

Une assurance-chômage pour tous les temps: sociale, solide et efficace

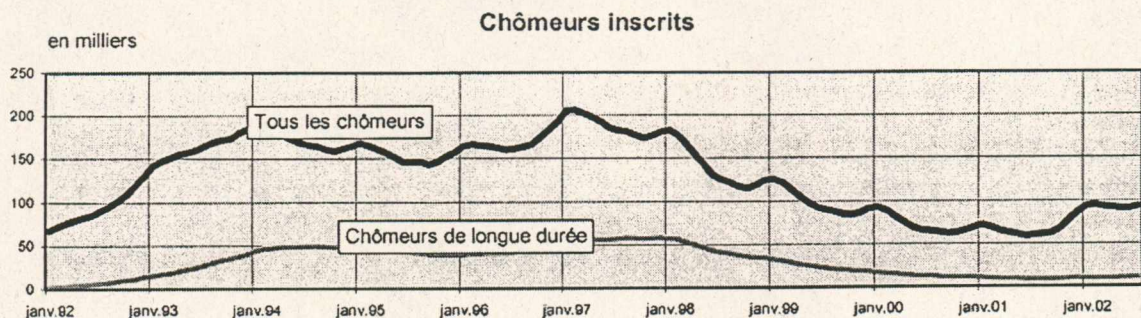
La révision de la loi sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) garantira un financement de l'assurance insensible aux aléas de la conjoncture. Les prestations seront adaptées aux besoins, tandis que les structures et les mesures de réinsertion seront encore améliorées. En clair, la révision transforme l'assurance en un instrument social, solide et efficace.

Jusqu'au début des années 90, la Suisse a connu une situation de plein emploi. Ce phénomène, qui a tenu pendant près d'un demi-siècle, a fait passer notre pays pour un cas "à part" en matière de politique de marché du travail. La récession qui a débuté en 1991 a mis une fin brutale à ce statut privilégié. En quelques années, le taux de chômage a décuplé. Le nombre des chômeurs a même dépassé

temporairement la barre des 200'000.

Afin d'éviter que le chômage ne se fixe durablement à un niveau élevé, la Suisse a modifié de fond en comble, par la révision de la LACI de 1995, les grands axes de sa politique de marché du travail. C'est ainsi qu'elle a abandonné le système essentiellement passif de compensation du revenu pour adopter une

politique de marché du travail dite "active". Celle-ci a pour but de réinsérer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi sur le marché du travail par le biais de mesures ciblées. Parallèlement, le service public de l'emploi a été réorganisé. Les quelque 3'000 offices du travail communaux ont cédé la place à des offices régionaux de placement (ORP) dotés de conseillers en personnel spécialisés.



