

Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans

Propositions de la CSIAS pour une amélioration durable des conditions de vie des personnes sans emploi et bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans

Document de position de la CSIAS

Berne, le 22 février 2018

1 Résumé

Les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 55 ans ont particulièrement de difficultés à trouver un emploi et la proportion de personnes en fin de droit à l'assurance-chômage est supérieure à la moyenne. Pour ce groupe d'âge, il est alarmant de constater que la majorité des personnes en fin de droit n'ont plus la possibilité de trouver un emploi leur permettant de couvrir le minimum vital sur le long terme. La conséquence est une existence dans la précarité jusqu'à l'atteinte de l'âge AVS ou l'annonce auprès de l'aide sociale.

Dans l'intervalle, cette évolution touche aussi de plus en plus de personnes qualifiées: l'aide sociale doit faire face à un nombre croissant de personnes qui, malgré une bonne formation, ne parviennent plus à accéder au marché du travail. Après le licenciement et l'arrivée en fin de droit, ces personnes ont tenté par tous les moyens d'éviter la dépendance de l'aide sociale. Celles qui s'annoncent effectivement auprès du service social ne représentent que la pointe de l'iceberg.

Contrairement une présomption largement répandue, cette évolution n'est pas seulement induite par l'évolution démographique: pour le groupe des plus de 55 ans, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que le taux d'aide sociale sont en hausse. Le chômage des personnes de plus de 55 ans augmente donc à la fois en termes absolus et relatifs. Les employeurs préfèrent souvent recruter des travailleurs plus jeunes et moins chers, ce qui aggrave considérablement l'accès des personnes âgées au marché du travail, sans parler de l'effet discriminatoire.

Cette évolution génère un problème social croissant et non résolu¹. A elle seule, l'aide sociale ne peut pas résoudre ce problème. Il s'agit d'une mission qui incombe à l'ensemble de la société, à assumer conjointement par les milieux politiques et économiques à l'aide de mesures contraignantes. D'une part, les systèmes de sécurité sociale situés en amont doivent intégrer des mesures préventives afin d'éviter la dépendance de l'aide sociale des personnes aptes au travail au bénéfice d'une longue expérience professionnelle. D'autre part, l'aide sociale doit intégrer des concepts et mesures d'intégration adaptés aux conditions de vie spécifiques des personnes de plus de 55 ans.

¹ En 2016, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale s'élevait à plus de 15 % chez les personnes âgées de 46-54 ans contre 11 % chez les 55-64 ans.

La CSIAS exige donc:

Mesures préventives pour éviter le chômage et la fin de droit des personnes de plus de 55 ans

1. Pas de fin de droit à partir de 55 ans: le système de sécurité sociale doit être conçu de manière à garantir que les personnes dès 55 ans ayant travaillé au minimum durant 20 ans restent assurées en cas de perte d'emploi.
2. Créer des incitations pour l'engagement de travailleurs âgés: la prochaine réforme fiscale, associée à des allègements fiscaux en faveur des entreprises, doit être complétée par des mesures d'accompagnement en faveur des employés seniors.
3. Engagement actif et ciblé des milieux économiques en faveur de l'insertion professionnelle des personnes de plus de 50 ans. Dans les critères de soumission, un engagement adéquat peut par exemple être demandé aux entreprises.
4. Apprentissage tout au long de la vie: les offres de formation continue et leur financement doivent également être développés pour les travailleurs et demandeurs d'emploi âgés.
5. Adapter les mesures du marché du travail financées par l'assurance-chômage à la situation et aux ressources personnelles des plus de 50 ans: à l'aide des ressources temporelles suffisantes, prévoir des séances de coaching et de conseil pour ce groupe d'âge et les garantir au-delà de l'embauche.

Mesures au sein de l'aide sociale

1. Les mesures d'insertion professionnelle de l'aide sociale doivent être organisées en étroite collaboration avec les ORP. La collaboration entre les services sociaux et les ORP doit dans tous les cas être développée au regard de la mise en œuvre de la priorité aux travailleurs indigènes.
2. Les mesures d'insertion professionnelle doivent tenir compte des besoins spécifiques des personnes de plus de 55 ans (coaching, formation de rattrapage, développement des compétences de base).
3. L'aide sociale soutient activement les bénéficiaires âgés en collaboration avec les employeurs du premier marché de l'emploi. Les potentiels outils englobent par exemple le réseautage, le coaching, les allocations d'initiation au travail ou les modèles de salaires partiels.
4. La formation initiale et la formation continue qui favorisent judicieusement l'insertion professionnelle doivent être cofinancées par l'aide sociale (voir aussi la prise de position «Un emploi grâce à une formation» de la CSIAS, élaborée en collaboration avec la FSEA).
5. Les bénéficiaires de l'aide sociale à partir de 55 ans continuent d'être motivés à participer à des mesures d'insertion professionnelle. Seuls les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans présentant une réelle chance de réintégrer le premier marché du travail doivent être contraints de participer à des programmes d'insertion professionnelle.
6. Des mesures utiles et activités d'utilité publique visant l'intégration sociale des plus de 55 ans doivent être développées.
7. Les prestations d'intégration sociale des personnes non actives doivent être récompensées par des suppléments d'intégration appropriés. Cette démarche s'applique surtout à un engagement qui augmente les chances d'une intégration réussie lorsque des mesures professionnelles ne peuvent pas être envisagées.
8. Les travailleurs sociaux doivent être formés à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi âgés.

2 Situation de départ

Depuis quelques années, de plus en plus de demandeurs d'emploi âgés deviennent des chômeurs de longue durée et dépendent de suite de l'aide sociale. Entre 2010 et 2016, le nombre de personnes concernées a augmenté de plus de 50,5 %².

Les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 55 ans ont beaucoup de difficultés à trouver un nouvel emploi. Un constat dressé notamment par une étude de la Haute Ecole spécialisée bernoise³ qui cite à ce titre plusieurs raisons: manque de formation professionnelle, qualifications professionnelles obsolètes⁴, absence de possibilités de financement d'une formation continue ou d'un recyclage professionnel, ainsi que problèmes de santé.

Statistiquement, le risque de se retrouver au chômage est plus faible pour les travailleurs âgés que pour les groupes d'âge plus jeunes ; mais une fois le chômage survenu, ses conséquences sont plus graves. Le Conseil fédéral a réagi à cette évolution en organisant la troisième Conférence nationale sur le thème des travailleurs âgés en avril 2017⁵. Les cantons, les communes, l'économie et les syndicats ont été associés à l'événement. Des mesures ont été prises dans les domaines de la réinsertion, de la qualification professionnelle, de la sensibilisation et de la flexibilisation du versement de la retraite. Cependant, la plupart des mesures sont facultatives et ne sont donc pas assez contraignantes. Des dispositions légales ou ressources supplémentaires ne sont actuellement pas prévues.

Du point de vue de la CSIAS, ces mesures sont insuffisantes.

Afin d'éviter que l'aide sociale ne doive assumer la fonction de rente transitoire jusqu'à l'âge de la retraite pour un nombre croissant de personnes, des approches plus efficaces et contraignantes sont nécessaires.

Cette prise de position met en exergue les conséquences de l'absence de mesures dans les systèmes situés en amont et, partant de ce constat, les exigences et mesures requises au regard des améliorations urgemment requises.

² Les bénéficiaires de l'aide sociale de 55-64 ans, 2010: 20'011 personnes et 2016: 30'110 personnes conformément à la statistique OFS.

