

economiesuisse

Assurance chômage : une réforme nécessaire et équilibrée

dossierpolitique

9 août 2010

Numéro 11

Votation populaire L'assurance chômage (AC) doit être assainie. À l'heure actuelle, son déficit structurel avoisine un milliard de francs par an et ses dettes dépassent déjà les 7 mrd. Un assainissement de cette assurance s'impose. La révision de loi adoptée par le Parlement, qui sera soumise au vote en septembre, est équilibrée. Grâce au relèvement des cotisations à 2,2 %, contre 2,0 % actuellement, et au pour-cent de solidarité sur les hauts revenus, les recettes de l'AC augmenteront de 646 mio.fr. Des économies ciblées permettront par ailleurs de réduire les dépenses de 622 mio.fr. par an

Les prestations de base de l'assurance chômage resteront néanmoins inchangées : les chômeurs qui ont cotisé suffisamment longtemps auront toujours droit à des indemnités journalières - représentant 70 % du salaire assuré - pendant un an et demi. Les assurés ayant un revenu faible et ceux qui ont des enfants continueront de recevoir durant ces 18 mois l'équivalent de 80 % du salaire assuré.

Position d'economiesuisse

► L'économie a toujours admis la nécessité d'un assainissement de l'assurance chômage et soutenu les efforts déployés en vue d'une réforme.

► En cas de rejet de la révision, le Conseil fédéral serait tenu d'augmenter le taux de cotisation de 0,5 point, soit une hausse bien plus forte. Au vu de la fragilité de la conjoncture, il ne serait guère responsable d'imposer cette charge supplémentaire aux entreprises suisses. En effet, celle-ci affaiblirait la compétitivité internationale des entreprises exportatrices et mettrait en péril des emplois, ce qui n'est pas dans l'intérêt des demandeurs d'emploi.

► Dans la mesure où les prestations de base restent inchangées, l'AC restera un soutien fiable en cas de perte d'emploi. Elle pourra donc continuer d'agir comme stabilisateur automatique en temps de crise, en soutenant le pouvoir d'achat de la population et en stabilisant la conjoncture.

Assurance chômage : un assainissement s'impose

► Hypothèses irréalistes

Les finances de l'assurance chômage (AC) ne sont pas équilibrées. Les dépenses sont supérieures aux recettes en temps de crise, c'est-à-dire lorsque le chômage sévit. Pendant les périodes de bonne conjoncture, ces déficits devraient être compensés par des excédents. Ce n'est pas le cas. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, l'assurance chômage enregistre un déficit avoisinant un milliard de francs par an en moyenne. Elle a d'ores et déjà accumulé plus de 7 mrd fr. de dettes.

Ce déficit structurel tient sa source dans l'hypothèse de travail utilisée lors de la dernière révision de l'AC : les experts ont tablé sur un taux de chômage de seulement 2,5 % en moyenne. Or ce chiffre s'est révélé trop bas. D'après le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), l'hypothèse d'un taux de chômage de 3,3 % en moyenne serait plus réaliste.

► Votation fédérale le 26 septembre

Soucieux d'adapter le dispositif de cette assurance à un nombre plus important de chômeurs, le Conseil fédéral a commencé à élaborer un projet de révision avant que la dernière crise conjoncturelle n'éclate. Le Parlement a adopté la révision au cours de la dernière session de printemps. Les syndicats ayant lancé le référendum, ce projet est soumis au vote le 26 septembre.

La révision prévoit un relèvement des cotisations sur le salaire assuré (jusqu'à 126 000 fr. par an) à 2,2 %, contre 2,0 % actuellement. De plus, un pour-cent de solidarité sera prélevé sur les hauts revenus (de 126 000 à 315 000 fr.). Ces deux mesures généreront des recettes supplémentaires estimées à 646 mio.fr. En outre, des mesures ciblées visant à supprimer des incitations négatives réduiront les dépenses de 622 mio.fr.

► Un refus entraînerait une hausse plus forte des cotisations

En cas de refus du projet soumis au vote, le Conseil fédéral relèverait les cotisations salariales de 0,5 point, une hausse nettement plus forte. C'est la loi qui l'y contraint. En effet, la législation oblige le Conseil fédéral à relever les cotisations (et à élaborer un projet d'assainissement), si la dette de l'AC dépasse 2,5 % de la somme des salaires assurés. Ce seuil a été franchi au début de l'été.

