

Argumentaire

OUI A UNE ASSURANCE CHÔMAGE SÛRE ET SOLIDAIRE

Un financement solide sur la durée

**Une loi adaptée au marché du travail suisse et
aux accords bilatéraux avec l'UE**

**Une protection efficace pour les personnes les
plus exposées**

De meilleures prestations pour les chômeurs

Comité romand "Oui à une assurance chômage sûre et solidaire"
Case postale 3085, 1211 Genève 3
Tél. 022/786 66 81, Fax 022/786 64 50
www.oui-laci.ch

Sommaire

1. Introduction	3
2. Les arguments en bref	4
2.1 Une assurance chômage solide!	4
2.2 Une assurance chômage solidaire et renforcée!	4
2.3 Plus pour le pouvoir d'achat!	5
3. L'assurance chômage aujourd'hui.....	6
3.1 Principales caractéristiques de l'assurance chômage	6
3.2 Situation financière en rétablissement	7
4. Evolution du marché du travail en Suisse.....	8
4.1 Un marché du travail très réactif	8
4.2 Situation actuelle du chômage	9
5. La révision de l'assurance chômage	10
5.1 Pourquoi une révision?.....	10
5.2 Votation et référendum	10
5.3 Un système de financement plus solide	11
5.4 Une durée d'indemnisation adaptée à la réalité	14
5.5 Adaptation aux accords bilatéraux.....	16
5.6 Des améliorations en faveur des chômeurs	18
5.7 Plus pour le pouvoir d'achat	19
5.8 Une révision solide et solidaire.....	19
6. Oui à une assurance chômage sûre et solidaire.....	20
7. Principales modifications en un coup d'œil!	21
8. Questions-réponses.....	22
Annexe I	24
Annexe II	25

1. Introduction

Au milieu des années nonante, l'assurance chômage a plongé dans les chiffres rouges car son système de financement ne s'adaptait pas assez vite aux évolutions conjoncturelles. La dette a même atteint le montant record de 8,8 milliards de francs en 1998.

De nombreuses modifications légales ont été adoptées, parfois dans l'urgence, pour faire face à cette situation. Elles portaient, d'une part, sur des mesures très efficaces visant à faciliter la réinsertion des chômeurs dans le monde du travail (cours, stages, aide à la recherche d'emploi, etc.). Le taux de chômage a ainsi rapidement diminué avec la reprise économique pour retomber à 1,9% en 2001. D'autre part, plusieurs mesures, qui seront automatiquement caduques à fin 2003, visaient à assainir la situation financière de l'assurance.

Actuellement, le chômage est en hausse et le chiffre de 100'000 chômeurs sera très certainement atteint cet automne. Nous ne pouvons échapper aux fluctuations conjoncturelles. Il faut donc adopter un système de financement solide sur le long terme et qui résiste aux aléas de la conjoncture. C'est exactement ce que vise la révision de la loi sur l'assurance chômage (LACI) sur laquelle nous sommes appelés à nous prononcer.

Cette révision ne touche pas au fondement de notre système d'assurance chômage qui a fait la preuve de son efficacité en visant en priorité la réinsertion des chômeurs en plus du versement d'indemnités.

La révision de l'assurance chômage tient compte des besoins des personnes les plus exposées comme les plus de 55 ans, les bénéficiaires des rentes invalidité (AI) et accident (AA), les familles, les femmes enceintes, les malades.

La 3e révision de la LACI garantit les principes essentiels de l'assurance, assure un financement stable et renforce l'aide aux personnes les plus touchées.

2. Les arguments en bref

2.1 Une assurance chômage solide!

Financement plus sûr!

Pendant la récession des années 90, l'assurance chômage a plongé dans les chiffres rouges parce que le système de financement ne s'adaptait pas assez vite aux évolutions conjoncturelles. La dette a même atteint le montant record de 8,8 milliards de francs en 1998. Aujourd'hui, la situation est en voie d'être rétablie grâce aux mesures d'urgence prises pendant la crise et à une amélioration de la situation économique dès 1997.

Il faut maintenant tirer les leçons du passé, en instaurant un financement résistant aux variations conjoncturelles. La révision de la LACI fixe à 2% le taux de cotisation qui sera complété, en cas de crise, par une cotisation supplémentaire de 1% au maximum prélevée sur les hauts revenus. La Confédération et les cantons verseront une contribution fixe et la Confédération pourra faire des prêts à l'assurance chômage pour couvrir un éventuel déficit.

Harmonisation de la durée de cotisation avec les pays voisins

Le niveau des indemnités de chômage suisse est l'un des plus élevés d'Europe, alors que la durée de cotisation est l'une des plus basses. A titre d'exemple, une durée de travail de 6 mois donne droit à 7 mois d'indemnisation en France et à deux ans en Suisse! C'est pour corriger ce déséquilibre qu'il faut porter la durée minimale de cotisation de 6 à 12 mois, d'autant plus que la libre circulation des personnes avec l'Union européenne est entrée en vigueur. Certains ressortissants européens pourraient en effet être tentés de profiter de cette différence. La révision répond aux soucis exprimés par la population lors du vote sur les accords bilatéraux et peut être assimilée à une mesure d'accompagnement des accords bilatéraux.

2.2 Une assurance chômage solidaire et renforcée!

Solidarité avec les personnes et les régions les plus touchées!

Nous ne présentons pas tous les mêmes risques face au chômage. Pour cette raison, les personnes de plus de 55 ans, celles au bénéfice des rentes invalidité (AI) ou accident (AA) bénéficieront d'une période d'indemnisation plus longue, soit 24 mois (520 jours). Il en sera de même pour les cantons et les régions particulièrement touchés par la crise.

Solidarité avec les familles

La solidarité est renforcée pour les femmes enceintes. Elles bénéficieront de 8 semaines d'indemnisation supplémentaires après l'accouchement. La révision favorise également les familles. Le père ou la mère qui aurait arrêté de travailler pour élever ses enfants bénéficiera d'une prolongation à quatre ans des délais-cadres de cotisation et d'indemnisation. Il en sera de même pour l'adoption.

Solidarité entre revenus

Avec la révision de la LACI, le Conseil fédéral doit, selon le niveau de l'endettement, réintroduire une contribution de solidarité sur la tranche de salaire entre 106'800 et 267'000 francs. Les personnes au bénéfice de ces salaires paieraient ainsi une cotisation de 1% au maximum sur la tranche de salaire entre 106'800 et 267'000 francs en plus de la cotisation de 2% prélevée sur la tranche de salaire jusqu'à

106'800 francs. Sans la révision, la contribution supplémentaire actuellement prélevée sera supprimée à fin 2003, sans possibilité de la réintroduire automatiquement. Avec la révision, la solidarité fonctionnera entre les revenus.

