



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

**Documentation de presse**

<http://www.assurance-chomage.evd.admin.ch>

# Révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité

## Sommaire

Pages

### 1) Aperçu comparatif de la réglementation actuelle et de la loi révisée

- |   |   |
|---|---|
| a) Nouveau mode de financement              | 3 |
| b) Modification des indemnités journalières | 4 |
| c) Autres modifications importantes         | 5 |

### 2) Les questions que posent la révision

- |   |    |
|---|----|
| a) Généralités                                  | 6  |
| b) Mode de financement                          | 9  |
| c) Allongement de la période de cotisation      | 11 |
| d) Raccourcissement de la durée d'indemnisation | 13 |

# 1) Aperçu comparatif de la réglementation actuelle et de la loi révisée

## a) Nouveau mode de financement

Thème	Droit en vigueur	Modification (décision de l'Assemblée fédérale du 22.3.02)
Cotisation en % du salaire (jusqu'à 106 800.-)	3% (art. 4a al. 1)	2% (art. 3 al. 2)
Cotisation en % sur la tranche de salaire allant de 106 800.- à 267 000.-	2% (art. 4a al. 2)	0%, mais le Conseil fédéral doit relever ce taux de 1% au maximum lorsque les dettes de l'AC atteignent 5 milliards de francs (art. 90c al. 1)
Participation de la Confédération	5% des dépenses en cas de circonstances exceptionnelles (en 1999: 246 millions de frs) (art. 90 al. 2)	Participation à concurrence de 0,15 % de la somme des salaires soumis à cotisation ( $\cong$ 300 millions de frs) (art. 90a)
Participation des cantons	75 millions de frs. (programme d'occupation, formation, cours)(art. 72c)	$\cong$ 100 millions de frs (art. 92 al. 7bis)
Couverture du déficit éventuel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts de la Confédération (sur le compte d'Etat)</li> <li>• Prêts des cantons (art. 90)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts de la Confédération (prêts de trésorerie) (art. 90b)</li> </ul>
Fortune maximale tolérée	2,5 pour cent de la somme des salaires soumis à cotisation, soit $\cong$ 5 milliards (art. 4). Au-delà, abaissement de la cotisation	2,5 pour cent, soit $\cong$ 5 milliards, plus un fonds de roulement de 2 milliards nécessaire à l'exploitation; abaissement du taux de cotisation, de la participation de la Confédération et des cantons selon un mécanisme plus souple que dans le passé (art. 90c al. 2)
Dettes maximale tolérée		2,5 pour cent de la somme des salaires soumis à cotisation, soit $\cong$ 5 milliards. Au-delà, relèvement du taux de cotisation de 1% sur les tranches de salaire entre 106 800 et 267 000 frs (90c al. 1)

## b) Modification des indemnités journalières

Thème	Droit en vigueur	Modification (décision de l'Assemblée fédérale du 22.3.02)
Période de cotisation nécessaire avant d'avoir droit aux indemnités	6 mois (art. 13 al. 1)	12 mois, mais le Conseil fédéral peut prévoir un raccourcissement de la période minimale ou un autre mode de prise en compte pour les travailleurs occupés dans des branches où les engagements temporaires ou les changements d'emploi sont fréquents (les artistes, par exemple) (art. 13 al. 1)
Période de cotisation nécessaire pour l'assuré qui se retrouve une 2 <sup>ème</sup> fois au chômage	12 mois (art. 13 al. 1)	Comme pour les autres assurés, soit toujours 12 mois
Nombre d'indemnités journalières	520 (= 2 ans) (art. 27 al. 2)  640 jours 2 ans et demi avant la retraite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 400 (≅ une année et demie), mais le Conseil fédéral peut porter cette durée à 520 jours dans les cantons ou régions qui connaissent un chômage élevé, pour autant que le canton soit disposé à participer aux frais à raison de 20%</li> <li>• 520 pour les chômeurs de 55 ans et plus et ceux qui touchent une rente AI ou AA et qui justifient d'une période de cotisation minimale de 18 mois (art. 27 al. 2)</li> <li>• 640 jours quatre ans avant la retraite</li> </ul>
Montant des indemnités journalières	Le seuil qui détermine le taux d'indemnisation de 80 ou 70 % est fixé à 130 francs (art. 22 al. 2)	Le seuil passe à 140 francs et est indexé au coût de la vie (art. 22 al. 2)