Les opposants au projet ne trouvent pas à redire à la hausse des cotisations. C'est la diminution de certaines prestations qu'ils ne voient pas d'un bon œil. Premièrement, ils considèrent que ces réductions constituent des coupes sociales massives. Deuxièmement, ils craignent que l'assainissement n'entraîne des coûts supplémentaires pour l'aide sociale. Troisièmement, ils pensent que les jeunes sont les grands perdants de cette révision. Les explications ci-après montrent que ces arguments ne sont guère fondés.

Prestations de base inchangées malgré les économies

► Indemnités journalières supérieures pour les assurés ayant cotisé plus longtemps

Le maintien des prestations de base est une préoccupation majeure de la réforme. Cependant, afin de limiter le potentiel d'abus, les conditions d'obtention des prestations de base sont durcies : la durée d'indemnisation maximale des chômeurs est davantage corrélée à la durée de cotisation. En d'autres termes, un assuré qui a cotisé pendant une période plus longue a droit à davantage d'indemnités journalières. En principe, aucun assuré ne peut percevoir des indemnités journalières plus longtemps qu'il n'a cotisé (quelques exceptions sont présentées plus loin). La révision introduit les règles suivantes :

- Comme par le passé, les chômeurs touchent des indemnités journalières équivalant à 70 % du salaire assuré pendant une année et demie (80 % pour les assurés avec un revenu bas et ceux ayant des enfants). Pour avoir droit à cette prestation de base, il faudra désormais avoir cotisé 18 mois au moins (contre 12 mois actuellement) pendant un délai-cadre de deux ans.
- Les assurés qui auront cotisé 12 mois au moins recevront des indemnités journalières pendant un an (contre 18 mois actuellement).
- Les assurés de plus de 55 ans et ceux présentant une invalidité partielle, pour lesquels la recherche d'emploi est particulièrement difficile, ont toujours droit aux indemnités pendant deux ans, à condition toutefois qu'ils aient cotisé pendant deux ans.
- Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas cotisé à l'AC n'ont en principe pas droit aux prestations de cette assurance. Toutefois, certaines catégories de personnes reçoivent des indemnités pendant un an même si elles n'ont pas cotisé – pour cause de formation, de maladie ou de maternité (accouchement et période de récupération nécessaire à la mère). Ces personnes auront désormais droit à 90 indemnités journalières (ce qui équivaut à quatre mois environ). La révision introduit toutefois un délai d'attente de 120 jours pour les jeunes qui achèvent leur scolarité obligatoire ou leurs études et qui n'ont pas cotisé.
- Les mesures spéciales destinées aux cantons connaissant un taux de chômage supérieur à la moyenne sont supprimées. Ces cantons ne pourront plus prolonger la durée d'indemnisation maximale de six mois, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil fédéral justifie cette mesure par le fait que l'allongement de la durée d'indemnisation n'améliore pas la réintégration des chômeurs concernés. Par ailleurs, en temps de crise, le Parlement pourra, si nécessaire, adopter des programmes conjoncturels ciblés.

Dans l'ensemble, ces mesures permettront d'économiser 294 mio.fr. par an environ. Cela est remarquable si on considère que la couverture d'assurance de l'AC reste inchangée pour la grande majorité des travailleurs. On ne saurait parler de coupes sociales massives.

► Corrélation courante à l'échelle internationale

La corrélation de la durée d'indemnisation maximale à la durée de cotisation n'est pas une nouveauté en comparaison internationale. Le fait que des assurés ayant cotisé plus longtemps que d'autres et aient droit à des prestations sur une période plus longue aussi est manifestement considéré comme équitable. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas, par exemple, ont également corréla la durée d'indemnisation maximale à la durée de cotisation. Ce qui est inhabituel dans le système suisse, c'est que certaines catégories de personnes reçoivent des indemnités alors qu'elles n'ont jamais cotisé.

Des corrections ciblées pour supprimer des incitations négatives

D'autres mesures prévues ont pour objectif de supprimer des incitations négatives du système actuel.

1. Les programmes d'occupation financés par l'État ne donneront plus droit au versement d'indemnités.
2. Les gains compensatoires versés par l'AC à des assurés touchant des gains intermédiaires ne seront plus pris en considération pour calculer des indemnités journalières ultérieures. D'après les estimations du Seco, ces deux mesures réduiront les dépenses de l'AC de quelque 170 mio.fr.

