favoriser la réinsertion de jeunes DE, l'AC collabore depuis plusieurs années, dans le cadre d'un partenariat public-privé, avec la fondation Check Your Chance, afin de soutenir les jeunes avant qu'ils s'inscrivent à l'AC. La fondation est financée par des employeurs et l'AC. En automne 2020, dans le contexte de la crise de COVID-19, des moyens supplémentaires ont été mis à disposition pour prévenir le chômage des jeunes qui viennent de terminer leur apprentissage.

Mesures limitées dans le temps visant à favoriser la réinsertion de demandeurs d'emploi séniors et difficiles à placer :

En mai 2019, le Conseil fédéral a arrêté une série de mesures visant à encourager le potentiel de la main d'œuvre disponible en Suisse.¹ Dans le cadre d'un programme d'impulsion et d'un essai-pilote, l'AC, par des mesures supplémentaires, cherche à renforcer son soutien aux DE séniors et aux DE dont la réinsertion est difficile. Pour cela, l'AC a touché des contributions supplémentaires de la Confédération. En conséquence de la pandémie, le Conseil fédéral a prolongé les deux mesures de deux années (jusqu'à fin 2024).

Le programme d'impulsion permet aux cantons, depuis 2020, de mettre en œuvre des projets qui visent une réinsertion durable du groupe-cible en question. Les cantons peuvent ainsi tester de nouvelles approches, et introduire sur le long terme celles qui ont porté des fruits. Dix-huit projets cantonaux sont déjà réalisés, et d'autres sont prévus. Les méthodes des cantons varient : les uns intensifient le conseil des personnes visées en introduisant une offre de job coaching, ou promeuvent la formation continue du personnel des ORP ; les autres misent sur la mise en contact des DE séniors avec les employeurs de la région, ou investissent dans le renforcement des compétences numériques des DE.

L'essai-pilote « supported employment » se fonde sur la règle mentionnée au chapitre 3.2.3 relative aux projets-pilotes. L'objectif de cette mesure est de réinsérer le plus rapidement et durablement possible les DE de plus de cinquante ans menacés d'arriver en fin de droits. L'approche choisie se distingue de celle des MMT classiques, puisque la participation est facultative, le soutien proposé par les job coaches est individuel et que le suivi étroit peut se poursuivre au-delà d'une arrivée en fin de droits et d'une embauche. 14 cantons participent à l'essai-pilote.

¹ Série de mesures visant à renforcer le potentiel de main d'œuvre disponible en Suisse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/aktuell/inlaendische-arbeitskraefte.html> > sujets d'actualité > main d'œuvre en Suisse

3.2.5 Compétences et financement

Conformément à la LACI, les cantons veillent à ce que l'offre en MMT soit suffisante et en adéquation avec les besoins (art. 85, al. 1, let. h, LACI). Les organes d'exécution cantonaux sont responsables aussi bien de l'évaluation des besoins en MMT dans leur région que de leur réalisation. Ils attribuent également les assurés à des MMT qui leur correspondent. À la demande des cantons, le SECO peut commander certaines mesures et les mettre à la disposition des cantons, pourvu qu'il existe un besoin avéré que ces derniers ne parviennent pas à assurer.

Les MMT sont financées par le Fonds de l'AC. Les mesures de formation et d'emploi des cantons sont limitées par un plafond annuel et dépendent du taux de DE dans le canton. Aussi, en cas de chômage croissant, le montant maximum à disposition des MMT d'un canton augmente-t-il automatiquement. Si, en situation particulière, les moyens financiers se révèlent insuffisants, l'AC peut, sur demande justifiée d'un canton, lui octroyer un montant supplémentaire pour les MMT. Par situation particulière, on entend la difficulté de placement de demandeurs d'emploi, en particulier en cas de chômage des jeunes élevé, de besoin très prononcé de MMT pour les chômeurs plus âgés ou de besoin accru des cantons de MMT nationales, si pour des raisons organisationnelles ce besoin ne peut pas être assuré à l'échelle cantonale ou intercantonale.

Les autorités cantonales du marché du travail sont responsables de la gestion du plafond à leur disposition. Pour les mesures organisées à l'échelle nationale, le SECO en est responsable et dispose d'un plafond fixé à 6 % des moyens à disposition des cantons.