### c) Autres modifications importantes

Thème	Droit en vigueur	Modification (décision de l'Assemblée fédérale du 22.3.02)
Prise en compte d'indemnités de départ		Une indemnité de licenciement élevée (plus de 106 800 frs) retarde l'octroi de prestation (art. 11a)
Primes d'assurance accident non professionnelle	pas de prise en charge (art. 22a al. 4)	Au moins 1/3 pris en charge par l'assurance-chômage (art. 22a al. 4)
Prise en compte de la période consacrée à l'éducation des enfants	Oui si nécessité économique et si période éducative* de plus de 18 mois (art.13 al. 2 bis)  <i>* Suite à l'introduction de l'accord sur la libre circulation des personnes, la période éducative doit avoir été accomplie en Suisse.</i>	Pas de nécessité économique; la période éducative* (2 ans) peut être invoquée par un seul des deux parents pour un même enfant. (art. 9b)  <i>* La période de cotisation doit avoir été accomplie en Suisse; pour les Suisses et les ressortissants de l'UE, partiellement en Suisse</i>
Maladie / maternité	34 indemnités journalières supplémentaires (2X17) (art. 28)	44 indemnités journalières supplémentaires / 1 x 40 indemnités journalières après la naissance (art. 28)

## 2) Révision de l'assurance-chômage: les questions qui se posent

### a) Généralités

Questions	Réponses
La loi en vigueur jusqu'ici a fait ses preuves, pourquoi la changer?	La loi en vigueur dans les années 90 n'était pas à même de faire face à la forte augmentation du chômage. Des mesures d'urgence ont été prises pour corriger le tir. Ces mesures arrivent toutefois à échéance à fin 2003. Si l'on veut que le financement de l'assurance soit assuré à long terme, il est indispensable de procéder à une révision. Si rien est fait, l'assurance-chômage s'endettera à raison de 1 milliard de frs par année (chiffre valable pour une moyenne de 100 000 chômeurs).
La révision proposée réduit les recettes de l'assurance de quelque 2 milliards de francs	Cette perte de recettes n'est pas la conséquence de la révision: les mesures d'urgence introduites dans les années 90 avec le relèvement de 1% du taux de cotisation et la cotisation de solidarité prélevée sur les revenus compris entre 106 800 et 267 000 francs arrivent à échéance à la fin de 2003 et seront donc supprimées d'office à cette date. Les deux milliards économisés amélioreront par ailleurs la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat de toute personne exerçant une activité professionnelle.
La révision prévue est un démantèlement pur et simple de l'assurance	Ce n'est nullement le cas. Certes, la révision prévoit d'allonger la période de cotisation et de raccourcir la durée d'indemnisation. Toutefois, des dispositions dérogatoires atténuent les rigueurs de ces deux mesures. Ainsi, la période de cotisation pourra être raccourcie pour les branches dans lesquelles les changements d'emplois ou les emplois temporaires sont fréquents. De même, les cantons touchés par un taux de chômage élevé pourront rallonger la durée d'indemnisation à 520 jours au maximum. Par ailleurs, ces dernières années les mesures de réinsertion ont été sensiblement améliorées et leur mise en oeuvre professionnalisée, et que, de ce fait, l'allongement de la période de cotisation et le raccourcissement de la durée d'indemnisation est justifiée. Il convient de souligner en outre que la révision apporte aussi nombre d'améliorations substantielles