Prestations renforcées

Les primes de l'assurance accidents des chômeurs seront prises en charge à hauteur d'un tiers au moins. Les mesures de marché du travail (stages, cours) seront rendues accessibles aux personnes n'ayant pas droit à l'indemnité de chômage, comme celles n'ayant pas cotisé assez longtemps. Les personnes malades pendant leur chômage bénéficieront d'une durée d'indemnisation prolongée, tout comme les femmes enceintes.

Mieux protégés avant la retraite

Les personnes de plus de 55 ans ont plus de peine à retrouver un travail. Pour cette raison, la nouvelle loi prévoit 24 mois (520 jours) d'indemnités. Si le chômage intervient quatre ans avant l'âge de la retraite, cette période peut être augmentée à 30 mois (640 jours).

2.3 Plus pour le pouvoir d'achat!

1 milliard pour la consommation!

Les cotisations sur les salaires n'ont cessé d'augmenter depuis l'instauration de l'assurance chômage obligatoire en 1977. La révision de la LACI inverse la tendance, en prévoyant une diminution de cette cotisation de 3% à 2% pour tous. C'est un plus pour le porte-monnaie car les salaires nets en seront augmentés. Un milliard de francs sera ainsi libéré pour la consommation!

Oui à la création d'emploi et à l'investissement!

Avec la diminution des cotisations de chômage, les charges que les entreprises paient sur le travail seront également allégées d'un milliard de francs! Cette diminution incitera les entreprises à investir et à créer des emplois.

3. L'assurance chômage aujourd'hui

3.1 Principales caractéristiques de l'assurance chômage

Depuis 1977, l'assurance chômage est obligatoire pour toutes les personnes exerçant une activité lucrative dépendante. Son objectif prioritaire est de réinsérer rapidement les chômeurs et de compenser leur perte de gain pour un temps limité. Elle n'est pas destinée à une prise en charge à long terme, d'ailleurs peu efficace.

La loi fédérale sur l'assurance chômage de 1982 et l'ordonnance sur l'assurance chômage de 1983 ont été modifiées à plusieurs reprises. (voir annexe I)

Droit au chômage

Actuellement, les principales conditions à remplir pour avoir droit à une indemnité sont les suivantes:

- s'être présenté à l'office de travail de la commune de domicile
- avoir cotisé durant une période minimale de six mois durant les deux ans précédant la période de chômage (délai-cadre) ou être libéré de l'obligation de cotiser (étudiants cherchant un premier emploi par exemple)
- être apte au placement (une personne que sa maladie empêche de travailler n'est pas considérée comme apte au placement)
- se soumettre aux prescriptions de contrôle et collaborer avec l'office du travail compétent.

Salaire assuré et prestations

Le salaire assuré est plafonné à 106'800.- francs. par an, soit 8'900.- francs par mois. Les prestations sont versées durant 520 jours au maximum et se montent à 70 ou 80% du salaire assuré, selon les obligations d'entretien de la personne au chômage. Cela représente donc une indemnité de 6'230.- francs (70%) ou 7'120.- francs. (80%) par mois au maximum. Le droit à l'indemnité commence à courir après un délai d'attente de 5 jours de chômage et le délai-cadre d'indemnisation est de deux ans.

Taux de cotisation

Le taux de cotisation sur la part de salaire comprise entre 0 et 106'800.-- francs a été fixé à 3% jusqu'au 31 décembre 2003 par la loi fédérale du 19 mars 1999. Depuis 1995, une contribution de solidarité est prélevée sur la tranche de revenu déplafonné, soit entre 106'800 et 267'000 francs. Initialement fixée à 1% en 1995, elle a été portée à 2% en 1999. Elle permet d'amortir les dettes de l'assurance et ne donne droit à aucune prestation additionnelle. Elle prendra aussi fin le 31 décembre 2003.

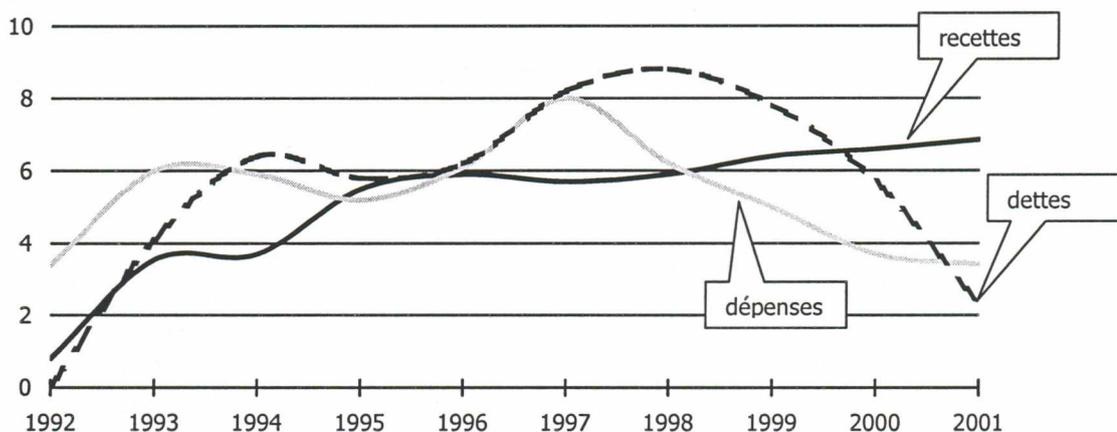
Financement

L'assurance est financée à plus de 90% par les cotisations versées à part égales par les employeurs et les employés. Les cantons participent actuellement aux frais des mesures de marché du travail et peuvent faire des prêts en cas de déficit. La Confédération finance l'assurance à hauteur de 5% des dépenses et la soutient également par des prêts.

3.2 Situation financière en rétablissement

En 1990, le fonds de l'assurance chômage affichait encore un solde positif de 2,9 milliards. Quatre ans plus tard, en 1994, l'endettement atteignait déjà 4 milliards de francs et en 1998, 8,8 milliards. A la fin 2001, grâce aux mesures d'urgence (voir annexe I), les dettes accumulées durant les années nonante avaient pu être ramenées à 2,3 milliards de francs. Les estimations prévoient que l'assurance chômage finira de rembourser ses dettes en 2003. Il convient maintenant d'instaurer un système de financement plus solide.