En moyenne, sur la période 2016-2020, le plafond maximum à disposition des cantons et pour les mesures nationales était d'environ 620 millions de francs par an. En moyenne, sur la même période, ont été utilisés 495 millions de francs par an, ce qui signifie une utilisation moyenne du plafond de 80 %. En tenant également compte des frais remboursés aux participants (voyage/nourriture/nuitée), des mesures spéciales, ainsi que des frais liés aux projets pilotes et aux mesures préventives, l'ensemble des mesures ont coûté au fond de l'AC en moyenne 612 millions de francs par année comptable les cinq dernières années.

Le financement des MMT est indépendant de l'indemnisation des frais d'exécution (OIFE). L'OIFE couvre les frais d'exploitation et d'investissement des organes d'exécution cantonaux tels que les salaires des conseillers en personnel des ORP. De manière analogue aux MMT, les frais d'exécution sont pris en charge jusqu'à un montant plafond qui dépend du nombre et du taux de DE dans le canton.

3.3 Interactions entre la politique de la formation et du marché du travail

Fondamentalement, la responsabilité pour un apprentissage tout au long de la vie relève de l'individu. Les employeurs publics et privés encouragent la formation continue de leurs employés. L'encouragement de l'insertion sur le marché de travail est une tâche que se partagent plusieurs institutions. Plus bas, nous expliquerons plus en détail ce partage et la délimitation des compétences en matière de politique de la formation et du marché du travail. Ainsi, la formation initiale et la réorientation professionnelle sont des tâches clés de la politique de la formation. En complément, la politique du marché du travail, et en particulier l'AC, soutient la réinsertion des demandeurs d'emploi.

3.3.1 Politique de la formation

Sur la base de la loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10) et la loi fédérale sur la formation continue (RS 419.10), la Confédération veille, de concert avec les cantons et l'économie, à créer des conditions-cadres favorables. Les personnes qui bénéficient de cette politique sont aussi bien les jeunes que les adultes auxquels celle-ci permet de se perfectionner et ainsi de mieux faire face au changement structurel.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les cantons et les organisations du monde du travail (Ortra) disposent d'un ensemble de moyens éprouvés pour soutenir les jeunes et les entreprises formatrices. Pour obtenir conseils et informations, les points de contact principaux sont les services cantonaux d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière. Tous les cantons proposent par ailleurs des mesures pour aider les jeunes dans le choix d'une profession. Pour les jeunes ayant des carences éducatives ou sociales en fin de scolarité obligatoire, il existe par ailleurs des solutions transitoires les préparant à suivre une formation professionnelle initiale et permettant ainsi d'augmenter leurs chances sur le marché des places d'apprentissage. L'autorité cantonale de surveillance de l'apprentissage conseille en outre les entreprises formatrices en matière de maintien et de création de places d'apprentissage. Si nécessaire, l'éventail des mesures existantes peut être étendu ou complété.

Les adultes ont eux aussi différentes possibilités pour obtenir un diplôme de formation professionnelle initiale. En outre, la Confédération s'emploie, avec l'économie et les cantons, à améliorer encore les conditions-cadres de l'apprentissage tout au long de la vie avec l'initiative « Formation professionnelle 2030 ». Celle-ci inclut entre autres les projets « Coûts indirects de la certification professionnelle pour adultes – bourses et prêts cantonaux », « viamia : analyse gratuite de la situation pour les adultes de 40 ans et plus ».

Le système de formation suisse est conçu de telle sorte que les changements de profession et l'apprentissage tout au long de la vie sont possibles à tout moment. De fait, la mobilité professionnelle en Suisse est élevée. Les compétences acquises dans la formation professionnelle initiale et continue ainsi que sur le lieu de travail sont souvent utiles dans d'autres secteurs et permettent ainsi un changement professionnel. Dans nombre de secteurs, l'économie met à disposition des fonds pour la formation continue et la reconversion. Dans le secteur public, les cantons peuvent accorder des bourses d'études et des prêts, alors que la Confédération soutient les cantons par des contributions prévues par l'art. 66 de la Constitution fédérale. Par ailleurs, la Confédération s'engage pour que les adultes puissent acquérir des compétences de base et avoir ainsi accès à la formation continue.

Enfin, conformément aux art. 54/55 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10), la Confédération a la possibilité d'accorder des subventions en faveur d'innovations et de prestations particulières d'intérêt public. En font notamment partie des projets pour l'ajustement des diplômes professionnels aux besoins du marché du travail.