► Finis les allers et retours entre les programmes d'occupation et le chômage

Programmes d'occupation :

À l'heure actuelle, les demandeurs d'emploi qui sont à l'assistance sociale peuvent participer à des programmes d'occupation financés par l'État, ce qui leur donne droit à des indemnités journalières supplémentaires. La participation à un tel programme pendant une année donne droit à des indemnités de chômage pendant 18 mois supplémentaires.

Au départ, ces programmes aspirent à faciliter l'intégration des personnes concernées sur le marché du travail primaire et non à reconstituer des droits au chômage. C'est la raison pour laquelle la révision introduit une réglementation visant à éviter que ces programmes soient utilisés pour obtenir de nouvelles indemnités. Ainsi, les bénéficiaires de l'aide sociale qui ne trouvent pas d'emploi au terme d'un programme devront à nouveau solliciter l'aide sociale.

Cette mesure réduit l'incitation d'une personne dépendante de l'aide sociale à participer à un programme d'occupation – à moins qu'elle pense réellement améliorer ses chances. À l'inverse, cela renforce l'incitation à multiplier les efforts en vue de trouver un emploi sur le marché du travail primaire.

► Transferts de coûts vers l'aide sociale : les hypothèses sont peu étayées

La mesure est accueillie fraîchement par certains représentants des villes et des communes, qui s'attendent à voir augmenter les coûts de l'aide sociale. On ignore toutefois l'ampleur de ladite hausse. Une étude commandée par la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales affirme que les économies réalisées du côté de l'AC seront complètement ou du moins majoritairement mis à charge de l'aide sociale¹. Aucune recherche empirique ne tente actuellement d'infirmer cette hypothèse.

À l'inverse, une étude empirique réalisée à la demande de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC indique plutôt que le système actuel doit être amélioré². Ses auteurs arrivent à la conclusion que les programmes d'occupation n'ont pas d'effet mesurable sur la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail. Les chances des participants seraient même encore inférieures à celles des personnes au profil équi-

¹ M. Peter, R. Schwegler, M. Maibach : « Auswirkung der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone », Infras (23 octobre 2009)

² D.C. Aeppli, Th. Ragni : « Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg ? », dans la publication du Seco intitulée Arbeitsmarktpolitik n° 28 (juillet 2009)

valent qui n'ont pas participé à un tel programme. Une étude menée dans le canton de Genève aboutit à des résultats semblables : la participation des chômeurs à des programmes d'occupation pendant une année serait en partie responsable du taux de chômage supérieur à la moyenne dans ce canton³.

► Les programmes d'occupation peuvent avoir un effet négatif

Les programmes d'occupation risquent donc d'enliser les personnes dans l'aide sociale. Cela tient peut-être au fait que tant les conseillers que les assurés relâchent leurs efforts en matière de recherche d'emploi. On est donc autorisé à conclure que « ne prendre aucune mesure est souvent la mesure la plus efficace » – en particulier pour les personnes dont les chances d'intégration sont intactes⁴.

Au vu de ce qui précède, il semble plausible que la nouvelle réglementation, qui exclut les allers et retours entre les programmes d'occupation et le chômage, n'entraîne pas un pur transfert des coûts à long terme, mais plutôt une réduction du nombre de personnes au bénéfice de l'aide sociale. Au final, cette baisse bénéficiera aux communes. Pour cela, il est essentiel qu'elles soient incitées à soutenir les bénéficiaires de l'aide sociale en vue de leur intégration sur le marché du travail, au lieu de les faire participer à des programmes d'occupation (ne serait-ce qu'en raison des indemnités journalières de l'AC).

► Un gain compensatoire n'est pas véritablement un revenu

Gains compensatoires :

Quand un chômeur accepte un emploi pour un revenu inférieur à ses indemnités journalières, l'AC complète ce gain intermédiaire par un versement compensatoire. Aujourd'hui, ce montant est pris en considération pour établir le salaire assuré sur la base duquel des indemnités journalières ultérieures seront calculées en cas de nouvel épisode de chômage. Cependant, comme les gains compensatoires ne sont pas véritablement un revenu, mais une prestation de l'AC, il a été décidé qu'ils ne seraient plus pris en considération.

En conséquence, les personnes qui alignent plusieurs délais-cadre verront leur salaire assuré baisser plus rapidement que ce n'est le cas aujourd'hui. Les communes craignent que cette mesure fasse augmenter les coûts de l'aide sociale, du fait que les chômeurs passeraient plus rapidement à l'aide sociale.