Situation financière de l'assurance chômage, en milliards de francs



4. Evolution du marché du travail en Suisse

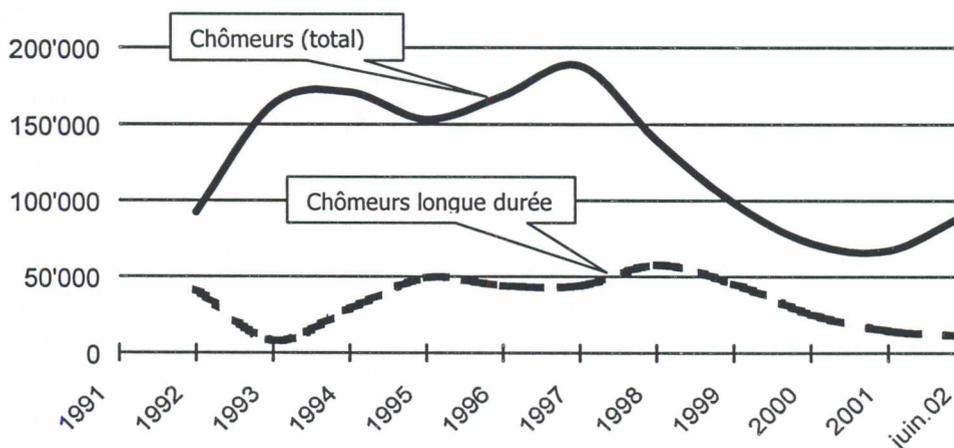
4.1 Un marché du travail très réactif

Le marché du travail suisse fait preuve d'une robustesse remarquable. Comme on l'a vu à la fin des années 90, lorsque l'économie se porte bien, le chômage diminue de manière spectaculaire, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays européens. La politique active de réinsertion des chômeurs (stages, cours) a démontré son efficacité.

	Taux de chômage moyen	Part des chômeurs de longue durée (+ d'un an)	Durée moyenne du chômage, en jours de prestations (mois de référence: mai)
1992	2,50%	8,71%	Pas disponible
1995	4,20%	28,67%	291
1997	5,20%	30,51%	303
1999	2,70%	25,84%	278
2000	2%	20,13%	234
2001	1,9%	15,6%	207

La part des chômeurs de longue durée, soit les personnes au chômage depuis au moins douze mois sans interruption, a augmenté de manière importante au cours des années nonante, puis est fortement redescendue. Malgré cette baisse, des efforts supplémentaires sont à faire pour améliorer la réintégration des chômeurs de longue durée. Une politique active du marché du travail, qui met fortement l'accent sur les mesures de reconversion et de perfectionnement, constitue la meilleure réponse à ce problème.

Evolution du nombre de chômeurs et des chômeurs de longue durée

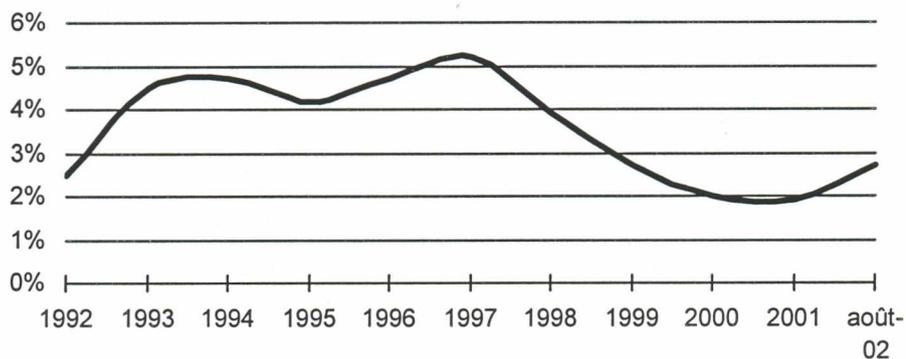


De manière générale, le marché du travail suisse fait un peu figure d'exception à l'échelle internationale. Le taux de chômage demeure bas et le taux d'actifs occupés y est l'un des plus élevés des pays développés, et ceci quel que soit le sexe ou l'âge des personnes.

4.2 Situation actuelle du chômage

Après avoir passé sous la barre des 2% en 2001, le chômage est reparti à la hausse pour atteindre 2,7% en août 2002 en raison du ralentissement conjoncturel en cours. Il y a toutes les raisons de penser que le chômage diminuera lorsque la situation économique s'améliorera. Sur la durée, les experts estiment que le nombre moyen de chômeurs pour l'ensemble du pays pourrait être de 100'000 environ.

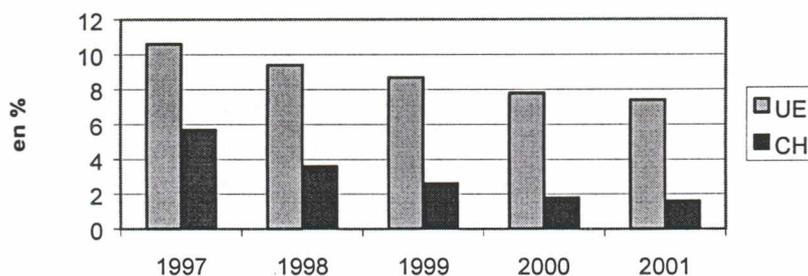
Taux de chômage moyen 1992 -2002



	Taux de chômage août 2002	Nombre de chômeurs inscrits, août 2002
Suisse	2,7%	96'362
Zurich	3,2%	20'996
Fribourg	2%	2'179
Vaud	3,4%	10'766
Valais	2,3%	2'846
Neuchâtel	3,1%	2'633
Genève	5,4%	11'091
Jura	3,7%	1'196

Le taux de chômage suisse reste toujours très faible en comparaison européenne, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Evolution du taux de chômage en Suisse et dans l'UE



5. La révision de l'assurance chômage

5.1 Pourquoi une révision?

Au milieu des années 90, la montée du chômage a rapidement accru l'endettement de la LACI. Il a donc fallu prendre des mesures d'urgence¹, soit un pour-cent de cotisation supplémentaire sur les salaires et l'instauration d'une contribution de solidarité sur les hauts revenus. Mais ces mesures étant limitées dans le temps, elles tomberont automatiquement à fin 2003 au plus tard.

Aujourd'hui, il est donc nécessaire d'instaurer un système de financement basé sur des mesures de long terme et qui puisse résister aux aléas de la conjoncture.

La révision permettra ainsi de constituer des réserves en période de faible taux de chômage pour faire face au besoin de financement accru durant les périodes de fort taux de chômage. Si cela ne devait pas suffire, les personnes bénéficiant de salaires élevés seront appelées à verser des cotisations supplémentaires pour compléter le financement.

5.2 Votation et référendum

La révision a été acceptée par le Conseil national (114 oui, 58 non) et le Conseil des Etats (36 oui, 5 non) dans leur session de printemps 2002.

La révision a cependant fait l'objet d'une demande de référendum par l'Union syndicale suisse (USS) et la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse. Le référendum a abouti avec 68'773 signatures valables.

	Nombre de signatures valables
Genève	13443
Fribourg	2791
Jura	2456
Neuchâtel	7658
Valais	8207
Vaud	2295
Reste de la Suisse	31923

Les syndicats s'opposent à la révision principalement à cause de l'augmentation de la période de cotisation, de la diminution de la période d'indemnisation et de la suppression de la cotisation de solidarité.

Ils reconnaissent cependant que: "la révision de la LACI permet à l'assurance chômage de constituer à plus long terme des réserves"² et saluent les améliorations en faveur des chômeurs.