³ R. Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen: [Lien](#)

⁴ Conséquences de la numérisation sur le marché du travail, rapport du Conseil fédéral du 08.11.2017, [Lien](#)

⁵ SECO, Communiqué de presse de la troisième Conférence nationale: «Discrimination des travailleurs âgés», 25.04.2017, [Lien](#)

3 Aperçu de la situation des chômeurs âgés

3.1 Marché du travail

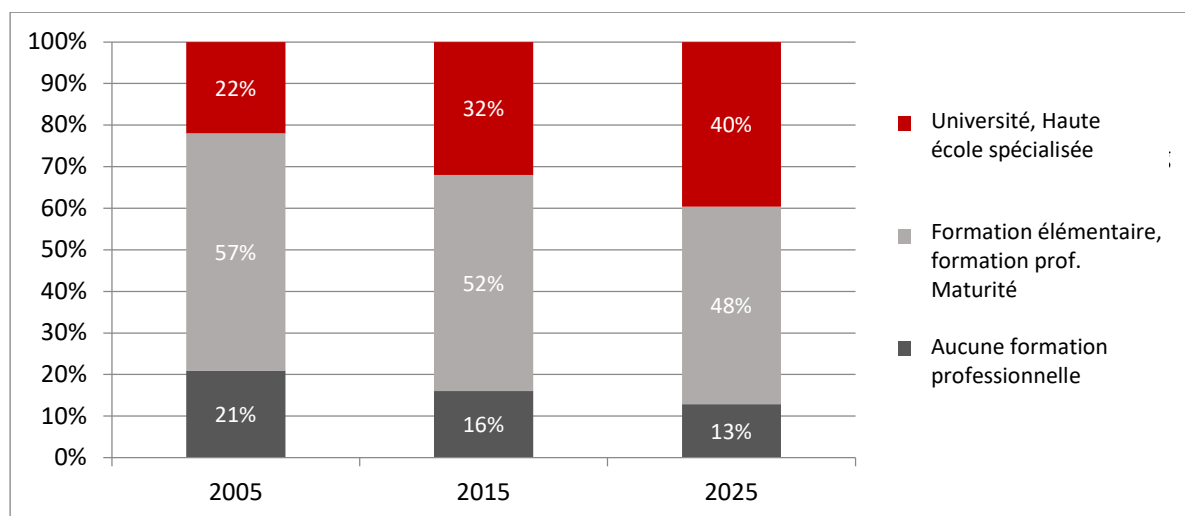
Parmi les Etats membres de l'OCDE, la Suisse fait partie de ceux qui présentent le taux d'occupation le plus élevé chez les personnes de 55-64 ans. Au cours de la dernière décennie, aucun autre groupe d'âge n'a connu une croissance comparable sur le marché du travail.

La hausse des travailleurs seniors par rapport à la population active totale n'est pas seulement démographique. Elle s'explique souvent par une activité à temps partiel, ainsi que par un taux d'activité très élevé des femmes. Ces dix dernières années, le niveau de formation a en outre nettement augmenté dans ce groupe d'âge, la part des personnes hautement qualifiées étant passée de 22 à 32%.

La formation supérieure permet de rester plus longtemps actif sur le marché du travail. Selon les hypothèses de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur l'évolution démographique, la proportion de personnes de 55-64 ans au bénéfice d'une formation de niveau tertiaire augmentera de 8 points pour atteindre 40% d'ici 2025.

Parallèlement, les personnes présentant de faibles qualifications auront de plus en plus de peine à trouver et conserver un emploi jusqu'à l'âge de la retraite.

Graphique 1: Niveau de formation de la population des 55-64 ans, 2005 - 2025⁶



Source: OFS/ESPA (2005/2015 resp. 2ème trimestre), OFS/Perspectives de formation (2025)

⁶ Extrait du rapport «Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail», SECO, p. 7
L'évaluation inclut des personnes en fin de droits au cours de la période 2005-2013. Voir à ce sujet OFS (2014), Situation des personnes en fin de droits, Neuchâtel: Novembre 2014. [Lien rapport SECO](#)

3.2 Assurance-chômage

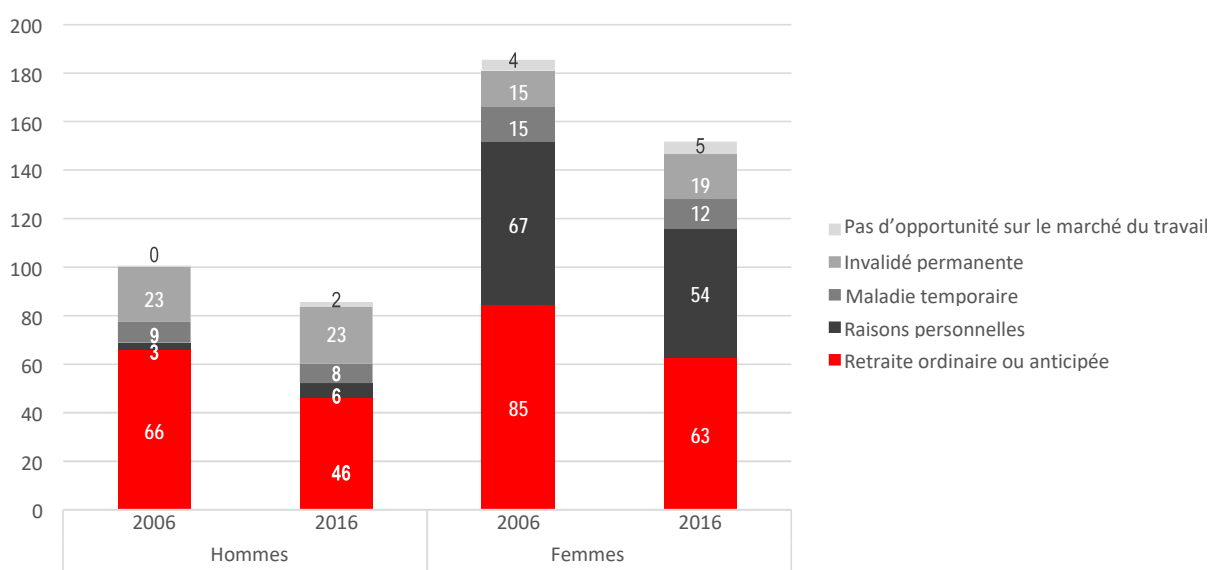
Les personnes âgées sont moins souvent touchées par le chômage que les plus jeunes. Ces dernières années, ce modèle peut être observé à la fois dans les taux de chômage⁷ du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et dans ceux de l'OFS relatifs à l'inactivité⁸ selon l'Organisation internationale du travail (OIT).

Toutefois, une fois au chômage, les personnes âgées ont souvent plus de difficultés à retrouver un emploi que les jeunes. La proportion de personnes sans activité lucrative pendant plus d'un an augmente nettement avec l'âge.

En 2016, la proportion de chômeurs de longue durée⁹ s'élevait à **56%** chez les 55-64 ans, 47% chez les 40-54 ans et 37% chez les 25-39 ans.¹⁰ Le rapport de l'OCDE sur le vieillissement et la politique de l'emploi confirme également la proportion supérieure à la moyenne des chômeurs de longue durée du groupe d'âge des 55+: en 2012, elle s'élevait à 59% en Suisse par rapport à la moyenne de l'OCDE de 47%¹¹.

Le taux de chômage reste plus élevé chez les personnes de plus de 55 ans¹², même lorsqu'elles sont arrivées en fin de droit. Selon une étude réalisée par la HESB¹³, une sortie du marché du travail est nettement plus fréquente chez les chômeurs seniors: 2 ½ ans après le début du chômage, environ 26% des 55-59 ans étaient complètement sortis du marché du travail, par rapport à 11% de la totalité des chômeurs en 2005.

Graphique 2: Personnes non actives 55-64 ans, raisons de l'absence de recherche d'emploi, 2006-2016 (en 1'000)¹⁴



Source: OFS/ESPA (propre évaluation)

Remarques:

Personnes non actives qui ne sont pas en formation et qui n'ont pas de perspective de poste.

Première raison indiquée pour l'absence de recherche d'emploi.

⁷ Sont considérées comme chômeurs les personnes enregistrées auprès d'un office régional de placement, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles, indépendamment du fait si elles touchent ou non une indemnité de chômage (=chômeurs enregistrés).