3.3.2 Politique du marché du travail

En accord avec la politique de la formation, l'AC joue un rôle subsidiaire concernant la promotion de la formation ou de la formation continue des demandeurs d'emploi. Comme mentionné précédemment, elle a pour premier objectif une (ré)insertion rapide des chômeurs avec les instruments dont elle dispose.

Cependant, l'AC peut permettre aux assurés d'acquérir les compétences qui leur font défaut pour favoriser une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Cependant, cela est possible uniquement si ces compétences sont indispensables pour un retour sur le marché du travail et que cela ne suppose pas une qualification plus élevée. Moyennant les allocations de formations, l'AC peut (en partie) prendre en charge les coûts de formation indirects et ainsi faciliter l'obtention d'un diplôme du degré secondaire II (voir chapitres 3.2.1 et 3.2.2). Les coûts de formation directs pour les cours de formation continue ou leurs modules peuvent être pris en charge pour obtenir un tel diplôme. Le succès de l'obtention d'un tel diplôme est par ailleurs encouragé par des mesures telles que « Coaching pendant les allocations de formation ». Cette mesure et d'autres ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre du rapport « La formation au sein de l'assurance-chômage : possibilités et limites »². Le rapport s'est

² https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/oeffentliche-arbeitsvermittlung/arbeitsmarktliche-massnahmen/Nachholbildung_im_Rahmen_der_Arbeitslosenversicherung.html > Travail > Assurance-chômage > > Service public de l'emploi > Mesures du marché du travail > La formation au sein de l'assurance-chômage : possibilités et limites.

penché sur la question de savoir dans quelle mesure l'AC peut soutenir des mesures de formation dans le contexte de réorientations professionnelles dues à des facteurs structurels. Le Conseil fédéral a pris connaissance dudit rapport le 21 mars 2018.

Finalement, dans le cadre de la RHT, lorsque toutes les conditions du droit sont réunies, l'employeur peut utiliser le temps de travail perdu pour la formation des employés. Ce perfectionnement professionnel procure des connaissances ou des techniques de travail dont l'employé peut tirer profit également lors d'un changement d'emploi, car il ne doit pas servir les intérêts exclusifs ou prépondérants de l'employeur. Les coûts indirects de cette formation sont pris en charge par les indemnités RHT. Comme les personnes qui profitent de cette formation ne sont pas inscrites à l'AC et que cette formation est financée par l'employeur, celle-ci peut sans autre mener à une qualification supérieure.

4 Évaluation des cantons

Les cantons ont été interrogés par le SECO sur les effets de la crise de COVID-19 sur le marché du travail et la nécessité de mesures supplémentaires ou d'autres soutiens financiers (voir questionnaire, annexe 6.2). Ce sondage écrit a eu lieu entre le 1^{er} et le 15 juillet 2021. Parmi les vingt-six autorités cantonales du marché du travail, vingt-quatre ont répondu. Dans l'ensemble, les réponses des cantons brossent un tableau assez hétérogène : le sondage révèle d'importantes différences régionales (d'un marché du travail à l'autre) en ce qui concerne les effets de l'épidémie du coronavirus et le recours aux mesures du marché du travail. Ci-après, nous résumerons les réponses à chacune des questions.

4.1 Effets sur le marché du travail de la crise de COVID-19

Il n'y a pas d'unanimité entre les cantons quant à la question de savoir si la crise de COVID-19 a eu pour effet un changement structurel plus marqué et si celui-ci est déjà perceptible à l'heure actuelle. Mais ils sont unanimes à affirmer que la crise de COVID-19 a contribué à renforcer et à accélérer certains effets du changement structurel qui existaient déjà avant. Des éléments souvent mentionnés dans ce contexte sont l'utilisation plus fréquente d'outils numériques et une tendance plus marquée aux activités virtuelles. Outre la transformation numérique, certains cantons évoquent aussi les changements dans les manières de consommer et de voyager. Plusieurs cantons soulignent par ailleurs que le manque de main d'œuvre qualifiée s'est accentué dans certains secteurs, et expliquent cela notamment par le fait que des personnes à la recherche d'un emploi se sont réorientées pendant la pandémie et ne sont pas retournées à leur ancienne profession. Les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie, du commerce du détail et des transports, mais aussi du voyage et de l'événementiel ou de la logistique sont particulièrement touchés. La plupart des cantons indiquent qu'une diminution/augmentation des effectifs a pu être observée notamment chez les travailleurs peu qualifiés. À leur sens, ces personnes sont donc particulièrement touchées par une accélération du changement structurel. Toujours selon les cantons, les demandeurs d'emploi (DE) seniors dans les secteurs en question sont touchés dans une mesure supérieure à la moyenne.