<p>Cette révision se fait sur le dos des catégories sociales les plus vulnérables. Elle ne profite qu'aux personnes à hauts revenus et pénalise les chômeurs</p>	<p>Tous les assurés, qu'ils gagnent peu ou beaucoup, devront à l'avenir moins payer pour l'assurance-chômage.. En outre, il est prévu que, si les dettes de l'assurance atteignent un certain niveau, les bénéficiaires de salaires élevés devront acquitter une cotisation supplémentaire sans voir pour autant leur droit à l'assurance augmenter. La cotisation de solidarité n'est donc pas supprimée avec la révision, elle est seulement mise en réserve pour des temps où elle sera vraiment nécessaire. De même, tous sont également touchés par l'allongement de la période de cotisation et par le raccourcissement de la durée d'indemnisation. En ce qui concerne l'allongement de la période de cotisation, la révision introduit la possibilité de réduire à nouveau la période minimale dans les branches où le taux de rotation du personnel est élevé et qui engagent beaucoup de personnel temporaire. Enfin, elle prévoit que les indemnités de départ élevées (les parachutes dorés) diffèrent le droit à des indemnités de chômage.</p>
<p>La révision ne fait rien pour les chômeurs en fin de droit</p>	<p>La révision proposée prévoit d'améliorer la collaboration entre les différentes institutions s'occupant de réinsertion. Des mesures globales de prévention impliquent non seulement d'améliorer la législation sur l'assurance-chômage, mais aussi d'élaborer des dispositifs en réseau avec la formation professionnelle, l'aide sociale et d'autres institutions. La révision apporte également des améliorations au dispositif des mesures de marché du travail, ce qui constitue certainement une entreprise de prévention. En outre, les chômeurs en fin de droits peuvent aujourd'hui déjà bénéficier des dispositifs mis en place dans le cadre de l'assurance. Toutefois, les coûts de ces mesures sont à la charge de l'aide sociale. Le mode actuel de partage des coûts du chômage entre l'assurance-chômage et l'aide sociale veut que l'assurance supporte les coûts pendant la durée d'indemnisation et l'aide sociale les prenne en charge une fois l'assuré arrivé en fin de droits. Il serait inéquitable de modifier ce partage au détriment unilatéral de l'assurance.</p>

La révision n'apporte aucune amélioration.

- C'est faux. Les chômeurs pourront bénéficier des améliorations suivantes: Le seuil donnant droit à un taux d'indemnisation de 80 % passera de 130 à 140 francs et sera indexé au renchérissement. Le nombre des assurés ayant droit à des indemnités correspondant à 80 % de son dernier salaire s'accroîtra. (sur la base des chiffres actuels, cela en ferait 3'000 de plus).
- Dorénavant, l'assurance prendra en charge au moins un tiers de la prime d'assurance contre les accidents non professionnels. Cela se traduira par une augmentation réelle de l'indemnité de chômage.
- En cas de maladie, de grossesse ou après la naissance d'un enfant, la période d'indemnisation est prolongée.
- Après une période consacrée à l'éducation des enfants, l'obtention d'indemnités de chômage est facilitée.
- L'augmentation du droit aux indemnités de 120 jours (640 jours au lieu de 520) pourra intervenir non plus deux ans et demi mais déjà quatre ans avant la retraite. Les chômeurs âgés bénéficieront ainsi dès 61 ans de cette mesure destinée à les aider à faire le pont, en alternance avec des emplois temporaires, jusqu'à la retraite.