⁸ Sont considérées comme chômeurs au sens de l'OIT les personnes âgées de 15 à 74 ans qui n'exercent pas d'activité lucrative, cherchent activement un travail et sont disponibles pour la reprise d'une activité, donc aussi toutes les personnes en fin de droit.

⁹ Sont considérées comme chômeurs de longue durée les personnes sans emploi depuis plus d'une année.

¹⁰ Extrait du rapport «Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail», SECO, p. 16, [Lien](#)

¹¹ Rapport « Vieillesse et politique de l'emploi : SUISSE », SECO, 2014, p. 48 [Lien](#)

¹² Rapport «Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail», SECO, p. 24

¹³ R. Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen: [Lien](#)

¹⁴ Rapport «Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail», SECO, p.11

Les résultats de l'étude HESB montrent que les demandeurs d'emploi âgés doivent faire des compromis considérables pour décrocher un emploi: souvent, cette démarche va de pair avec des baisses de salaire significatives, des rétrogradations de fonction, plusieurs emplois à temps partiel ou des horaires irréguliers.

Seuls 13,9% des plus de 55 ans peuvent être durablement insérés sur le marché du travail et un tiers de ces personnes n'exercent plus aucune activité lucrative.

Graphique 3: Type de parcours professionnel des personnes en fin de droit 2005 par âge¹⁵

Type de parcours professionnel		Âge en années					Total	N
		18 à 24	25 à 34	35 à 44	45 à 54	55+		
1	Réinsertion professionnelle durable	23.0 %	24.2 %	21.9 %	18.6 %	13.9 %	21.5 %	6'694
2	Réinsertion professionnelle partielle	32.6 %	29.1 %	26.4 %	21.1 %	16.8 %	26.1 %	8'112
3	Insertion professionnelle insuffisante pour assurer l'existence	25.1 %	20.9 %	22.7 %	22.1 %	20.1 %	22.2 %	6'889
4	Activité lucrative minimale	12.5 %	14.8 %	14.7 %	15.5 %	17.9 %	14.8 %	4'596
5	Activité lucrative inexistante	6.9 %	11.0 %	14.3 %	22.7 %	31.3 %	15.4 %	4'770
Total		100 %	100 %	100%	100 %	100 %	100 %	31'070
N		3'121	8'817	10'053	8'114	965		

Source: OFAS ASAIAC 2005 à 2013, données AVS-CI 2005 à 2013, calculs établis par la HESB Travail social.

Remarque: durée d'observation 96 mois. Population de base: personnes en fin de droits.

Les chômeurs seniors encourent donc un risque accru de dépendre de l'aide sociale.

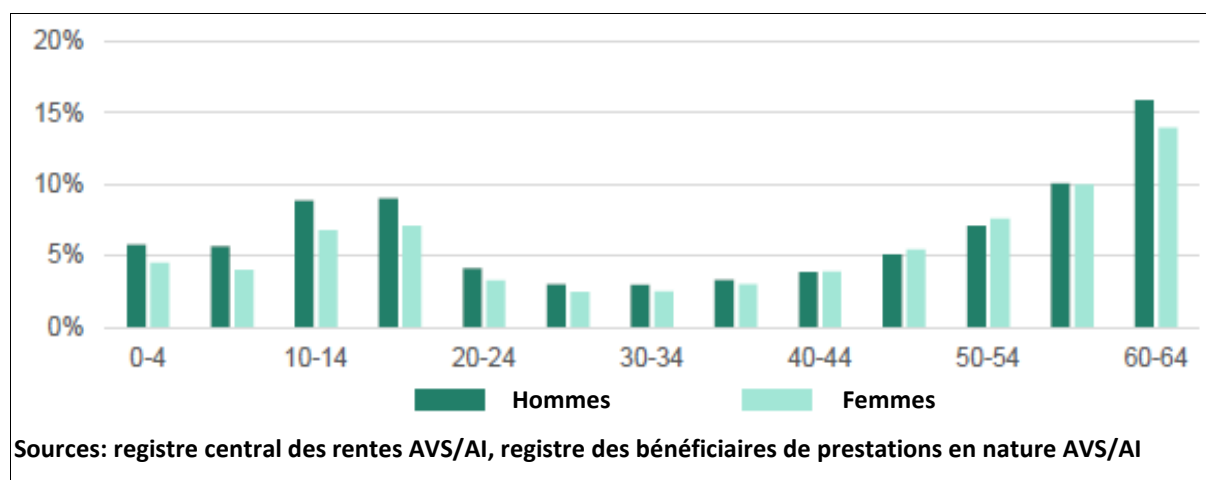
¹⁵ Etude HESB, R. Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen p. 89: [Lien](#).

3.3 Assurance-invalidité

Selon le rapport annuel de la statistique AI 2016¹⁶, 220'600 personnes ont touché une rente de l'assurance-invalidité.

L'âge joue un rôle essentiel par rapport au taux de rente: parmi les personnes âgées de moins de 35 ans, moins de 2% de la population résidente permanente a perçu une rente AI au même âge, tandis que ce taux s'élevait à 12,5% pour les hommes et 10,4% pour les femmes avant l'atteinte de l'âge AVS. Il s'agit également d'une conséquence des activités exercées dans le cadre de métiers physiquement exigeants (construction, restauration, soins).

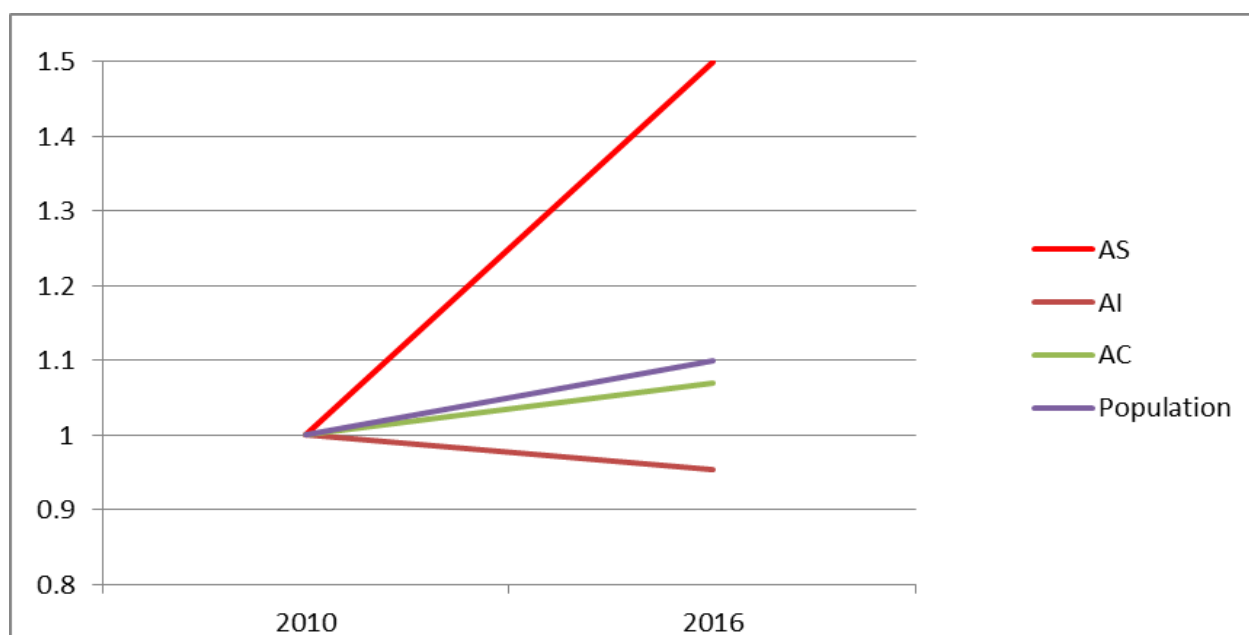
Graphique 4: Proportion de bénéficiaires AI en Suisse par rapport à la population totale assurée, 2016



¹⁶ OFAS, rapport annuel statistique AI 2016 de mai 2017 [Lien](#)

La comparaison de l'évolution du groupe des 55+ dans les systèmes de sécurité sociale montre qu'entre 2010 et 2016, seule l'assurance-invalidité a connu une baisse. Dans l'aide sociale, l'augmentation était disproportionnée. En raison des réglementations AI plus strictes et de la pratique des rentes plus restrictive de l'AI, il y a lieu de supposer que certaines personnes seront contraintes de dépendre de l'aide sociale.