L'effet de cette mesure sur l'incitation à accepter un gain intermédiaire fait également l'objet d'une controverse : à l'heure actuelle, il est dans l'intérêt d'un chômeur d'accepter un emploi intermédiaire – pendant cette période, il n'utilise pas d'indemnités journalières et il ne risque pas de subir une baisse de revenu par la suite. On évite ainsi qu'une personne refuse trop longtemps des emplois dans l'espoir d'un meilleur poste et qu'elle devienne chômeur de longue durée. La révision accroît le risque d'une baisse du revenu. Ainsi, un chômeur pourrait être tenté, surtout au début, de refuser des gains intermédiaires. Mais un avantage majeur du gain intermédiaire demeure : il retarde le versement des indemnités journalières – et, grâce aux versements compensatoires de l'AC, il ne se traduit pas immédiatement par une baisse du revenu.

³ Y. Flückiger, A. Vassiliev : « Les raisons de différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse », Revue suisse d'économie et de statistique, vol. 138, n° 4, pp. 387-410

⁴ Cf. D. Aepli, T. Ragni, p. 12. Cela n'exclut pas les effets sociaux possibles des programmes d'occupation pour les assurés (par la structuration des journées par exemple).

► Incitation à chercher un emploi à part entière

La mesure supprime également un risque concernant certains effets secondaires : avec la révision, les employeurs ne seront plus tentés d'occuper des travailleurs en gains intermédiaires pour le seul motif de payer des salaires particulièrement bas. Les chômeurs seront, quant à eux, incités à chercher un emploi correspondant véritablement à leur véritable productivité.

Les jeunes continuent de bénéficier d'une couverture d'assurance convenable

Plusieurs mesures concernent spécifiquement les jeunes chômeurs :

1. Les critères déterminant l'acceptabilité d'un emploi sont durcis pour les chômeurs de moins de 30 ans. Désormais, ils devront aussi accepter des postes hors de leur domaine d'activité initial.
2. Les chômeurs de moins de 25 ans auront désormais droit à 200 indemnités journalières au maximum (9 mois environ).
3. Le délai d'attente introduit pour les jeunes achevant leurs études concerne principalement de jeunes chômeurs.

► À l'avenir non plus, tous les emplois ne seront pas automatiquement convenables pour les jeunes

Travail convenable :

Le durcissement des critères de travail convenable pour les chômeurs de moins de 30 ans vise à accélérer leur réintégration sur le marché du travail. Il est difficile d'évaluer l'effet de cette mesure. Le Conseil fédéral a d'ailleurs renoncé à chiffrer les économies qu'elle induirait. D'une part, il n'y a pas à craindre qu'un employeur embauche de jeunes chômeurs dont les qualifications sont sans rapport avec le profil du poste à pourvoir. En effet, le risque est grand que la personne concernée donne sa démission sitôt qu'une offre attrayante se présente. D'autre part, la mesure n'oblige pas les assurés à accepter n'importe quelle activité. Les autres critères d'acceptabilité continuent de s'appliquer : les personnes concernées peuvent refuser un travail si celui-ci complique sensiblement le retour dans leur secteur d'activité initial ou s'il implique une baisse de salaire de plus de 30 %.

► Les jeunes restent au chômage moins longtemps et n'ont généralement pas besoin de toucher des indemnités journalières sur une longue période

Chômeurs de moins de 25 ans :

Le fait que les chômeurs de moins de 25 ans aient désormais droit aux indemnités pendant seulement 9 mois, même s'ils ont cotisé plus de 18 mois est normalement contraire au principe d'assurance. Cependant, ils sont le groupe de personnes qui reste le moins longtemps au chômage et qui a les plus grandes chances de trouver rapidement un emploi. Il en ressort qu'ils dépendent moins des indemnités journalières que les chômeurs plus âgés. Ils sont aussi les premiers à bénéficier de la reprise conjoncturelle.

Le taux de chômage des moins de 25 ans a certes augmenté beaucoup plus vite que le taux général pendant un temps, mais il était déjà retombé à 3,8 % en juin. Il était donc à peine supérieur au taux de chômage des 25-49 ans (3,7 %). En outre, les jeunes sont beaucoup plus rarement concernés par le chômage de longue durée. Cela signifie que s'ils ont un peu plus de risques de connaître le chômage, ce sera fort probablement pour une très courte durée.