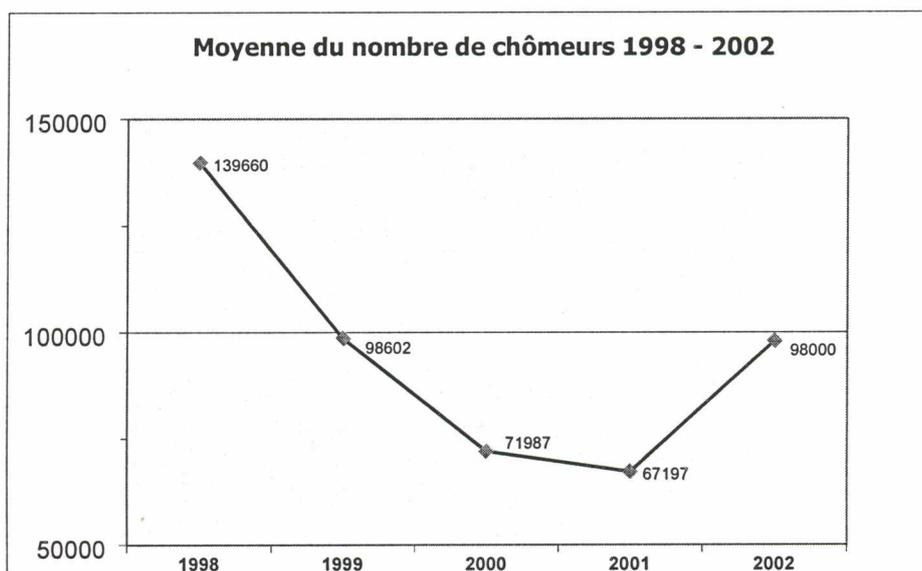
¹ Arrêté fédéral urgent du 16.12.1994, révision de la LACI du 23.6.1995, LF sur le programme de stabilisation des finances fédérales du 19.3.1999

² Argumentaire de l'USS pour le référendum contre la révision de l'assurance chômage, p.3

5.3 Un système de financement plus solide

La révision du système de financement est indispensable, pour rendre l'assurance plus résistante aux fluctuations conjoncturelles. Le dispositif actuel est basé sur des mesures d'urgence, qui seront supprimées fin 2003. Sans la révision, les comptes de l'assurance chômage boucleraient sur un déficit de près de 1 milliard de francs!³

Pour établir des bases financières saines, il faut partir du principe que nous risquons de ne plus retrouver un taux de chômage inférieur à 1%, tel que nous l'avons connu avant les années 90. La révision vise à assurer le financement d'une moyenne de 100'000 chômeurs. Pour y parvenir, il faut agir à la fois sur les recettes et les dépenses. L'assurance chômage doit engranger des bénéfices lorsque le nombre de chômeurs est inférieur à la moyenne afin de pouvoir garantir les prestations en cas de chômage plus élevé.



Taux de cotisation abaissé

Le taux de cotisation sur les salaires en 1982 était de 0.5% contre 3% actuellement! Avec la révision de la loi, le taux de cotisation sur les salaires redescendra comme prévu par la loi de 1999 (art. 4 a) de 3% à 2 %, ce qui libérera deux milliards de francs au total pour les salariés et les entreprises. La cotisation d'urgence prélevée sur la tranche de salaires entre 106'800 et 267'00 francs sera également supprimée à fin 2003. Cependant, en cas de déficit trop important de l'assurance chômage, la révision prévoit la réintroduction d'une contribution de solidarité sur les hauts salaires de 1% au maximum.

³ Avec 2% de cotisation, prestations selon la loi actuelle et 100'000 chômeurs en moyenne

Cotisations	Tranche de revenu annuel	
	0 - 106'800.- fr.	106'801 - 267'000.- fr.
Taux de cotisation actuel	3%	2% de cotisation de solidarité
Taux de cotisation avec la révision	2%	1% au maximum de cotisation de solidarité si l'endettement de l'assurance chômage atteint ou dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation (~5 milliards)
Taux de cotisation sans la révision dès la fin 2003	2%	Pas de cotisation de solidarité

Prestations

	70% ou 80% du dernier revenu; mais au maximum 80% du salaire plafond, soit 7'120 francs par mois	Aucune prestation
--	--	-------------------

Participation fixe de la Confédération et des cantons

A l'heure actuelle, la Confédération est appelée à verser une contribution à fonds perdu de 5% des dépenses et à accorder des prêts en cas de circonstances exceptionnelles. Les cantons contribuent aux frais des mesures de marché de travail et soutiennent l'assurance chômage par des prêts.

La loi révisée améliore la transparence et la prévisibilité en prévoyant une participation fixe de la Confédération et des cantons aux frais des offices régionaux de placement et des mesures de marché du travail. Seule la Confédération devra accorder des prêts à l'assurance chômage si les recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses.

Marge laissée à la Confédération pour faire face aux fluctuations conjoncturelles

Si les réserves de l'assurance chômage (fonds de compensation) dépassent 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral:

- doit abaisser le taux de cotisation dans un délai d'un an
- doit diminuer la contribution de la Confédération et des cantons
- peut renoncer à abaisser le taux de cotisation si le chômage risque de monter subitement.

Si, au contraire, la dette du fonds dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral:

- doit présenter dans un délai d'un an un projet de révision de la loi, introduisant une nouvelle réglementation du financement.
- doit instaurer une contribution de solidarité sur les hauts salaires de 1% au maximum et relever la cotisation sur les salaires.

Maintien du niveau de l'indemnisation et amélioration pour les bas revenus

Comme aujourd'hui, l'assurance chômage versera aux assurés une indemnité fixée à 70 ou 80% de leur ancien salaire brut, plafonné à 106'800.- fr. par an.

Actuellement, les personnes touchant une indemnité journalière inférieure à 130.- fr. bénéficient d'office du taux d'indemnisation de 80%. La loi fait passer la limite de 130 à 140.- fr. et prévoit d'indexer ce montant, sur le modèle de ce qui se fait pour les rentes AVS. Cela permettra d'augmenter de 3'000 (par rapport à une base de 100'000 chômeurs) le nombre de chômeurs sans obligation d'entretien qui toucheront des indemnités se montant à 80% de leurs salaires.

	Actuellement	Avec la révision
Personne avec obligation d'entretien ou invalide	80%	80%
Personne sans obligation d'entretien	70% si l'indemnité est supérieure à 130.- fr. par jour; 80% si elle est inférieure	70% si l'indemnité est supérieure à 140.- fr. par jour; 80% si elle est inférieure. Le montant de 140.- fr. sera indexé

Il faut en outre signaler que les prestations en cas d'intempérie et de chômage partiel ne sont pas modifiées par la révision et que le délai d'attente de 5 jours pour avoir droit au chômage est maintenu.