Graphique 5: Comparaison de l'évolution des proportions des personnes de 55+ dans la population totale, l'AC, l'AI et l'AS (indexé)



Sources: BEVNAT, ESPOP, STATPOP, OFS – Lexique statistique de la Suisse, statistique AI, statistique AC, propre représentation

Nombre de personnes à partir de 55 ans, resp. dans	2010	2016
Aide sociale*	20'011	30'110
Assurance-invalidité**	99'518	94'278
Assurance-chômage***	20'271	21'820
Population****	946'647	1'056'520

*conformément à la statistique OFS, STATPOP

**conformément à la statistique AI, T6.6.1

***Ø chômeurs enregistrés¹⁷ 2010, 2016, SECO

****OFS, STAT-TAB 2010 et 2016

¹⁷ Selon l'indicateur, le nombre de personnes de plus de 55 ans recensées dans les statistiques AC est plus élevé. En 2010, étaient enregistrés comme demandeurs d'emploi: 30'894 et en 2016: 32'264 personnes âgées de plus de 55 ans.

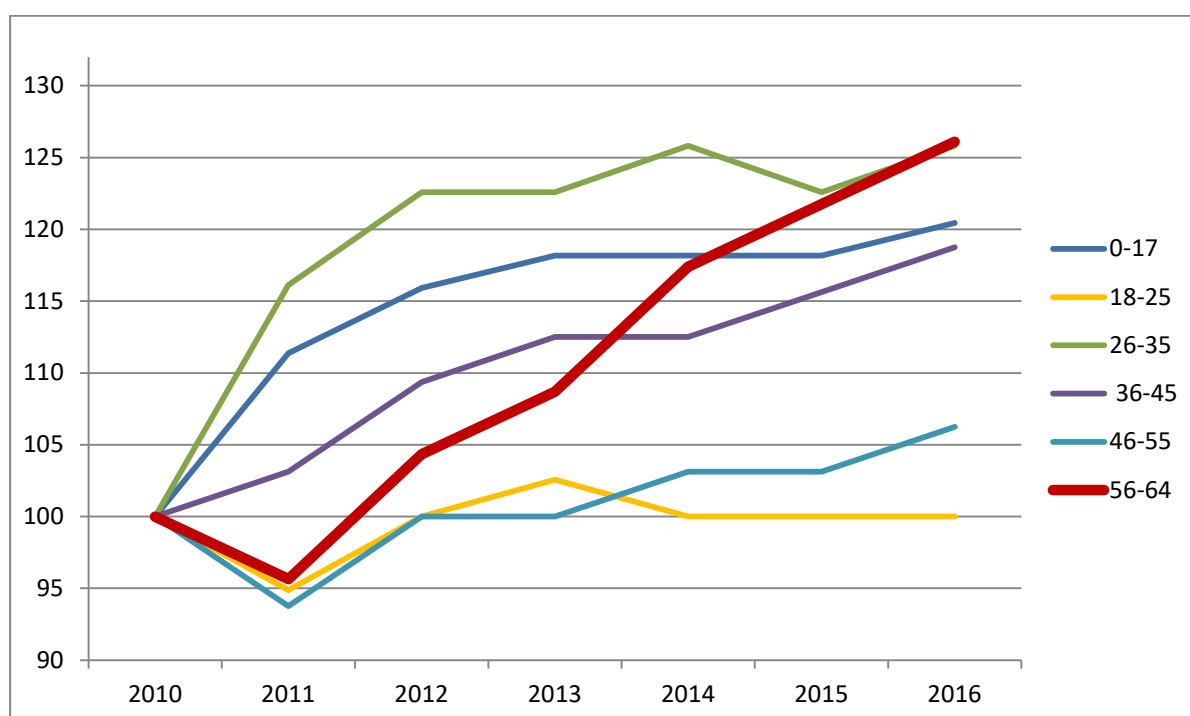
3.4 Conséquences pour l'aide sociale

Avec 2.9%, le groupe d'âge des 55+ affichait le taux le plus faible dans l'aide sociale en 2016, tandis que les 46-55 ans affichaient un taux de 3,4%, les 36-45 ans un taux de 3,8%, les 26-35 un taux de 3,9%, les 18-25 ans un taux de 3,9% et les 0-17 ans un taux de 5,3%. Néanmoins, la situation des personnes de plus de 55 ans est très préoccupante pour deux raisons: d'une part la hausse considérable du taux d'aide sociale ces dernières années et d'autre part la réinsertion professionnelle plus difficile.

En 2010, le groupe des 55-64 ans comptait 20'011 bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse contre 30'110 personnes en 2016. Cela correspond à une **hausse de 50,5% en six ans** (2010-2016). Les effets démographiques n'expliquent qu'en partie cette croissance: entre 2010 et 2016, la proportion des 55-64 ans dans la population totale n'a augmenté que de 11,6%¹⁸, tandis que le nombre des bénéficiaires dans ce groupe d'âge a enregistré une hausse supérieure à 50%.

Par rapport aux autres groupes d'âge, la hausse du **taux** d'aide sociale¹⁹ des 56-64 ans est par ailleurs significative pour passer de 2,3% à 2,9% entre 2010 et 2016: il s'agit de la plus forte augmentation enregistrée parmi tous les groupes d'âge.

Graphique 6: Taux d'aide sociale (indexé) par âge – toute la Suisse



Sources: OFS, statistique de l'aide sociale 2010-2016, STATPOP

¹⁸ La proportion de personnes entre 55-64 ans, mesurée par rapport à la population résidente permanente totale en Suisse, s'élevait nominalement à 946'647 personnes en 2010 et à 1'056'520 personnes en 2016.

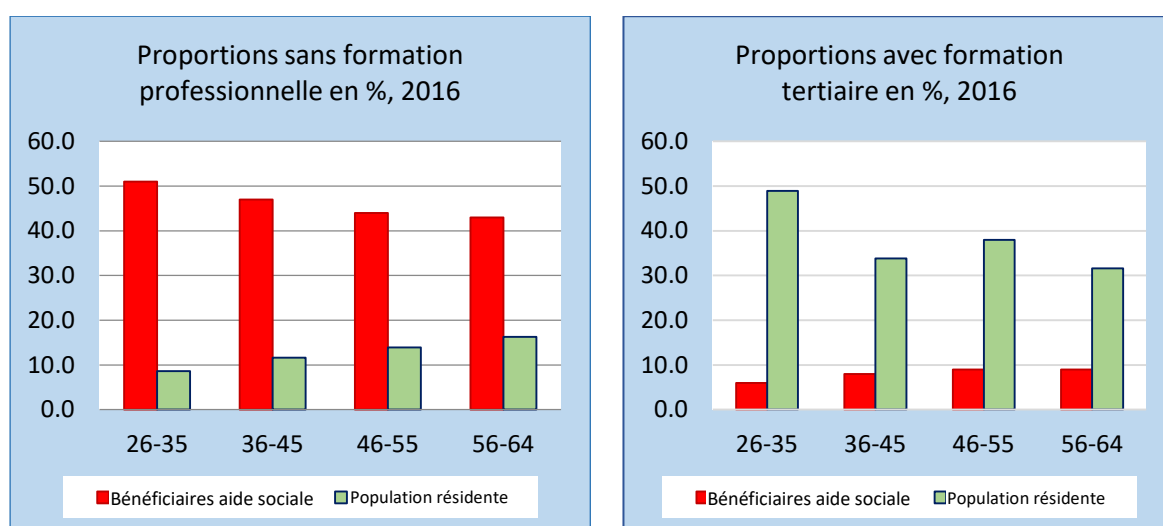
¹⁹ Proportion par rapport à la population permanente totale du même groupe d'âge.