Ces derniers mois, la crise de COVID-19 a provoqué une hausse du taux de chômage. Une majorité de cantons pense que le marché du travail se rétablira progressivement au cours de ces prochaines années, même si le chômage demeurera à un niveau plus élevé pendant un certain temps. Les travailleurs peu qualifiés en sont particulièrement touchés. Car, selon les cantons, si d'un côté les travailleurs qualifiés se font rares, de l'autre, les DE moins qualifiés ont des difficultés à retrouver un emploi. En sont également touchés les DE seniors, qui en règle générale ont besoin de plus de temps que les plus jeunes pour retrouver un travail. Cette tendance se trouve accentuée dans les secteurs particulièrement intéressés par la crise comme la restauration, les voyages et l'événementiel. Toutefois la plupart des cantons ne s'attendent pas à des conséquences négatives sur le long terme comme par exemple une augmentation durable du chômage de longue durée ou du chômage structurel. La reprise prendra plus ou moins de temps en fonction de la structure économique des cantons et de la

mesure dans laquelle la crise de COVID-19 les a touchés. De nombreux cantons indiquent par ailleurs que d'autres vagues de la pandémie pourraient menacer la reprise.

4.2 Mesures de l'AC visant à atténuer les effets du changement structurel

Dix-neuf des vingt-quatre cantons déclarent être suffisamment préparés avec les instruments disponibles pour prévenir le marché du travail de conséquences plus importantes et pour atténuer les effets du changement structurel sur le marché du travail. S'agissant des instruments existants, les cantons romands et le Tessin sont généralement plus critiques que la Suisse alémanique. Tous les cantons se considèrent cependant comme compétents et responsables, dans le cadre légal existant, pour le développement et la mise à disposition d'instruments à même d'accompagner le changement structurel.

La plupart des cantons estiment que les mesures existantes sont pertinentes pour remplir leur mission conformément à la LACI. Dans le même temps, près de la moitié des cantons souhaiteraient – outre une amélioration et une adaptation des processus et des instruments existants – davantage de flexibilité, en particulier dans le domaine des mesures de formation. Les cantons sont d'avis qu'ils devraient avoir la possibilité de proposer des qualifications avec diplôme professionnel, des reconversions professionnelles et des qualifications plus élevées au sein de l'AC. Cela leur permettrait de mieux soutenir la réinsertion des personnes sans formation professionnelle initiale, dont la formation initiale est obsolète ou non plus reconnue, ou celles dont la formation et l'expérience professionnelles ne sont pas assez ou trop spécialisées. On pourrait également apporter un meilleur soutien aux secteurs et professions connaissant un manque de main d'œuvre qualifiée grâce à des reconversions et des réorientations ciblées. Un défi particulier mentionné par les cantons est constitué par la numérisation, qui a connu une forte poussée sous l'effet de la pandémie. La hausse du niveau des compétences de base et notamment des compétences numériques chez différents groupes-cibles (jeunes, seniors, travailleurs peu qualifiés, etc.) est, de l'avis des cantons, toujours plus décisif pour la (ré)insertion dans le marché du travail. S'agissant de la conception des mesures de l'AC et de leur public cible, les cantons ne mettent pas en avant des secteurs spécifiques.

4.3 Réorientations professionnelles sur le marché du travail

Selon une majorité des cantons, les MMT remplissent, dans l'ensemble, leur objectif. Comme mentionné au chapitre 4.2, près de la moitié des cantons considèrent les possibilités de l'AC en matière de reconversion professionnelle et de qualifications supérieures des assurés comme insuffisantes. Ces cantons souhaitent que les processus pour le recours aux allocations de formation soient améliorés, et que l'accès à ces dernières soit facilité et ouvert également aux personnes qui ont déjà une formation achevée, mais devenue obsolète. S'agissant de la formation professionnelle, quelques cantons proposent p. ex. la promotion des formations modulaires ainsi que la flexibilisation de la formation professionnelle (début de la formation flexible). Il est également mentionné qu'une telle extension (flexibilisation) du mandat légal de l'AC devrait être coordonnée sur le plan stratégique et menée avec une attention durable au changement structurel en cours.