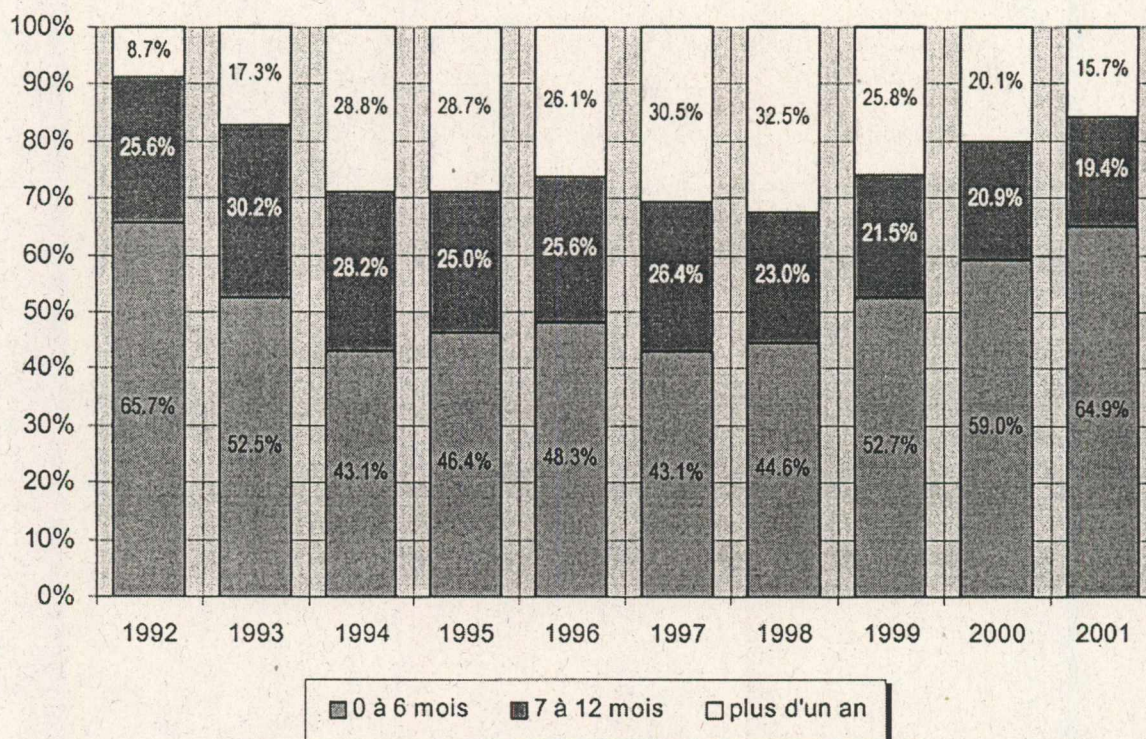
Professionalisation du placement, rapide détente du marché du travail

Les nouveaux instruments progressivement mis en place jusqu'en 1997 se sont révélés efficaces. Diverses études scientifiques montrent qu'ils ont largement contribué à la détente rapide du marché

du travail et ce, malgré une reprise économique qui tardait à s'affirmer. De 1997 à juin 2002, le nombre des chômeurs a en effet diminué de plus de la moitié. Autre constatation remarquable, la part des chômeurs de longue durée a fortement baissé elle aussi. Dans l'intervalle, le nombre des chômeurs est

certes remonté, atteignant actuellement quelque 96'300 personnes (état à fin août 2002), mais la durée moyenne du chômage s'est nettement raccourcie et le nombre mensuel de chômeurs arrivant en fin de droits a sensiblement déchu.

Répartition des chômeurs, en %, selon la durée du chômage



But principal de la révision 2002 de la LACI: la consolidation

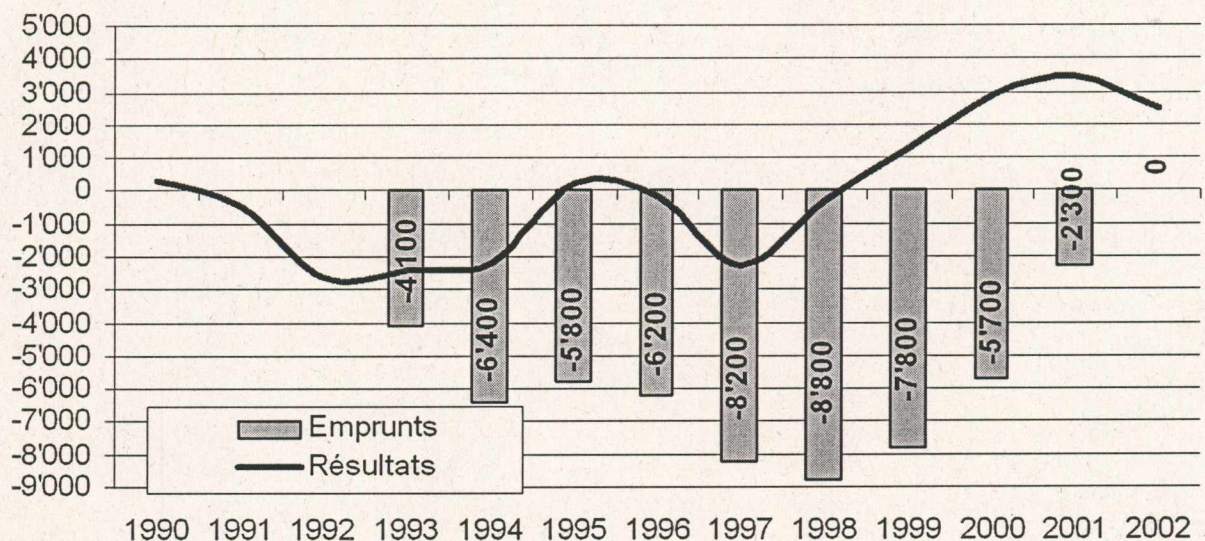
Le projet de révision adopté par le Parlement est nettement placé sous le signe de la consolidation financière. A la suite de la récession, l'assurance-chômage a vu ses dépenses augmenter alors que le montant des cotisations encaissées stagnait; elle a donc rapidement plongé dans