## b) Mode de financement

Questions	Réponses
L'abaissement de la cotisation de 3 à 2% détériore la situation financière de l'assurance	<p>Le relèvement du taux de cotisation de 2 à 3% avait été décidé dans les années 90 à titre de mesure d'urgence temporaire valable jusqu'à fin 2003 au plus tard. L'abaissement du taux de cotisation n'est donc pas le fait de cette révision mais de cette échéance.</p> <p>Afin de garantir le financement de l'assurance à long terme, la révision propose un nouveau mode qui permettra d'assurer le financement même avec un taux de cotisation de 2% seulement. L'abaissement du taux de cotisation à 2% allègera, d'un milliard de frs chacun, la charge des travailleurs et des employeurs. Le climat de consommation et d'investissements s'en trouvera amélioré, ce qui sera bénéfique pour l'économie du pays en général.</p>
La cotisation de solidarité de 2% sur les revenus compris entre 106 800 et 267 000 francs est supprimée. C'est un cadeau aux riches.	<p>Cette cotisation de solidarité, qui avait elle aussi été introduite à titre de mesure d'urgence, est valable jusqu'à fin 2003 au plus tard. Sa suppression n'est donc pas le fait de cette révision. Au contraire, sans cette révision elle serait purement et simplement supprimée. Le nouveau mode de financement prévoit qu'à partir d'un certain niveau d'endettement de l'assurance, la contribution de solidarité sera réintroduite d'office. La solidarité intervient donc lorsqu'elle est nécessaire. Mais en période normale, c'est le principe de l'assurance pure qui s'applique, comme pour la SUVA: les assurés ne paient que les primes correspondant au salaire assuré, mais pas plus. On peut également rappeler que ce principe de solidarité avait été introduit pendant une période de fort chômage, les sans-emplois étant alors deux fois plus nombreux qu'aujourd'hui.</p>
Le mode de financement en vigueur jusqu'à présent fonctionnait bien en cas de crise, il n'y a pas de raison d'en changer	<p>C'est faux: le mode de financement appliqué jusqu'ici ne fonctionnait pas bien du tout en cas de crise. La montée du chômage dans les années 90 a rapidement accru l'endettement de l'assurance (8,8 milliards de frs de dettes en 1998). C'est précisément pourquoi il a fallu des mesures d'urgence, soit le relèvement de 1% du taux de cotisation ordinaire et la cotisation de solidarité sur les hauts revenus. Mais ces mesures seront supprimées d'office à fin 2003 au plus tard. Un nouveau mode de financement est dès lors indispensable pour assurer le financement de l'assurance à long terme. A défaut, une nouvelle montée du chômage risquerait de replonger très vite l'assurance dans les dettes. Les mesures qu'il s'agirait de prendre alors sous le coup de l'urgence imposeraient des charges supplémentaires aux travailleurs et aux employeurs au plus mauvais moment et rendraient la reprise plus difficile en freinant la consommation et en renchérissant le facteur travail.</p>

Le nouveau mode de financement impose des charges supplémentaires aux pouvoirs publics et donc aux contribuables

Aujourd'hui déjà, les cantons contribuent aux coûts des mesures de marché du travail. Cette contribution augmentera quelque peu puisqu'ils devront à l'avenir participer en plus aux coûts des offices régionaux de placement (ORP) institués dans les années 90. Ce n'est que justice car les ORP ont repris des tâches qui étaient assurées précédemment par les cantons ou les communes. Au début, ces coûts ont été pris en charge par l'assurance pour éviter que les questions financières entravent le bon déroulement de la phase de création des ORP.

Aujourd'hui déjà, la Confédération participe aux coûts de l'assurance en cas d'endettement. Cette participation sera simplement également répartie à l'avenir sur les bonnes et les mauvaises périodes. Ainsi, le montant de la contribution pourra être calculé d'avance et ne risquera plus d'augmenter fortement au plus mauvais moment, lorsque la situation économique se détériore.

Sur l'ensemble du cycle conjoncturel, le contribuable ne sera pas plus touché par la révision qu'il ne l'est aujourd'hui.