Le niveau de formation est un facteur important pour une insertion professionnelle réussie. Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, 48% des 56-64 ans n'avaient pas de formation professionnelle en 2016, 48% possédaient une qualification professionnelle ou un autre diplôme du degré secondaire II et 9% un diplôme du secteur tertiaire (université, haute école spécialisée).

Depuis 2010, l'évolution est à peu près stable. Il est frappant de constater que les bénéficiaires de l'aide sociale âgés possèdent un niveau de formation plus élevé que les groupes d'âge plus jeunes (voir graphique 7) et qu'ils présentent, dans une moindre mesure, un manque de formation professionnelle. Par rapport à la population totale, le déficit de formation des personnes de plus de 55 ans est donc inférieur à celui des bénéficiaires de l'aide sociale plus jeunes et pourtant, leur taux d'aide sociale est le plus élevé.

La formation ne protège donc pas ce groupe d'âge de l'arrivée en fin de droit et de l'aide sociale.

Graphique 7: Comparaison du niveau de formation entre la population résidente et les bénéficiaires de l'aide sociale



Source: OFS, ESPA 2016, représentation propre

4 Mesures actuelles

4.1 Sur le marché du travail

«L'utilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène est dans l'intérêt de l'ensemble de la société. La collaboration entre la Confédération, les cantons, les partenaires sociaux et les entreprises revêt à cet égard une place primordiale » (Conseiller fédéral J. Schneider-Ammann²⁰). Avec l'adoption de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», l'économie a le devoir d'exploiter le potentiel des travailleurs indigènes qualifiés. Cette évolution peut profiter aux travailleurs et demandeurs d'emploi seniors. Cependant, cette démarche requiert des incitations et dispositions contraignantes pour protéger les employés âgés et améliorer leur employabilité.

Selon une enquête réalisée auprès de 48 entreprises en Suisse²¹, les obstacles au recrutement de travailleurs âgés les plus souvent cités sont: manque de forme physique, prétentions élevées ou

²⁰ Citation à l'occasion de la présentation de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié [Lien](#)

²¹ Killias Antoinette, Morlok Michael, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, «Hindernisse und Hilfestellung bei der Nutzung von inländischen Fachkräftepotential», Enquête auprès des employeurs sur le recrutement de personnes seniors actives, rapport final, 20 février 2015, Bâle http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie_hindernisse_hilfestellungen_fachkraeftepotential.pdf

coûts salariaux élevés, faible résistance, manque d'affinité technique et absence de motivation resp. niveau de frustration élevé résultant d'un chômage de longue durée. Les mêmes entreprises jugent les mesures suivantes efficaces en vue d'une meilleure insertion professionnelle des personnes âgées: traitement des déficits de formation, couverture des risques de frais de santé, réduction des charges salariales ou allocation d'initiation unique au travail.

L'Union Patronale Suisse (UPS) a constaté²² que les employés seniors constituent un élément solide et apprécié du personnel, puisqu'ils possèdent une longue expérience et un précieux savoir-faire. Ils agissent en outre comme modèles et éléments formateurs pour la jeune génération. L'UPS souhaite donc promouvoir des modèles de travail spécialement réservés aux travailleurs seniors et accorder une attention particulière au développement de leurs qualifications professionnelles.

Grâce à l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié, les premières étapes ont été franchies pour améliorer, dans le cadre de la priorité aux travailleurs indigènes, les chances des personnes âgées sur le marché du travail. Ces mesures sont néanmoins facultatives. Il reste à savoir si elles seront efficaces. A ce jour, il n'existe pas de dispositions contraignantes relatives à la protection des travailleurs seniors.

4.2 Dans l'assurance-chômage

L'assurance-chômage prévoit des mesures spécifiques pour les demandeurs d'emploi âgés. D'une part, le système d'indemnisation et des indemnités journalières a été étendu²³ pour le groupe d'âge des 55+, d'autre part des modules spécifiques tels que le coaching individuel sont proposés pour développer le marketing personnel et la confiance en soi. Quant à la mesure professionnelle de l'allocation d'initiation au travail, la durée ordinaire peut être prolongée jusqu'à 12 mois pour les assurés de plus de 50 ans.

En 2016, 43% des bénéficiaires d'indemnités de l'AC âgés de 55 à 59 ans ont suivi une mesure du marché du travail de l'AC. A l'image du groupe d'âge des 45-54 ans, leur taux de participation est plus élevé que celui des 25-44 ans. À partir de 60 ans, ce taux baisse à nouveau.

Le SECO a commandé une analyse pour clarifier les possibilités et les limites de l'AC dans le domaine de la formation de rattrapage pour les chômeurs adultes. Le rapport²⁴ montre que les cantons gèrent la promotion de la formation de rattrapage très différemment dans le cadre de l'AC. Tandis que certains cantons poursuivent une stratégie interinstitutionnelle, d'autres recourent davantage à l'instrument des allocations de formation. Pour un troisième groupe de cantons, la thématique ne semble guère revêtir d'importance. Les recommandations découlant du rapport ont pour objectif de rendre les offres de formation de rattrapage également accessibles aux adultes. Le groupe spécifique des chômeurs seniors n'est toutefois pas mentionné dans ce contexte.

Globalement, il ressort que l'assurance-chômage prévoit des mesures spéciales pour le groupe des plus de 55 ans, dont la prise en compte diverge fortement selon les cantons. Ces mesures n'empêchent pas de nombreux demandeurs d'emploi seniors de devenir des chômeurs de longue durée et d'arriver, finalement, en fin de droit. Un développement rapide et ciblé de la panoplie d'instruments de l'assurance-chômage est donc requis au profit des travailleurs âgés.

²² <https://www.personnelqualifie-suisse.ch/fr/50plus/exemples/184/bessere-ausschopfung-des-fachkrätepentials-schwerpunkt-altere-arbeitnehmende/>

²³ Pour une durée de cotisation de minimum 22 mois, les travailleurs âgés (55+) ont droit à 520 indemnités journalières. Et quatre ans avant l'âge ordinaire de la retraite, les assurés seniors peuvent prétendre à 120 indemnités journalières supplémentaires.

²⁴ KEK-CDC Consultants, Rapport d'analyse et d'état des lieux, sur mandat du SECO – Offres en matière de formation de rattrapage. Possibilités et limites pour l'assurance-chômage, 29 mai 2015 [Lien](#)

Aujourd'hui, la Confédération est déjà en droit d'édicter des dispositions spéciales en faveur de certains groupes de personnes. L'art. 114 al. 5 de la Constitution fédérale stipule que la Confédération peut édicter «des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs». Elle pourrait donc prévoir des prestations étendues au profit des chômeurs âgés au sein de l'assurance-chômage ou d'un autre système de sécurité sociale.