les chiffres rouges, accusant un endettement de 8,8 milliards de francs en 1998. Des mesures dites d'urgence – relèvement de 2 à 3% du taux de cotisation et introduction d'une cotisation de solidarité de 2% sur les hauts revenus –, auxquelles se sont ajoutées les contributions à fonds perdu versées par la Confédération à hauteur de 5% de ses dépenses globales annuelles, ont alors été prises pour étayer

le financement de l'assurance et pour juguler son endettement. Il n'empêche qu'à fin 2001, les dettes atteignaient encore 2,3 milliards de francs. Leur remboursement pourra probablement être achevé à fin 2002, mais au prix d'une diminution temporaire du capital de roulement minimum de l'assurance, qui se monte normalement à 2 milliards de francs.

3

Comptes de l'assurance-chômage (en millions de CHF)



Une révision du régime de financement de l'assurance est indispensable quelle que soit la situation économique, puisque les mesures d'urgence expireront fin 2003. Dans l'hypothèse où le nombre des chômeurs s'établirait à 100'000 en moyenne, la suppression des mesures d'urgence entraînerait un

déficit d'environ un milliard de francs par an. De plus, selon décision du Parlement, le taux de cotisation actuel de 3% devra être ramené à 2%, et ceci de manière permanente. Cette diminution du taux réduira de quelque deux milliards de francs le montant global perçu auprès des travailleurs et des employeurs;

cet argent devrait aiguillonner la consommation et les investissements. L'abaissement du taux de cotisation aura pour autre avantage de rendre le facteur travail moins onéreux et, ainsi, de renforcer l'attrait de la Suisse en tant que place économique.

Des prestations adaptées à la réalité

La révision de la LACI permettra d'adapter la durée d'indemnisation aux besoins réels. Au cours des années 90, le nombre maximum d'indemnités journalières a été graduellement porté à 520. Or les mesures de marché du travail entrées en vigueur suite à la révision de 1995 permettent maintenant de réinsérer plus rapidement et plus durablement les demandeurs d'emploi sur le marché du travail. C'est ainsi qu'en 2001, la durée moyenne du chômage a été de 145,5 jours. Il convient dès lors de ramener la durée d'indemnisation de 520 à 400 jours, sauf pour les chômeurs âgés et ceux qui touchent une rente de l'assurance-accidents et de l'assurance-invalidité, qui continueront à avoir droit à 520 indemnités journalières.

La nouvelle révision de la LACI uniformisera en outre la durée de cotisation. Celle-ci est aujourd'hui de six mois pour les assurés qui sont au chômage pour la première fois, mais de douze mois pour ceux qui y retombent dans les trois ans. Dorénavant, la durée sera de douze mois pour tout le monde. L'allongement de la période de cotisation et le raccourcissement de la durée d'indemnisation dégageront ensemble des économies de quelque 415 millions de francs.