### c) Allongement de la période de cotisation

Questions	Réponses
<p>L'allongement de la période de cotisation va exclure davantage de personnes des prestations de l'assurance</p>	<p>Il est vrai que cette mesure diminuera légèrement le nombre d'assurés ayant droit aux prestations. Des expertises montrent cependant qu'elle restera pratiquement sans conséquence pour la majorité de la population active. Si l'on se base sur les statistiques actuelles, ce sont les jeunes de moins de 30 ans, donc les personnes qui retrouvent le plus facilement un emploi, qui seront le plus touchées par la révision. La situation des personnes âgées, celles qui ont beaucoup de peine à retrouver du travail, s'améliore avec la révision. Il convient en outre de rappeler trois choses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aujourd'hui, une période de cotisation de douze mois est déjà exigée des personnes qui retombent au chômage dans un certain délai; ces personnes – appartenant souvent aux catégories les plus vulnérables de la société – n'auront plus besoin à l'avenir de cotiser plus longtemps que les autres (par ex. 18 mois) pour avoir de nouveau droit aux prestations; donc, pour elles, l'allongement de la période de cotisation non seulement ne rendra pas leur situation plus mauvaise qu'aujourd'hui mais encore les remettra sur pied d'égalité avec les autres assurés.</li> <li>- Les prestations de réinsertion seront étendues dans la mesure où les personnes n'ayant pas droit à l'indemnité auront le droit de participer non seulement aux mesures de formation mais aussi aux mesures d'emploi temporaire (art. 59d).</li> <li>- Le service public de placement, rendu plus performant, est ouvert à tous les demandeurs d'emploi et pas seulement à ceux qui ont droit à l'indemnité de chômage.</li> </ul> <p>Au demeurant, le projet prévoit la possibilité de fixer une durée de cotisation plus courte pour les professions artistiques ou les professions apparentées où les changements d'emploi et les engagements à durée déterminée sont fréquents.</p>
<p>L'allongement de la période de cotisation affectera surtout les personnes appartenant aux catégories sociales vulnérables, engagées à des conditions précaires, notamment les femmes et les jeunes</p>	<p>L'allongement de la période de cotisation est dicté principalement par le souci des conséquences de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. En comparaison internationale, la réglementation suisse actuelle permet d'acquiescer une longue durée d'indemnisation avec une période de cotisation relativement courte. Il faut éviter le tourisme du chômage. L'allongement vise dès lors à contenir les frais supplémentaires, –de l'ordre de 150 millions de frs, provoqués par l'application du traitement national aux ressortissants de l'UE..</p>

Un allongement de la période de cotisation n'est pas nécessaire si l'on compare avec les pays de l'UE

La comparaison avec les pays de l'UE est difficile à faire car, dans nombre d'entre eux, la durée d'indemnisation dépend de la période de cotisation. Prenons les pays voisins: l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie appliquent une période de cotisation minimale de 12 mois. En France, la période de cotisation minimale n'est que de 4 mois, mais elle ne donne droit, au moins de 50 ans, qu'à 4 mois d'indemnisation. Pour toucher en France le maximum d'indemnités, à savoir 60 mois, il faut avoir cotisé pendant 27 mois et être âgé de plus de 55 ans. La comparaison avec ces pays suffit à montrer que la Suisse connaît aujourd'hui une période de cotisation trop courte. Si elle était maintenue, les ressortissants de l'UE qui, étant venus travailler en Suisse, y tombe au chômage, auraient plus rapidement droit aux indemnités que dans leur pays d'origine. Notre assurance serait ainsi mise à trop forte contribution par rapport à celle des pays de l'UE.

De même, le régime suisse présente un rapport défavorable entre période de cotisation et durée d'indemnisation. Il est possible dans notre pays, en ayant cotisé relativement peu de temps (6 mois), de toucher des indemnités pendant un temps assez long (2 ans). C'est pourquoi il faut simultanément raccourcir la durée d'indemnisation, sauf pour les chômeurs âgés et les bénéficiaires de rentes de l'AI et de l'AA.