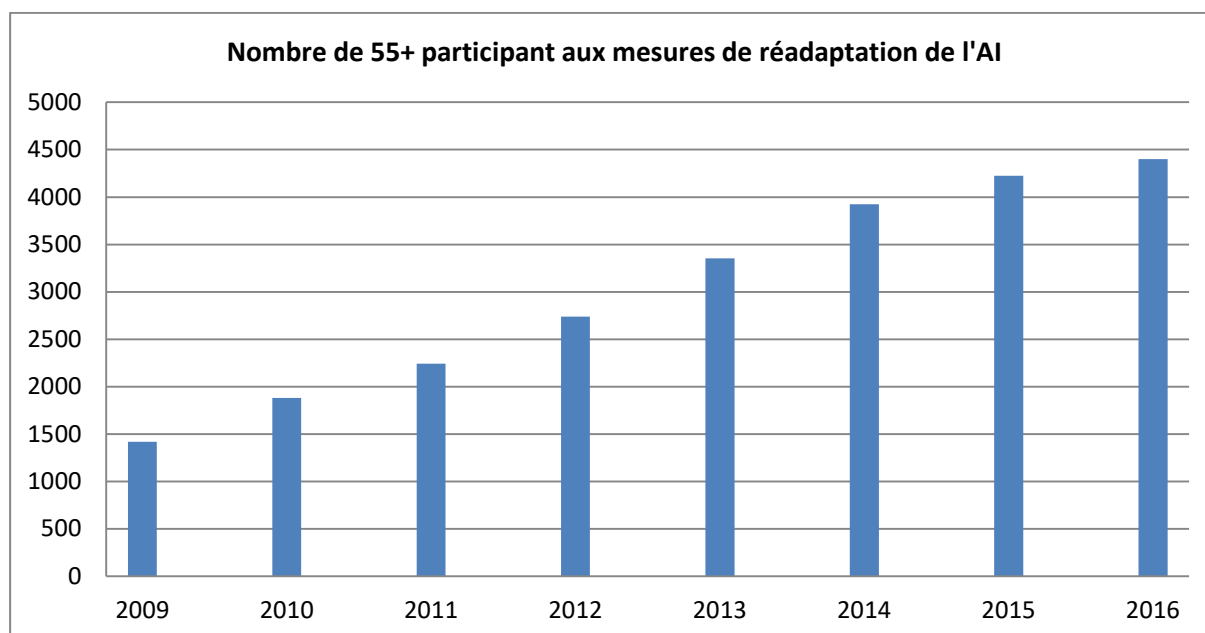
4.3 Dans l'assurance-invalidité

L'AI prévoit des mesures générales relatives à la (ré)insertion professionnelle: la détection précoce (DP), l'intervention précoce (IP) et les mesures de réadaptation. En 2016, des mesures d'intervention précoce et des mesures de réinsertion, deux instruments de réadaptation mis en place par la 5^{ème} révision de l'AI, entrée en vigueur en 2008, ont été octroyées à quelque 15'500 assurés. Enfin, l'AI a versé des indemnités journalières à 21'990 personnes bénéficiant de mesures de réadaptation. Le nombre de personnes profitant de mesures de réadaptation professionnelle a plus que doublé depuis 2007.

Pour le groupe des 55+, le nombre de personnes bénéficiant de mesures de réadaptation professionnelle depuis 2009 a même triplé: en 2009, 1'419 personnes ont participé à une des trois mesures de réadaptation (intervention précoce, mesure d'intégration et formation professionnelle), alors que leur nombre s'élevait déjà à 4'399 en 2016.

Cette hausse significative permettrait de déduire une réinsertion croissante des demandeurs d'emploi âgés sur le marché du travail. Malgré le nombre de mesures d'intégration supérieur à la moyenne, aucun relâchement n'est toutefois constaté dans l'aide sociale, bien au contraire.

Graphique 8: Nombre de 55+ participant aux mesures de réadaptation de l'AI



Source: OFAS, domaine MASS, statistique AI 2016

4.4 Mesures cantonales et offres privées

Plusieurs cantons ont adopté des mesures spéciales en faveur des demandeurs d'emploi seniors. Le canton de **Vaud** a introduit en 2011 par voie légale une dénommée **rente-pont**, révisée en 2017: à certaines conditions, les personnes en fin de droit peuvent accéder à la rente-pont dès l'âge de 60 ans pour les femmes et de 61 ans pour les hommes jusqu'à l'atteinte de l'âge AVS²⁵. Cette démarche a pour objectif d'éviter l'annonce auprès du service social et ainsi de préserver le capital vieillesse. La rente-pont est financée par une cotisation de 0.06% prélevée auprès des employés et des employeurs (y compris PCFam), ainsi que par des contributions du canton et des communes. Suite à la disposition révisée à partir de 2017, environ 1'000 personnes ont touché une rente-pont d'un montant de CHF 2'500.- par mois.

En **Valais**, les pouvoirs publics financent pendant deux ans les **cotisations LPP** des employeurs, lorsque ces derniers embauchent des bénéficiaires de l'aide sociale.

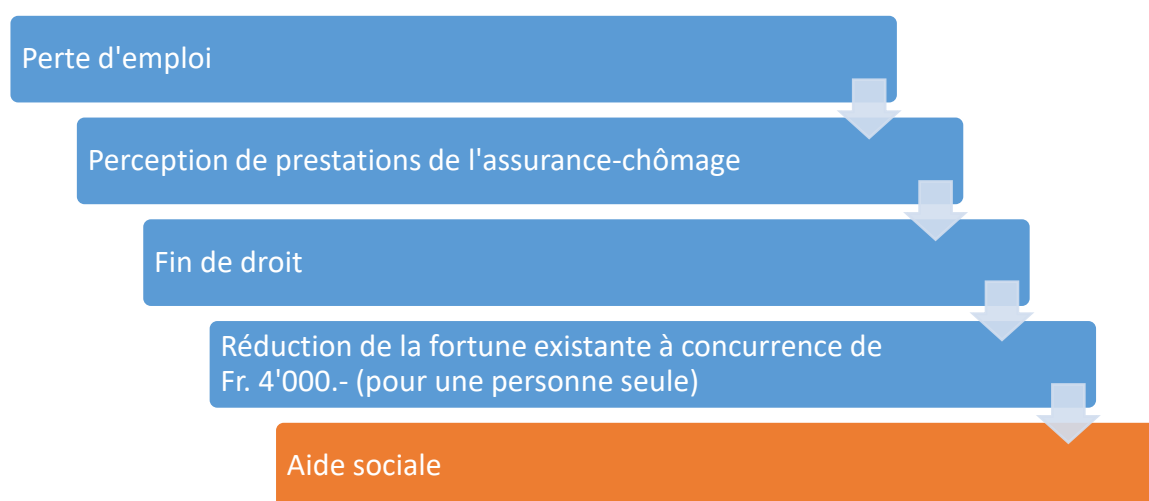
Dans le canton de **Neuchâtel**, la moitié des **charges salariales** peut être prise en charge à durée indéterminée en cas d'embauche d'un bénéficiaire de l'aide sociale sur le premier marché du travail. Cette possibilité n'a guère été utilisée à ce jour.

En sus des offres étatiques, des **offres privées** ont vu le jour pour soutenir et conseiller les travailleurs et chômeurs seniors, telles que l'association SAVE 50Plus, Avenir 50+ ou JobCoach de Pro Infirmis.

5 Mesures d'intégration de l'aide sociale

L'aide sociale a pour objectif l'intégration sociale et professionnelle²⁶. Dans ce contexte, l'insertion sur le marché du travail est prioritaire. Une démarche pertinente, puisque l'activité lucrative constitue la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Mais force est de constater que le marché régulier du travail n'offre pas un emploi à tout un chacun. Pour les personnes présentant un faible niveau de qualification et / ou une performance limitée, le nombre d'emplois a fortement diminué. De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale sont arrivés en fin de droit et ont souvent vécu une phase de chômage pluriannuelle avant de dépendre de l'aide sociale.

Le déroulement typique se présente comme suit:



²⁵ Cf. Zeso 03/17 p. 20

²⁶ Normes CSIAS, chapitre D.2-I

Le processus allant de la perte d'emploi à la perception de l'aide sociale varie en fonction de l'individu et dépend notamment de la durée d'octroi des indemnités de chômage et de la fortune disponible. Dans la plupart des cas, une **phase pluriannuelle de désintégration professionnelle** est observée. Pour ces personnes, les chances d'une réinsertion sur le marché du travail sont faibles. Le travail d'intégration de l'aide sociale débute au moment où le processus de désintégration professionnelle est déjà bien avancé et le retour sur le marché régulier du travail s'avère souvent impossible.