4.4 Financement des organes d'exécution

La majorité des cantons considère que les ressources financières pour les années 2021 et 2022 destinées au conseil et aux MMT sont suffisantes. Cependant, les cantons indiquent que les prévisions demeurent difficiles à cause des incertitudes économiques actuelles et que des tâches supplémentaires (par exemple l'extension des instruments de l'AC en direction de la formation ou de la réorientation) supposeraient une charge de travail nettement plus importante pour laquelle il faudrait prévoir un financement supplémentaire.

Plusieurs cantons ont saisi l'occasion de signaler des améliorations possibles du système de financement des organes d'exécution. Dans ce contexte, ils mentionnent la réunion des deux

plafonds d'exécution (IFA et MMT), l'introduction de la possibilité de réserves, l'examen de la définition du plafond des coûts ou, très concrètement, l'introduction d'une compensation du renchérissement. Fondamentalement il s'agit de donner une plus grande marge de manœuvre à l'exécution de l'AC, afin qu'elle soit mieux à même de réagir à l'évolution de l'économie, aux cycles conjoncturels et aux défis du marché du travail. À ce propos, de nombreux cantons signalent que l'année prochaine ils devront probablement – en fonction de l'évolution du nombre de DE déterminent pour les plafonds – faire des demandes de dépassement. Pour la grande majorité des cantons, des moyens financiers supplémentaires ne sont toutefois pas nécessaires pour faire face aux difficultés en lien avec la crise du coronavirus.

5 Conclusions

Depuis la crise financière de 2009, aucun événement n'a autant affecté le marché du travail suisse comme la crise de COVID-19. Grâce aux mesures de soutien prises par la Confédération et les cantons, les effets négatifs sur le marché du travail ont été moins graves que ce que d'aucuns craignaient. L'augmentation du chômage a été légèrement plus faible que lors de précédentes crises. Avec l'assouplissement des mesures prises contre le coronavirus, une reprise se fait sentir dans tous les secteurs et groupes de professions. Les prévisions économiques pour l'année en cours et l'année à venir sont positives. Selon les prévisions (état : juin 2021), le taux de chômage en moyenne annuelle devrait se situer à 3,1 % en 2021 et à 2,8 % en 2022. Les réponses des cantons ne font pas non plus mention de bouleversements en profondeur dus à la crise de COVID-19 sur le marché du travail. Ce à quoi on assiste, apparemment, c'est à un renforcement des effets existants du changement structurel tels que la transformation numérique.

L'AC dispose d'un large éventail d'instruments pour la (ré)insertion sur le marché du travail qui, en principe, ont fait leurs preuves lors des crises du passé. Ces différents instruments, en particulier les MMT, continuent à faire l'objet d'adaptations aux défis toujours changeants du marché du travail de la part du SECO et des cantons. Cette évolution continue a lieu en accord avec les grands objectifs de la politique de la formation, dont relève la promotion de la formation de base et de la formation continue professionnelle.

La majorité des cantons interrogés à ce sujet est d'avis que les mesures actuellement existantes permettent de surmonter les effets de la crise de COVID-19 sur le marché du travail. Pour cela, les moyens financiers disponibles sont suffisants. Pour une majorité des cantons, des mesures supplémentaires, à prendre tout de suite, ne sont pas nécessaires. Des améliorations des instruments existants ont également été proposées. Quelques cantons préconisent des simplifications dans l'octroi d'allocations de formation. D'autres se sont exprimés en faveur de possibilités, à moyen terme, de soutenir les reconversions et les qualifications plus élevées au sein de l'AC afin d'être mieux préparés aux évolutions du marché du travail. Par ailleurs, en raison du nombre de DE actuellement en baisse, certains craignent de dépasser l'année prochaine les plafonds actuels en matière de financement des organes d'exécution et des MMT. Les différentes demandes des cantons peuvent être satisfaites avec les possibilités et les conditions-cadres actuellement en place.