5.4 Une durée d'indemnisation adaptée à la réalité

Les durées d'indemnisation prévues par la révision sont de 18 mois (400 jours) pour les moins de 55 ans et 24 mois (520 jours) pour les plus de 55 ans et les rentiers AI et AA. Les assurés qui sont devenus chômeurs au cours des quatre ans (auparavant deux ans et demi) précédant l'âge de la retraite peuvent recevoir des indemnités pendant 640 jours.

En outre, les cantons ou régions particulièrement touchés par le chômage peuvent demander au Conseil fédéral d'augmenter la durée d'indemnisation à 24 mois (520) jours sur leur territoire pour tous les chômeurs, mais ils devront prendre en charge 20% des coûts induits.

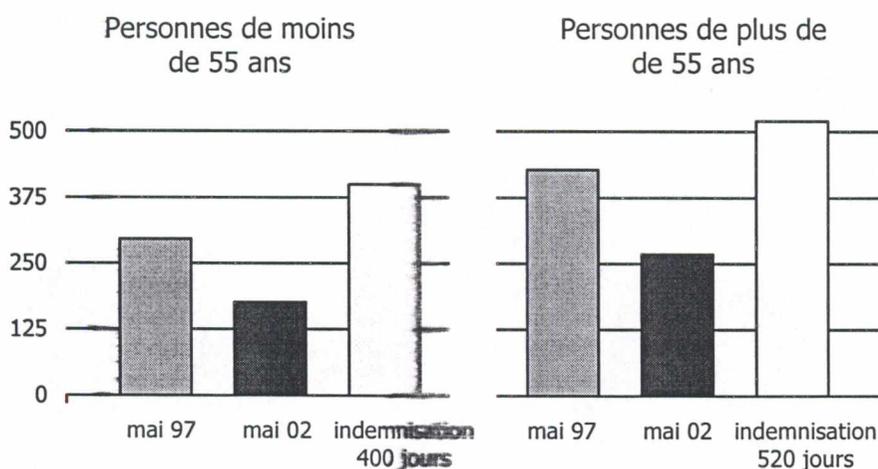
Ces durées offrent une très bonne protection compte tenu des possibilités de retrouver du travail et de la durée moyenne du chômage en Suisse. L'expérience montre que l'allongement de la durée d'indemnisation ne permet pas une meilleure réinsertion des chômeurs, au contraire.

La durée d'indemnisation est adaptée à la situation du marché du travail

La question de la durée d'indemnisation doit être relativisée par rapport à la situation du marché du travail. L'expérience démontre qu'en Suisse, les personnes au chômage ont de bonnes perspectives de retrouver un emploi. Et la possibilité de retrouver un travail dépend de la qualification professionnelle du chômeur et non de la durée d'indemnisation. Le système suisse fondé sur la réinsertion par des cours et une formation a montré son efficacité. De plus en plus d'Etats, comme l'Allemagne par exemple, l'ont adopté.

Une durée de 18 mois (400 jours) est adaptée au regard de la durée moyenne du chômage en Suisse. Le tableau ci-dessous montre que, même au plus fort de la crise en 1997, la durée moyenne du chômage était largement inférieure à 18 mois (400 jours) pour les moins de 55 ans et à 24 mois (520 jours) pour les plus de 55 ans, soit en dessous de la durée d'indemnisation prévue par la révision.

Durée moyenne du chômage en jours - durée d'indemnisation avec la révision



Durée moyenne du chômage en jours par tranche d'âge

	Mai 1993	Mai 1995	Mai 1997	Mai 1999	Mai 2001	Mai 2002	Durée d'indemnisation prévue par la révision
<34 ans	177	224	238	202	149	141	400
de 35 à 44 ans	217	297	310	285	203	183	400
de 45 à 54 ans	236	335	341	320	236	205	400
de 55 à 64 ans	261	403	428	394	320	268	520

L'allongement de la durée d'indemnisation ne permet pas une meilleure réinsertion

Plusieurs études ont montré que l'allongement de la durée d'indemnisation n'est pas le garant d'une meilleure réinsertion, bien au contraire. La manière la plus efficace d'écourter les périodes de chômage est de hâter la prise en charge des chômeurs par une structure de conseil et de placement (ORP) et de leur permettre d'améliorer leurs qualifications en participant à des programmes de formation et de réinsertion professionnelle.

L'échec de l'allongement de la durée d'indemnisation à Genève

Le canton de Genève offre aux personnes en fin de droit la possibilité d'obtenir un "emploi temporaire cantonal" durant un an, ce qui leur permet de bénéficier d'une nouvelle période de chômage de 24 mois (520 jours). Une récente évaluation de ce dispositif par le professeur Yves Flückiger, sur mandat de la Commission d'évaluation des politiques publiques, a montré que ce système ne permet pas une meilleure réinsertion des chômeurs.⁴

L'allongement de la durée d'indemnisation tend à rallonger les périodes de chômage

Selon Georges Sheldon⁵, directeur de l'Institut de recherche sur le marché du travail et de l'économie industrielle de l'Université de Bâle, le système d'assurance chômage suisse est devenu au cours des deux dernières décennies l'un des plus généreux de l'OCDE. Plusieurs études réalisées en Suisse ont confirmé que l'allongement de la durée d'indemnisation contribue à prolonger la durée moyenne du chômage. Cela est d'autant plus problématique que la probabilité de retrouver du travail est inversement proportionnelle à la durée du chômage. **Ainsi, un rallongement de la période d'indemnisation recèle le danger de créer un chômage qui ne réagirait que très faiblement à une reprise économique.** Le Conseil fédéral a d'ailleurs intégré les résultats de ces enquêtes dans son message. Le total des coûts supplémentaires engendrés par le "risque moral"⁶ durant les années nonante représente entre 15 et 33% du volume des indemnités de chômage versées. Une diminution de la durée maximale d'indemnisation entraîne une réduction de la durée moyenne du chômage

⁴ Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée: étude statistique, Yves Flückiger, Anatoli Vassiliev, Rapport n°12 de L'observatoire universitaire de l'emploi, Avril 2002

⁵ Sheldon George (1999), Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz - Diagnose und Therapie, éd. Paul Haupt, Berne, ISBN: 3-258-06064-9 - résumé en français disponible sur le site du SECO: www.seco-admin.ch

⁶ Risque moral (moral hazard): on se trouve en présence d'un "risque moral" lorsque l'existence d'une assurance incite, par exemple, à une prise de risque supplémentaire ou à une surconsommation. Ainsi, un chômeur peut se permettre de prendre plus de temps pour chercher un emploi s'il se sait couvert par l'assurance sur une longue durée.

5.5 Adaptation aux accords bilatéraux

Les prestations de l'assurance chômage suisse dépassent celles de nos voisins, qui connaissent des taux de chômage beaucoup plus élevés. Le taux d'indemnisation des chômeurs, de 70 à 80%, est supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne. De plus, cette indemnisation ne diminue pas au fil des mois, contrairement à des pays comme la Norvège ou la Belgique.