Le „tourisme du chômage“ dans le collimateur

L'allongement de la période de cotisation et le raccourcissement de la durée d'indemnisation revêtent une importance particulière sous l'angle de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne. En effet, les ressortissants de l'UE titulaires d'un titre de séjour de courte durée peuvent désormais, à l'échéance de leur contrat de travail, demeurer en Suisse pour y chercher un autre emploi. S'ils ont droit à des indemnités de chômage, ils peuvent rester dans notre pays pendant toute la durée légale d'indemnisation. En comparaison internationale, l'actuelle réglementation suisse permet d'acquérir en assez peu de temps le droit à une durée d'indemnisation relativement longue. Le fait d'allonger la période de cotisation tout en abrégant la durée d'indemnisation permettra de prévenir un „tourisme du chômage“ qui pourrait coûter quelque 150 millions de francs par an à la Suisse.

Dispositif de financement insensible aux aléas de la conjoncture

Le nouveau dispositif de financement est conçu de manière à couvrir les prestations de l'assurance aussi bien lorsque la situation économique est

favorable que lorsqu'elle bat de l'aile. Il vise en particulier à éviter, en cas de détérioration de la conjoncture et de difficultés sur le marché du travail, que les pouvoirs publics ne doivent fournir des contributions supplémentaires et relever le niveau des cotisations, ce qui entraînerait un renchérissement malvenu du facteur travail.

Les cotisations des assurés seront ramenées de 3 à 2 % du salaire. Une cotisation de solidarité sera perçue sur les salaires compris entre 106'800 et 267'000 francs si l'endettement de l'assurance-chômage devait atteindre ou dépasser 5 milliards de francs. L'esprit de solidarité introduit par les mesures d'urgence sera donc préservé.

Jusqu'ici, la Confédération n'était mise à contribution qu'en cas de déficit, et les cantons ne supportaient qu'une partie des coûts des mesures de marché du travail. Confédération et cantons fourniront dorénavant une contribution annuelle fixe de 400 millions de francs, partagée à raison de 300 millions pour la première et de 100 millions pour les seconds. En revanche, les pouvoirs publics ne seront plus appelés à fournir d'autres aides financières dans les périodes difficiles. Enfin, le caractère permanent de la contribution la rendra plus facile à budgétiser.

Amélioration ciblée des prestations

Sans toucher au montant de l'indemnité de chômage, la nouvelle révision améliorera néanmoins concrètement la situation des assurés grâce à un élargissement ciblé des prestations. Celles-ci profiteront en premier lieu aux personnes nécessitant une protection particulière, telles que les chômeurs âgés ou malades, les femmes enceintes et celles qui viennent d'accoucher:

- La durée d'indemnisation sera augmentée en cas de maladie ou de grossesse.
- Des indemnités de chômage pourront encore être touchées séparément pendant huit semaines après l'accouchement.
- L'assurance-chômage prendra en charge au moins un tiers de la prime d'assurance contre les

accidents non professionnels des sans-emploi.

- L'exercice du droit à l'indemnité différé par une période éducative sera simplifié.
- L'allongement du droit aux indemnités de 520 à 640 jours pourra intervenir déjà quatre ans avant la retraite (jusqu'ici, deux ans et demi).
- Le seuil donnant droit à un taux d'indemnisation de 80% passera de 130 à 140 francs et sera indexé au renchérissement.

Une politique de marché du travail souple

Les expériences faites dans les années 90 ont montré l'importance d'une politique de marché du travail flexible et libérale ainsi que l'utilité d'une assurance-chômage axée sur la réinsertion rapide et durable des chômeurs. Encore faut-il que cette assurance ait une

assise financière solide ! La nouvelle révision vise à doter la Suisse d'un instrument qui soit efficace même lorsque l'économie et le marché du travail traversent des temps difficiles. 5

Le référendum a été lancé contre cette révision largement approuvée par le Parlement. Le peuple se prononcera le 24 novembre 2002. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent d'accepter le projet.

*Cette publication a été préparée par le seco (Secrétariat d'Etat à l'économie)
Renseignements complémentaires:
Dominique Babey +41 (0)31 322 22 73
La version électronique de ce document
disponible à l'adresse suivante:
<http://www.dfe.admin.ch/briefing>*