L'**exemple** suivant illustre cette situation:

M. X est un polygraphe qualifié âgé de 52 ans qui travaille depuis 20 ans dans la même imprimerie. La société est rachetée par une maison d'édition et l'imprimerie est transférée au siège social. Le poste de travail de M. X est supprimé. Il est licencié. M. X s'annonce auprès de l'ORP. En raison de son âge et de ses années de cotisation, il a droit aux indemnités de chômage pendant maximum 520 jours.

M. X ne trouve pas d'emploi dans sa profession initiale, son profil de formation ne correspond plus aux besoins du marché du travail. Une formation ou une formation continue ne sont pas financées par l'AC. M. X bénéficie de divers engagements à l'essai grâce aux allocations d'initiation au travail financées par l'AC. Son délai cadre pour percevoir les indemnités journalières de l'AC est ainsi prolongé. Il n'arrive toutefois pas à décrocher un emploi fixe à 100%.

À l'âge de 55 ans, M. X arrive en fin de droit au terme de 300 candidatures et 5 stages. M. X ne pourra prétendre à une rente de retraite qu'à l'âge de 63 ans. M. X se rend au service social et apprend que sa fortune doit se réduire à CHF 4'000.- pour bénéficier du soutien de l'aide sociale. M. X vit une année supplémentaire de ses économies, vend sa voiture et s'annonce auprès du service social à 56 ans.

L'aide sociale tente de réintégrer les personnes qui, grâce à leurs qualifications, à leur situation personnelle et à leur état de santé, ont encore une réelle chance de trouver un emploi sur le marché du travail. Diverses offres sont connues, mais ne sont pas disponibles dans tous les cantons. Il s'agit notamment de programmes visant à promouvoir les compétences de base, de mesures de qualification professionnelle ciblées, de stages, de formations de rattrapage, de placements, de coaching professionnel, de participation à des programmes d'occupation, de programmes de salaire partiel et d'allocations d'initiation au travail.

Ces mesures ne dépendent en principe pas de l'âge. Cependant, plus leur initiation est précoce et ciblée, plus les chances d'une insertion professionnelle durable sont élevées. Il est important que les services sociaux clarifient intégralement et évaluent correctement les chances d'une réinsertion professionnelle. Les ressources des services sociaux doivent avant tout être utilisées lorsqu'une insertion professionnelle semble réaliste et pertinente – aussi sans limites d'âge. Il n'y a aucune raison valable de refuser une formation continue à une personne de 57 ans si elle augmente ses chances sur le marché du travail.

Pour les personnes ayant très peu ou pas d'opportunités sur le marché régulier du travail, il convient de favoriser l'**intégration sociale**. Les possibilités de faire profiter la société de leurs expériences et aptitudes doivent être nombreuses, par exemple au travers d'un travail bénévole, de l'aide de voisinage et du travail communautaire. Dans l'aide sociale, ces activités peuvent être récompensées par un supplément d'intégration. Cette approche n'est certes pas optimale, mais néanmoins

pragmatique. Il serait plus judicieux de placer un nombre croissant de personnes sur le marché du travail, même au-delà de 55 ans. La pratique des services sociaux met cependant en exergue la faible disposition de l'économie à engager ces personnes. Un placement réussi sur le marché du travail n'est de surcroît guère possible si les personnes de plus de 55 ans présentent des problèmes de santé ou une performance limitée.

Enquête GRAS

En 2017, le groupement romand des services d'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin a réalisé une enquête pour connaître le profil des bénéficiaires de l'aide sociale de 55+, ainsi que les mesures d'intégration spéciales proposées par les services sociaux à ces groupes de personnes. L'enquête confirme les hypothèses formulées par la CSIAS: deux groupes sont dénotés au sein des bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 55 ans: ceux qui, outre l'âge, cumulent d'autres facteurs tels que la santé, voire une formation insuffisante ou obsolète qui compliquent l'insertion professionnelle. Quant à l'autre groupe en plein essor, il s'agit des personnes bien formées. Les services sociaux constatent que les employeurs nourrissent des préjugés considérables à l'égard des demandeurs d'emploi âgés (trop coûteux, inflexibles). En ce qui concerne les programmes d'intégration, les services sociaux observent un manque d'offres spécifiques destinés au groupe d'âge des 55+, et plus généralement un manque de possibilités d'intégration.

6 Conclusion pour l'aide sociale

La mission de l'aide sociale est d'assurer l'intégration sociale et professionnelle des personnes concernées et de leur apporter un soutien financier. Dans la mesure du possible, l'insertion professionnelle est toujours prioritaire pour l'aide sociale. Malgré le faible taux de chômage en Suisse, ni les offices de placement régionaux de l'assurance-chômage ni l'AI et les services sociaux ne parviennent à placer tous les demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

Pour les chômeurs de longue durée ou personnes issues de professions dévaluées par la mutation des structures économiques, la réinsertion professionnelle est particulièrement difficile. Lorsque le facteur de risque de l'âge vient s'ajouter, l'aide sociale doit très souvent assumer un rôle de transition sur le long terme jusqu'à l'atteinte de l'âge de la retraite. Pour les plus de 55 ans, l'aide sociale doit aujourd'hui, **concrètement, assumer le rôle d'assurance contre le risque de chômage de longue durée**. Il ne s'agit pas d'une bonne solution ni pour les personnes concernées, ni pour l'aide sociale n'ayant pas été conçue à cet effet. En outre, la situation actuelle consiste à sortir les coûts du chômage de longue durée des seniors de la sécurité sociale pour confier leur totale prise en charge aux communes et cantons dans le cadre de l'aide sociale.

La CSIAS estime que l'aide sociale n'est pas la bonne approche pour les personnes qui se retrouvent au chômage les dernières années de leur vie active. Il convient donc de réfléchir aux mesures permettant de trouver de bonnes solutions pour les personnes concernées.

7 Mesures requises du point de vue de la CSIAS

Du point de vue de la CSIAS, il est nécessaire d'introduire des mesures ciblées au sein de l'économie et des systèmes en amont afin que les travailleurs et demandeurs d'emploi âgés n'aient pas à dépendre de l'aide sociale au terme d'une longue carrière professionnelle.

Les pouvoirs politiques ont pour mission de concevoir et de mettre en œuvre des mesures appropriées. Il est évident que des directives trop peu contraignantes ne suffisent pas à elles seules. Afin de mieux protéger les personnes âgées du chômage, un changement de mentalité doit aussi être opéré dans l'économie. Il n'est pas concevable de discuter de l'augmentation de l'âge de la retraite et d'accepter simultanément la hausse constante du nombre de chômeurs seniors de longue durée. Suite à l'échec de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le problème des cotisations LPP élevées des travailleurs âgés appelle de nouvelles solutions.