	Cotisations	Prestations	Montant
Suisse: avant révision	6 mois	24 mois	70-80%
Suisse: après révision	12 mois	18 - 24 mois	70-80%

France	6 mois	7 mois	40-57%
Allemagne	12 mois	6 mois	60-67%
Italie	12 mois	6-9 mois	30% (80% dans quelques cas)
Autriche	12 mois	5 mois	60-80%

En France, Autriche et Allemagne, la durée de prestation fluctue en fonction de la durée de cotisation.

Le niveau des indemnités de chômage suisse est donc l'un des plus élevés d'Europe, alors que la durée de cotisation est l'une des plus basses. A titre d'exemple, six mois de cotisation donnent droit à 7 mois d'indemnisation en France alors qu'ils donnent droit à deux ans en Suisse!

<p>Exemple pour la Suisse: salaire: 4'500.- fr. / mois cotisation: 6 mois à 2% = 540.- fr.</p>	<p>Exemple pour la France: salaire: 4'500.- fr./ mois (3'076.- euros) cotisation: 6 mois à 5,8% = 1'566.- fr.</p>
<p>indemnité: 24 mois à 80% = 85'000.- fr.</p>	<p>indemnité: 7 mois à 57,4% = 18'081.-fr.</p>

C'est pour corriger ce déséquilibre qu'il faut porter la durée minimale de cotisation à 12 mois et la durée d'indemnisation à 18 mois. Ce changement s'impose d'autant plus que la libre-circulation des personnes entre progressivement en vigueur entre la Suisse et l'Union européenne.

Les principes suivants vont donc désormais s'appliquer en matière d'assurance chômage:

- la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi
- l'exportation de prestations pour une durée maximale de trois mois.

Le principe de totalisation signifie que la durée de cotisation effectuée dans un Etat membre de l'UE doit être prise en considération lorsqu'il s'agit de déterminer si un chômeur a accompli la période minimale de cotisation nécessaire (en Suisse, six mois actuellement). Exemple: un serveur espagnol âgé de 19 ans travaille 5 mois dans un restaurant de Barcelone. Il trouve un emploi dans un bar à Lausanne. Il est licencié à la fin du premier mois. Avec le système actuel, le jeune serveur espagnol a droit à deux ans d'indemnités chômage. Avec la révision, il devrait travailler encore 6 mois pour avoir droit à 18 mois d'indemnités au maximum. Les personnes séjournant brièvement en Suisse pourront faire valoir les cotisations effectuées à l'étranger à partir de 2009 seulement.

Le principe de l'exportation des prestations permet à un chômeur de chercher du travail dans un autre pays de l'UE pendant 3 mois au maximum. Cela à condition qu'il se mette à la disposition des services de placement du pays dans lequel il cherche du travail et qu'il se soumette aux règles en usage en matière de contrôle.

L'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes pourrait coûter chaque année entre 170 et 400 millions de francs à l'assurance chômage⁷. L'adaptation de la période de cotisation est donc tout à fait justifiée.

⁷ Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation des accords sectoriels en la Suisse et la CE, du 23 juin 1999, p. 210, 211

5.6 Des améliorations en faveur des chômeurs

La révision de l'assurance chômage propose de nouvelles prestations et de nouveaux droits pour les chômeurs.

Mesures de marché du travail

L'accès aux mesures de marché du travail (formation, mesures d'occupation, stages, etc.) sera élargi aux personnes sans emploi mais n'ayant pas droit au chômage. Cette mesure est la plus efficace pour retrouver un emploi.

Collaboration renforcée

La collaboration entre les organes de réinsertion des assurances sociales, la formation professionnelle et l'aide sociale est encouragée par la loi. L'expérience a montré que c'est un gage de succès pour la réintégration des chômeurs.

Indemnités supplémentaires

En cas de maladie, de grossesse ou d'accident, les personnes au chômage ont droit à 44 indemnités journalières supplémentaires au lieu de 34 actuellement (durant le délai-cadre de deux ans). En outre, les femmes ayant accouché durant leur chômage ont droit à 40 indemnités journalières supplémentaires.

Mieux protégés avant la retraite

Pour les personnes proches de l'âge de la retraite, le droit à 120 indemnités supplémentaires (soit 640 au total) s'ouvrira non plus deux ans et demi mais déjà quatre ans avant la retraite.

Délai cadre prolongé pour les parents

Le père ou la mère qui a arrêté de travailler pour élever ses enfants bénéficiera d'une prolongation à quatre ans des délais-cadres de cotisation et d'indemnisation. Il n'y aura plus besoin de démontrer la nécessité économique pour bénéficier de telles mesures. Il en sera de même en cas d'adoption.

Prise en charge de l'assurance accidents

L'assurance chômage prendra à sa charge un tiers au moins des primes de l'assurance accidents non professionnels (AANP) des chômeurs. Actuellement, les chômeurs paient l'entier de leur prime, ce qui grève le budget des personnes touchant de faibles indemnités.

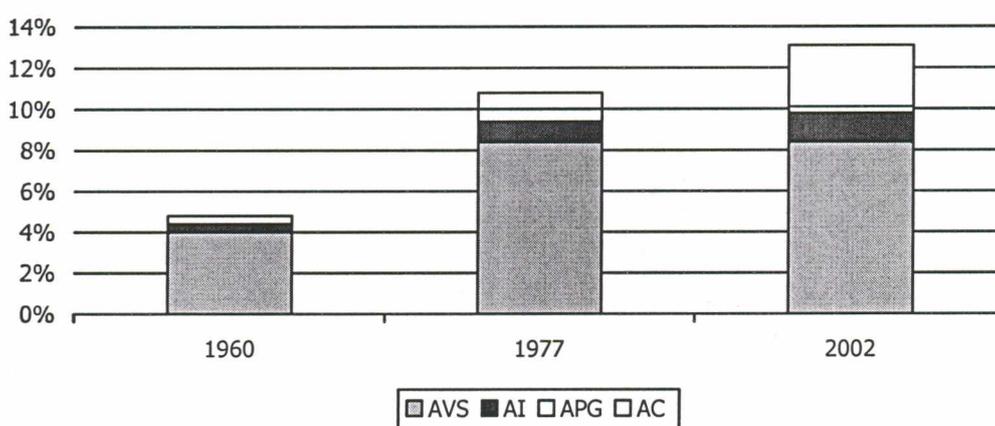
Période de cotisation adaptée au type de profession

Dans le souci de tenir compte de situations particulières, le Conseil fédéral peut fixer des durées de cotisation différentes pour les professions où les changements d'employeurs sont fréquents ou pour lesquelles les contrats à durée déterminée sont usuels (par exemple les professions artistiques).