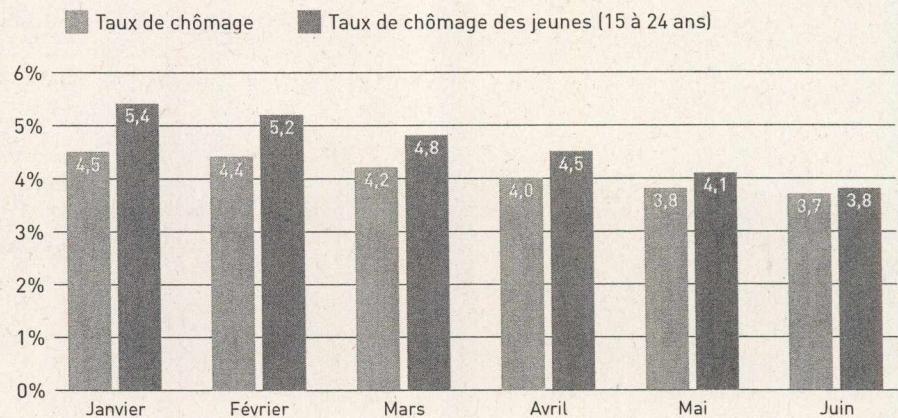
Une comparaison internationale montre que, en Suisse, la situation des jeunes sur le marché du travail est relativement bonne. Presqu'aucun autre pays industrialisé ne peut se vanter d'une aussi bonne intégration des jeunes sur le marché du travail. En effet, dans d'autres pays le taux chômage des jeunes est souvent plus de deux fois supérieur à celui des travailleurs plus âgés. En Suisse en revanche, les différences sont faibles.

Graphique

► Le taux de chômage des jeunes baisse plus rapidement que le taux général

Taux de chômage en Suisse

Chiffres du premier semestre 2010



Source : SECO

Il faut toutefois se garder de nier le problème du chômage de longue durée chez les jeunes. Au mois de juin, 2082 personnes de moins de 25 ans étaient au chômage depuis plus d'un an. Cependant, des mesures d'intégration ciblées constituent une aide plus efficace qu'une longue période d'indemnisation. Il existe des instruments comme le semestre de motivation et l'apprentissage professionnel, qui ne sont pas affectés par la révision.

► Les jeunes achevant leurs études sont ceux qui ont le plus de chances sur le marché du travail

Délais d'attente :

L'introduction d'un délai d'attente de 120 jours pour les jeunes qui achèvent leur scolarité obligatoire ou leurs études supprime une faiblesse majeure du système suisse. Aujourd'hui, les jeunes achevant leurs études à plus de 25 ans, études dont les coûts ont été financés en majorité par la collectivité, peuvent toucher des indemnités de chômage pendant une année entière – même s'ils n'ont jamais payé de cotisations. Il n'existe pas de statistiques officielles sur l'utilisation de cette possibilité, mais le nombre de cas montre que la tentation est grande de solliciter des indemnités de l'AC après la fin des études en attendant les débuts dans la vie active. Et ce, alors que ces jeunes sont ceux qui ont les plus grandes chances de décrocher un emploi. Au mois de juin, les jeunes en fin de formation représentaient seulement 1,7 % des chômeurs.

Position d'économiesuisse

économiesuisse a toujours admis qu'une réforme de l'assurance chômage était nécessaire. L'équilibre financier de cette assurance peut être restauré et les dettes résorbées avec une hausse modérée des cotisations ainsi qu'une adaptation ciblée des prestations. En cas de rejet de la révision, la hausse des cotisations salariales serait nettement plus forte. Au vu de la fragilité de la conjoncture, il ne serait guère responsable d'alourdir les charges des travailleurs et des entreprises. Le pouvoir d'achat de larges pans de la population et la compétitivité des entreprises exportatrices s'en trouveraient affaiblis, ce qui mettrait en péril des emplois, un effet qui n'est pas dans l'intérêt des demandeurs d'emploi.

La révision ne se contente pas de restaurer l'équilibre financier de l'AC, elle supprime aussi des incitations négatives du système actuel – sans réduire les prestations de base de l'AC. On garantit ainsi que l'AC offre une couverture solide contre le risque d'une perte d'emploi. C'est important non seulement dans l'optique individuelle, mais aussi pour l'économie dans son ensemble. Alors, l'AC pourra continuer de soutenir la demande et de stabiliser la conjoncture en périodes de crise.

Pour toutes questions :

eva.matter@economiesuisse.ch

vincent.simon@economiesuisse.ch