Pas de fin de droit à partir de 55 ans

Pour la CSIAS, la revendication "**Pas de fin de droit à partir de 55 ans**" figure au centre des réflexions. Cette approche permettrait de résoudre efficacement le problème du chômage des personnes âgées au sein de l'assurance-chômage et éviterait que celles-ci dépendent de l'aide sociale en cas de perte d'emploi. La CSIAS part d'une solution basée sur les **points clés suivants**:

- La protection contre l'arrivée en fin de droit doit profiter à toutes les personnes perdant leur emploi à partir de 55 ans.
- Les personnes déjà au chômage et bénéficiant de l'aide sociale ne seront pas soumises à la nouvelle réglementation proposée.
- Seules les personnes ayant cotisé aux assurances sociales pendant de nombreuses années ne perdent pas leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Il est par exemple envisageable que seules les personnes **ayant travaillé pendant au moins 20 ans** soient soumises à la nouvelle réglementation (le travail éducatif et familial doit être pris en compte de façon appropriée).
- La protection contre l'arrivée en fin de droit s'applique uniquement aux personnes qui s'efforcent de trouver un emploi et sont inscrites auprès des ORP à des fins de placement.
- Toute personne qui remplit les conditions de protection contre l'arrivée en fin de droit se voit au moins octroyer des prestations garantissant l'existence par l'assurance-chômage. Ce faisant, il est possible de se référer à la réglementation des prestations complémentaires.
- Les prestations octroyées sont financées par l'assurance-chômage. Le cas échéant, la Confédération alloue des moyens supplémentaires au regard de ses compétences dans le domaine de l'aide sociale en faveur des chômeurs (article 114, al. 5 CF).
- A titre de mesure à court terme, il convient d'examiner le cofinancement des cotisations LPP plus élevées des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans par l'entremise de l'assurance-chômage. À plus long terme, des ajustements sont requis au niveau de la prévoyance professionnelle.

Cette approche offre une série d'avantages significatifs:

Selon les possibilités, les chômeurs seniors sont placés par les ORP jusqu'à l'atteinte de l'âge de la retraite. Ils n'arrivent pas en fin de droit et restent dans le système des ORP. Ce faisant, leurs chances d'une réinsertion professionnelle réussie augmentent.

Ce système garantit un traitement digne des personnes ayant travaillé et cotisé toute leur vie aux assurances sociales. Ils bénéficient de prestations garantissant l'existence qui, dans la plupart des cas, dépassent le niveau des prestations de l'aide sociale.

La proposition de la CSIAS **décharge efficacement l'aide sociale** et ainsi les budgets des communes et cantons. Il ne s'agit toutefois pas d'un simple transfert des coûts vers l'assurance-chômage. L'objectif est d'insérer les demandeurs d'emploi seniors sur le marché du travail dès que cela s'avère possible. Les ORP sont à ce titre mieux adaptés que les services sociaux et disposent d'outils plus efficaces à cet effet. Avec la mise en œuvre de la priorité aux travailleurs indigènes, les possibilités des ORP seront même étendues dans le cadre du placement professionnel. Compte tenu des besoins particuliers des demandeurs d'emploi âgés, les mesures du marché du travail doivent encore être développées et bénéficier d'une application pratique croissante. Les ORP devraient par exemple pouvoir confirmer les allocations d'initiation au travail plus tôt et plus facilement afin d'améliorer l'impact de cet instrument.

Les coûts de la proposition de la CSIAS sont très faibles si les ORP et l'économie s'engagent de manière ciblée et avec succès en faveur de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi seniors. La proposition s'avère même **plus économique que la solution actuelle**, puisqu'elle permet de réduire les coûts élevés du chômage de longue durée. Certes, la proposition engendre certains transferts de coûts, étant donné que l'aide sociale est déchargée et que l'assurance-chômage doit fournir davantage de prestations. L'économie sera de ce fait motivée de maintenir ces coûts supplémentaires à un faible niveau en renforçant son engagement en faveur de l'insertion réussie des personnes de plus de 55 ans.

La solution proposée peut être mise en œuvre au niveau fédéral sans pour autant modifier la Constitution, à l'aide d'une réforme de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et de l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

A elle seule, la mesure décrite ci-dessus ne permettra pas de résoudre le problème des chômeurs de plus de 55 ans. Dans tous les cas, les mesures décrites ci-dessus ne s'appliquent qu'aux personnes qui perdent leur emploi à 55 ans ou ultérieurement. Quant aux chômeurs de longue durée qui bénéficiaient déjà de l'aide sociale, il convient de mettre à leur disposition des mesures d'intégration sociale et professionnelle supplémentaires.

La CSIAS propose donc les mesures suivantes ayant d'une part pour objectif d'éviter la dépendance de l'aide sociale des personnes de plus de 55 ans. D'autre part, les propositions doivent également déboucher sur de meilleures solutions pour les personnes ayant bénéficié de l'aide sociale avant avoir atteint les 55 ans.

La CSIAS exige donc:

Mesures préventives pour éviter le chômage et la fin de droit des personnes de plus de 55 ans

1. Pas de fin de droit à partir de 55 ans: le système de sécurité sociale doit être conçu de manière à garantir que les personnes dès 55 ans ayant travaillé au minimum durant 20 ans restent assurées en cas de perte d'emploi.
2. Créer des incitations pour l'engagement de travailleurs âgés: la prochaine réforme fiscale, associée à des allègements fiscaux en faveur des entreprises, doit être complétée par des mesures d'accompagnement en faveur des employés seniors.
3. Engagement actif et ciblé des milieux économiques en faveur de l'insertion professionnelle des personnes de plus de 50 ans. Dans les critères de soumission, un engagement adéquat peut par exemple être demandé aux entreprises.
4. Apprentissage tout au long de la vie: les offres de formation continue et leur financement doivent également être développés pour les travailleurs et demandeurs d'emploi âgés.
5. Adapter les mesures du marché du travail financées par l'assurance-chômage à la situation et aux ressources personnelles des plus de 50 ans: à l'aide des ressources temporelles suffisantes, prévoir des séances de coaching et de conseil pour ce groupe d'âge et les garantir au-delà de l'embauche.

Mesures au sein de l'aide sociale

1. Les mesures d'insertion professionnelle de l'aide sociale doivent être organisées en étroite collaboration avec les ORP. La collaboration entre les services sociaux et les ORP doit dans tous les cas être développée au regard de la mise en œuvre de la priorité aux travailleurs indigènes.
2. Les mesures d'insertion professionnelle doivent tenir compte des besoins spécifiques des personnes de plus de 55 ans (coaching, formation de rattrapage, développement des compétences de base).
3. L'aide sociale soutient activement les bénéficiaires âgés en collaboration avec les employeurs du premier marché de l'emploi. Les potentiels outils englobent par exemple le réseautage, le coaching, les allocations d'initiation au travail ou les modèles de salaires partiels.
4. La formation initiale et la formation continue qui favorisent judicieusement l'insertion professionnelle doivent être cofinancées par l'aide sociale (voir aussi la prise de position «Un emploi grâce à une formation» de la CSIAS, élaborée en collaboration avec la FSEA).
5. Les bénéficiaires de l'aide sociale à partir de 55 ans continuent d'être motivés à participer à des mesures d'insertion professionnelle. Seuls les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans présentant une réelle chance de réintégrer le premier marché du travail doivent être contraints de participer à des programmes d'insertion professionnelle.
6. Des mesures utiles et activités d'utilité publique visant l'intégration sociale des plus de 55 ans doivent être développées.
7. Les prestations d'intégration sociale des personnes non actives doivent être récompensées par des suppléments d'intégration appropriés. Cette démarche s'applique surtout à un engagement qui augmente les chances d'une intégration réussie lorsque des mesures professionnelles ne peuvent pas être envisagées.
8. Les travailleurs sociaux doivent être formés à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi âgés.

Les propositions ci-dessus n'englobent délibérément **aucun renforcement de la protection contre le licenciement pour les personnes de plus de 55 ans**. Il est en effet indéniable qu'une protection renforcée contre le licenciement pourrait s'avérer contre-productive pour ce groupe de personnes. A défaut d'un renforcement de la protection contre le licenciement, il est toutefois impératif que les personnes de plus de 55 ans bénéficient d'un fort meilleur traitement qu'à l'heure actuelle dans l'assurance-chômage en cas de perte d'emploi. Un objectif atteint grâce à l'approche proposée "Pas de fin de droit à partir de 55 ans".

Les mesures proposées contribuent également à la mise en œuvre de la priorité aux travailleurs indigènes. Dans le cadre de cette priorité nationale, il conviendra cependant d'étudier à moyen terme si et comment les demandeurs d'emploi de 55+ peuvent être réinsérés plus rapidement sur le marché du travail à l'aide de mesures spécifiques.