5.7 Plus pour le pouvoir d'achat

Après avoir longtemps eu des dépenses sociales moins élevées que celles des pays de l'UE, la Suisse a rejoint la moyenne européenne. Les prestations des assurances AVS, AI, APG et AC ont un prix, sous forme d'une augmentation des cotisations prélevées sur les salaires et de l'imposition en général. Dans ce contexte de hausse, la diminution du taux de cotisation pour l'assurance chômage est bienvenue. Ce sont deux milliards de francs qui seront ainsi disponibles pour la consommation et l'investissement. Les charges que les entreprises paient sur le travail seront allégées, ce qui les incitera à investir et créer des emplois.

Evolution des taux de cotisation AVS, AI, APG et AC



5.8 Une révision solide et solidaire

La récession des années 90 a montré que le chômage ne touche pas de façon égale tous les cantons et toutes les personnes. Il faut aussi prendre en compte que nous ne retrouverons plus les taux de chômage proche de 0%, tels qu'ils existaient avant les années 90. Dès lors, le système de financement doit être adapté à cette nouvelle situation.

La révision de la LACI tient compte de ces changements et des besoins particuliers des personnes et des cantons plus exposés au chômage. Des prestations spécifiques leur sont destinées. Par ailleurs, la réduction de la durée d'indemnisation et l'allongement de la période de cotisation sont bien adaptées à la situation du marché du travail suisse.

La révision de la LACI tient compte de façon équilibrée tant des besoins des chômeurs que de la nécessité d'assurer un financement solide et durable. Elle constitue un indéniable progrès.

6. Oui à une assurance chômage sûre et solidaire

- ✓ Un financement solide sur la durée
- ✓ Une loi adaptée à la situation du marché du travail suisse et aux accords bilatéraux avec l'UE
- ✓ Une protection efficace pour les personnes les plus exposées
- ✓ De meilleures prestations pour les chômeurs

7. Principales modifications en un coup d'œil!

- Réduction des cotisations sur les salaires de 3 à 2%.
- Suppression de la cotisation supplémentaire de solidarité sur les hauts revenus. Cette cotisation doit être réintroduite à hauteur de 1% au maximum en cas d'endettement de l'assurance.
- La durée d'indemnisation passe de 24 mois (520 jours) à 18 mois (400 jours) pour les moins de 55 ans. Une durée d'indemnisation de 24 mois est prévue pour les plus de 55 ans et les rentiers AI et AA .
- Les cantons et les régions touchés par la crise, pour autant qu'ils participent aux coûts à raison de 20%, pourront offrir 520 jours d'indemnisation à tous les chômeurs.
- La période de cotisation est prolongée de 6 à 12 mois. Actuellement, les personnes touchant une indemnité journalière inférieure à 130.- fr. bénéficient d'office du taux d'indemnisation de 80%. La révision fait passer la limite de 130 à 140.- fr. et prévoit d'indexer ce montant.
- Prise en charge par l'assurance chômage d'un tiers au moins de la prime d'assurance accidents.
- Les personnes malades au chômage bénéficieront de 10 indemnités journalières supplémentaires (44 au lieu de 34).
- Les femmes enceintes au chômage bénéficieront de 8 semaines d'indemnisation supplémentaires après l'accouchement.
- La collaboration entre les organes de réinsertion des assurances sociales, la formation professionnelle et l'aide sociale est encouragée par la loi.
- Le père ou la mère qui a arrêté de travailler pour élever ses enfants bénéficiera d'une prolongation à quatre ans des délais-cadres de cotisation et d'indemnisation. Il en est de même pour l'adoption.
- Si le chômage intervient quatre ans avant l'âge de la retraite, la durée d'indemnisation peut encore être augmentée de 120 jours, soit 30 mois (640 jours) en tout.

8. Questions-réponses

<p>Pourquoi réviser l'assurance chômage maintenant alors qu'elle fonctionne bien ?</p>	<p>Le système de financement actuel de l'assurance chômage n'est pas optimal car il est très sensible à la conjoncture. L'augmentation du chômage à la fin des années nonante a provoqué une dette de plusieurs milliards de francs. Le maximum a été atteint en 1998 avec près de 9 milliards de francs. Depuis, des mesures d'urgence, limitées dans le temps jusqu'à fin 2003, ont du être prises pour redresser la situation. La cotisation sur les salaires a été augmentée de 1% et une contribution de solidarité de 2% sur la tranche de salaire entre 106'800 et 267'00 francs mise en œuvre. Ces mesures vont arriver à échéance à fin 2003 et l'on doit maintenant assurer un financement solide, insensible aux fluctuations conjoncturelles et qui tienne compte d'un nombre de chômeurs plus élevé qu'avant les années nonante.</p> <p>Il est aussi important de prendre en compte les besoins des personnes les plus exposées au chômage de longue durée, comme les plus de 55 ans, et d'élargir l'accès aux mesures de marché du travail (stages, cours) à tous les demandeurs d'emploi.</p>
<p>Est-il normal de supprimer la contribution de solidarité sur les hauts revenus?</p>	<p>Cette cotisation de solidarité qui avait été décidée à titre de mesure d'urgence a une validité limitée à fin 2003 au plus tard. Sa suppression n'est donc pas le fait de cette révision. Le nouveau modèle de financement prévoit qu'à partir d'un certain niveau d'endettement de l'assurance, la contribution de solidarité sera automatiquement réintroduite. A défaut de cette révision, la contribution de solidarité sera purement et simplement supprimée. La solidarité fonctionne donc lorsqu'on en a besoin. En période normale, c'est le principe de l'assurance pure qui s'applique, comme pour la SUVA. La révision ne fait donc pas de cadeaux aux hauts revenus!</p>
<p>Pourquoi ne pas faire payer plus les hauts revenus pour assurer de bonnes prestations aux chômeurs?</p>	<p>Il n'est pas normal de taxer l'entier du salaire, alors que les prestations sont plafonnées à hauteur de 7'120 francs par mois au maximum. La contribution de solidarité est en réalité un impôt qui doit demeurer une exception pour faire face aux situations de crise. Les personnes à haut revenu sont d'accord de faire un effort particulier en temps de crise, mais ne verraient pas la raison de verser des cotisations supplémentaires lorsque tout va bien.</p>