#### d) Raccourcissement de la durée d'indemnisation

Questions	Réponses
<p>Ce raccourcissement va amener davantage de personnes à l'aide sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Premièrement, en Suisse, la durée moyenne du chômage est de 145,5 jours, soit bien en dessous du maximum proposé de 400 jours.</li><li>- Deuxièmement, le raccourcissement ne s'applique pas aux chômeurs de plus de 55 ans ni à ceux qui touchent une rente AI ou une rente AA. Le projet tient donc compte des difficultés particulières que pose la réinsertion de ces catégories de personnes sur le marché du travail.</li><li>- Troisièmement, les statistiques montrent que les jeunes retrouvent normalement du travail avant 400 jours.</li><li>- Quatrièmement, le raccourcissement aura aussi un effet positif pour certains chômeurs en les faisant bénéficier plus tôt de mesures de placement et d'insertion.</li><li>- Cinquièmement, l'étude Aepli (D. Aepli: La situation des chômeurs en fin de droits – Troisième étude, 2000) démontre que seuls 15% des chômeurs en fin de droits recourent à l'aide sociale, les hommes un peu plus souvent que les femmes (16,9% contre 12,5%).</li><li>- Sixièmement, certaines personnes ont une employabilité restreinte faisant que les services de placement de l'assurance-chômage n'arrivent pas à leur trouver un emploi même avec une durée d'indemnisation de 520 jours. Les maintenir dans l'assurance-chômage uniquement pour ménager les budgets de l'aide sociale des cantons n'apporte rien à ces personnes. Au contraire, cela ne fait que retarder leur transfert à une institution spécialisée dans l'encadrement de personnes de ce genre et donc en mesure de leur apporter une aide plus appropriée.</li><li>- Septièmement, la révision encourage la collaboration interinstitutionnelle, donc aussi la collaboration avec les services d'aide sociale. Grâce au travail commun, les efforts de placement des chômeurs en fin de droits deviendront encore plus efficaces.</li><li>- Huitièmement, les cantons où sévit un fort chômage pourront rallonger temporairement la durée d'indemnisation à 520 jours à condition qu'ils en supportent 20% des coûts. La révision permettra ainsi un traitement différencié des cantons selon leur situation économique.</li></ul> <p>Dans l'ensemble, un raccourcissement de la durée d'indemnisation pour les assurés de moins de 55 ans est donc absolument légitime.</p>

<p>L'allongement 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 l'allongement de la durée d'indemnisation qui a permis la réinsertion de nombreux chômeurs dans les années 90, mais l'institution des offices régionaux de placement et le développement des mesures de marché du travail. Depuis lors, ces deux dispositifs ont été encore améliorés et professionnalisés, ce qui justifie de réduire à nouveau la durée d'indemnisation. La révision proposée ne touche pas à ces dispositifs. En revanche, des études montrent que l'allongement de la durée d'indemnisation a plutôt augmenté la durée du chômage.</p>
<p>En Suisse, le marché du travail n'est pas uniforme. Certains cantons seront plus touchés que d'autres par ce raccourcissement</p>	<p>La révision prévoit que les cantons où sévit un fort chômage pourront rallonger temporairement la durée d'indemnisation à 520 jours à condition qu'ils en supportent 20% des coûts. La révision ouvre ainsi la possibilité d'un traitement différencié des cantons selon leur situation économique. La nouvelle loi permettra donc de réagir sagement aux différentes évolutions de l'économie.</p>
<p>Comme les cantons doivent participer à hauteur de 20% au rallongement de la durée d'indemnisation, ce mécanisme ne fonctionnera pas comme le démontre le système de subventions de l'assurance-maladie</p>	<p>Premièrement, les cantons vont examiner avec soin s'il est plus profitable pour eux de payer eux-mêmes 20% des indemnités journalières plutôt que de courir le risque de prendre en charge la personne en fin de droits dans le cadre de l'aide sociale. Deuxièmement, la pratique de subventions adoptée en matière d'assurance-maladie ne permet pas de préjuger du choix des cantons dans l'assurance-chômage; tous n'opteront pas pour une pratique restrictive, en particulier ceux qui connaissent un risque de chômage accru.</p>