Il en va de même pour la formation professionnelle. Les bases légales offrent une panoplie d'outils à la Confédération, aux cantons et à l'économie permettant de développer et de proposer des mesures de promotion ciblées pour la formation et la formation continue des jeunes et des adultes. La Confédération a également la possibilité d'octroyer des aides financières pour des innovations et des prestations particulières qui répondent à un intérêt public. Pour leurs formations continues ou reconversions, les adultes peuvent prétendre à des moyens du fonds de branche de l'économie ainsi qu'à des bourses cantonales et à des prêts.

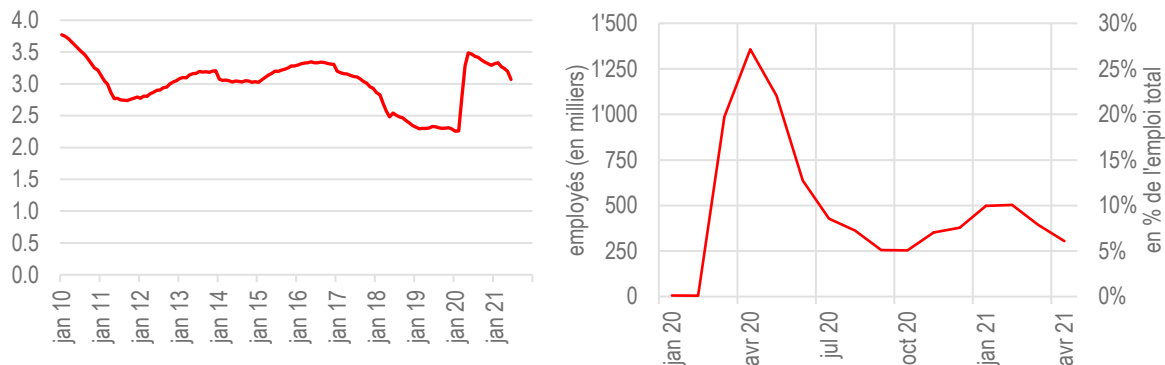
Aussi, à l'heure actuelle, l'AC n'a-t-elle besoin ni de mesures ni de moyens financiers supplémentaires pour faire face aux difficultés futures en lien avec la crise de COVID-19. Si le marché du travail devait être frappé par d'autres vagues de la pandémie et par de nouvelles restrictions économiques, il est clair qu'une nouvelle analyse de la situation serait alors nécessaire.

6 Annexe

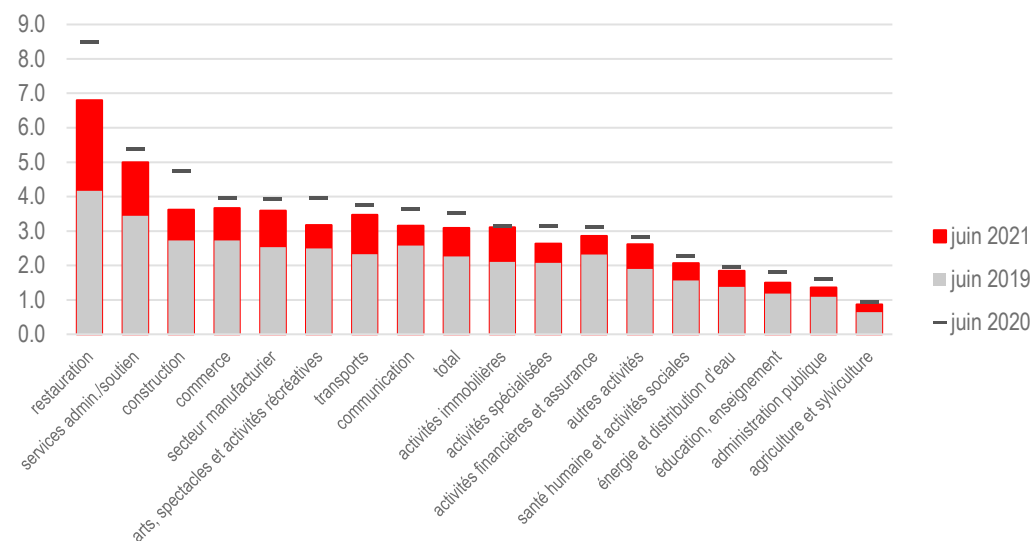
6.1 Illustrations relatives à l'évolution du marché du travail