<p>La prolongation de la période de cotisation va-t-elle exclure davantage de personnes des prestations de l'assurance?</p>	<p>Les personnes touchées seront essentiellement les jeunes de moins de 30 ans, au début de leur carrière professionnelle.</p> <p>Il faut souligner toutefois</p> <ul style="list-style-type: none"> • que ces personnes sont aussi celles qui retrouvent le plus facilement du travail • qu'il n'y a pas d'augmentation de la période de cotisation en cas de chômage répété • que les personnes qui n'ont pas droit à des prestations de chômage pourront participer aux mesures de formation et d'emploi (cours, stages, etc) • que la loi prévoit la possibilité de réduire la période de cotisation dans le cas des professions artistiques et apparentées, caractérisées par de fréquents changements de personnel ou des engagements limités dans le temps.
<p>La prolongation de la durée d'indemnisation a permis à de nombreux chômeurs de se réinsérer dans la vie professionnelle pendant la période de récession des années 90. Pourquoi changer ce qui a fait ses preuves?</p>	<p>Ce n'est pas la prolongation de la durée de perception des indemnités qui a facilité la réinsertion de nombreux chômeurs dans les années 90, mais l'introduction des offices régionaux de placement et le développement des mesures relatives au marché du travail. Depuis lors, ces mesures ont été encore améliorées et professionnalisées, ce qui justifie la réduction des indemnités. La révision proposée ne modifie pas ces mesures. Les expertises démontrent que l'allongement de la durée d'indemnisation non seulement ne permet pas une meilleure réinsertion professionnelle et sociale, mais en plus recèle le danger de créer un chômage qui ne réagirait que très faiblement à la reprise économique.</p>
<p>Le raccourcissement de la durée d'indemnisation va-t-il amener davantage de personnes à l'assistance?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La durée moyenne du chômage est actuellement inférieure à 200 jours. Même au plus fort de la crise, elle était inférieure aux 400 jours proposés; • les personnes de plus 55 ans et les rentiers AI et AA ne sont pas concernés. La loi maintient leur durée d'indemnisation à 24 mois (520 jours) et tient compte de leur situation plus difficile sur le marché du travail; • la réduction aura pour effet de faire démarrer plus rapidement qu'aujourd'hui les efforts de placement et d'intégration, ce qui représente une amélioration pour le chômeur; • certaines personnes ont plus de difficulté à s'insérer dans le monde du travail. Les offices de l'aide sociale offrent une prise en charge mieux adaptée à leurs besoins; • les cantons très touchés par le chômage pourront offrir une durée d'indemnisation de 24 mois (520 jours) (avec participation des cantons aux coûts à hauteur de 20%).

Annexe I

Les principales modifications de la LACI depuis la loi de 1982

1982

La loi de 1982 a fixé le niveau de l'indemnité journalière à 70% ou 80% du gain assuré, avec un taux de cotisation de 0,5%. Le montant des indemnités était dégressif et leurs durées dépendaient de la durée de cotisation: 85 jours pour une durée de 6 mois, jusqu'à 250 pour une durée de 18 mois.

1992

L'ordonnance du 11 novembre 1992 a modifié le nombre maximum des indemnités journalières. Les chômeurs pouvaient toucher entre 170 et 300 indemnités journalières. Le taux de cotisation a été fixé à 2%.

1993

L'ordonnance concernant l'arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance chômage a fixé les durées d'indemnisation de 170 à 400 jours et a supprimé la dégressivité des indemnités journalières.

1995

L'ordonnance sur l'assurance chômage et la loi ont été révisées en 1995 et les adaptations sont entrées en vigueur en 1996 et 1997.

La modification de la loi du 23 juin 1995 et l'ordonnance du 11 décembre 1995 ont:

- instauré un taux de cotisation de 3% sur les salaires qui devait servir exclusivement à rembourser les dettes accumulées jusqu'à la fin 1995 (5,8 milliards de francs);
- introduit une contribution de solidarité de 1% sur les hauts salaires;
- allongé la durée des prestations. Les chômeurs avaient droit, selon leur âge et non plus selon la durée de cotisation, entre 150 et 400 jours d'indemnisation, à quoi s'ajoutaient des indemnités spécifiques liées à la participation à des mesures de réinsertion. Les rentiers AI et AA avaient droit à 24 mois (520 jours);
- augmenté les exigences de contrôle vis-à-vis des chômeurs;
- instauré une politique de marché du travail active. Les activités de placement et de conseil ont été confiées à quelques 150 offices régionaux de placement (ORP), qui ont ainsi pris le relais des offices du travail communaux;
- prévu une contribution de 5% à fonds perdu de la Confédération.

1997

Un arrêté fédéral sur le financement de l'assurance chômage a réduit dans une proportion de 1 à 3% le montant des indemnités journalières et a supprimé les contributions non remboursables de la Confédération. Cet arrêté a été rejeté en votation populaire le 28.9.1997 suite à un référendum.

1999

Un arrêté fédéral urgent a prolongé la hausse du prélèvement sur les salaires jusqu'à fin 2003 afin d'amortir les dettes. A cette fin, la contribution de solidarité a été augmentée de 1 à 2%. Enfin, il a été décidé qu'une fois la dette de l'assurance chômage éteinte, il faudrait mettre en place de nouvelles règles de financement au plus tard pour 2004.

Annexe II

Nouveau régime de financement

Thème	Droit actuel	Modification selon décision de l'Assemblée fédérale du 22 mars 2002
Taux de cotisation jusqu'à 106'800 francs	3%	2%
Taux de cotisation sur la tranche de salaire de 106'800 à 267'000 francs	2%	0% mais le Conseil fédéral doit prévoir jusqu'à 1% si les dettes atteignent 5 milliards
Participation de la Confédération	5% des dépenses soit en 1999, 246 millions	environ 300 millions
Participation des cantons	3'000 francs par mesures du marché du travail, soit en 1999, 75 millions	environ 100 millions
Financement d'un éventuel déficit	prêts de la Confédération prêts des cantons	prêts de la Confédération
Fortune maximale	2,5% des salaires soit, environ 5 milliards	2,5% des salaires, déduction faite du fonds de roulement de 2 milliards nécessaire à l'exploitation. Si cette limite est atteinte: abaissement des cotisations salariales et des contributions fédérales et cantonales
Dettes maximales	--	2,5% des salaires soit environ 5 milliards

Modification des indemnités journalières

Thème	Droit actuel	Modification selon décision de l'Assemblée fédérale du 22 mars 2002
Période de cotisation	6 mois	12 mois mais le CF peut fixer une période de cotisation plus courte ou un autre mode de prise en compte pour les personnes qui ont un emploi de durée déterminée ou qui exercent une profession sujette à des changements d'emploi fréquents
Période de cotisation en cas de chômage répété	12 mois	12 mois
Durée d'indemnisation	24 mois (520 jours)	18 mois (400 jours) mais le CF peut augmenter la durée d'indemnisation à 24 mois (520 jours) dans les cantons ou régions à chômage élevé, à condition que le canton prenne 20% des coûts à sa charge 24 mois (520 jours) pour les + de 55 ans et les bénéficiaires des rentes AI et AA ayant cotisé pendant 18 mois

Dispositions particulières en cas de chômage peu avant l'âge de la retraite	deux ans et demi avant la retraite: +120 indemnités	quatre ans avant la retraite: +120 indemnités
Montant de l'indemnité journalière	80% ou 70%, valeur déterminante fixe de 130 francs	idem mais la valeur déterminante est de 140 francs et indexée au coût de la vie