ill. 1 : évolution chômage et indemnité en cas de RHT

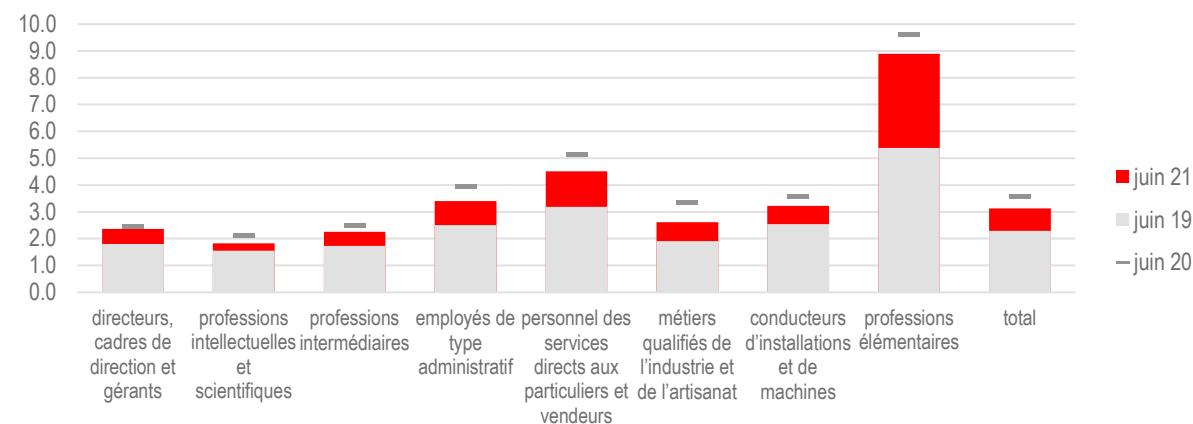
A: taux de chômage, corr. des var. saisonnières (en %) B: employés en RHT, en milliers et en % de l'emploi total



ill. 2 : taux de chômage par secteurs, comparaison juin 2019/2020/2021



ill. 3 : taux de chômage par groupes de professions CH-ISCO-19, comparaison juin 2019/2020/2021



source : SECO

6.2 Questionnaire

1. La crise COVID-19 et ses effets sur le marché du travail :
 - Selon vous, la crise de COVID-19 a-t-elle eu pour effet un changement structurel plus marqué ?
 - Si oui : dans quels secteurs ou chez quels groupes de demandeurs d'emploi ?
 - Vous attendez-vous à un taux de chômage durablement plus élevé en raison de la crise de COVID-19 ?
 - Si oui : dans quels secteurs ou chez quels groupes de demandeurs d'emploi ?
2. Mesures de l'assurance-chômage visant à atténuer les effets du changement structurel : avec le conseil aux demandeurs d'emploi dans les offices régionaux de placement (ORP), les mesures de marché du travail et une série d'autres mesures temporaires (par exemple [Programme d'impulsion pour les demandeurs d'emploi seniors difficiles à placer](#) ou [l'essai-pilote « supported employment »](#)), l'assurance-chômage dispose de bons instruments pour accompagner le changement structurel. De plus, selon l'art. 75a LACI, l'AC peut mener à bien des essais-pilotes.
 - Avec les instruments dont elle dispose, l'AC est-elle suffisamment préparée à un changement structurel éventuel (ces instruments sont-ils suffisants) ?
 - Si non : quelles sont les mesures supplémentaires que l'AC devrait mettre à disposition ?
 - Pour quels secteurs ou professions et pour quels groupes-cibles ces adaptations seraient-elles nécessaires ?
3. Réorientation professionnelle sur le marché du travail : Voici les instruments que l'AC offre dans ce domaine : allocations de formation, validation des acquis de l'expérience (sous la forme de cours individuels), modules de formation avec certification et certificats de branche.
 - À votre avis, les mesures existantes sont-elles adaptées à cet objectif ?

Si non : veuillez justifier votre appréciation.
4. Financement des organes d'exécution : Comme pour les ORP, les MMT sont financées et plafonnées en fonction du taux de demandeurs d'emploi cantonal (indemnisation des frais d'exécution).
 - Selon vous, le financement pour les années 2021 et 2022 est-il suffisant pour être à la hauteur des défis à venir?
 - Ou, selon vous, des moyens supplémentaires sont-ils nécessaires à cet effet ? Si oui, sous quelle forme cela devait-il se faire ? Veuillez justifier votre réponse.