

08.000

Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage

du 3 septembre 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 06.3366 Mesures en faveur des chômeurs âgés
(CN 23.06.2006, Schenker; CE 05.06.2007)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Ce texte est une version provisoire.

Des modifications rédactionnelles sont encore possibles.

Seule la version qui sera publiée dans le Feuille fédérale fait foi.

Condensé

Afin de restaurer l'équilibre financier de l'assurance-chômage, le taux de cotisation doit être relevé de 2,0 à 2,2 %, et les prestations doivent être réduites d'environ 500 millions de francs. En vue d'amortir les dettes cumulées par l'assurance, une augmentation supplémentaire de 0,1 point de pourcentage du taux de cotisation et une cotisation dite de solidarité de 1 % doivent être introduites temporairement.

Contexte

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) a fait l'objet d'une révision importante en 1995 pour répondre à une forte augmentation du chômage au début des années 90. La création des offices régionaux de placement, a permis de professionnaliser le service de placement des personnes au chômage, de fortement axer l'assurance-chômage sur la réinsertion et de fixer le cadre légal d'une large gamme d'instruments concernant les mesures d'intégration. Depuis cette révision, l'assurance-chômage a la possibilité de réagir rapidement et de manière flexible en cas de détérioration du marché du travail. La révision de 2003 a introduit une nouvelle stratégie de financement visant à équilibrer les recettes et les dépenses de l'assurance sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, en tablant, indépendamment des fluctuations conjoncturelles, sur une moyenne de 100 000 chômeurs. Or, ce chiffre s'est avéré être trop faible. En 2007, malgré la bonne conjoncture et le recul du chômage, l'assurance n'a pas pu commencer à rembourser ses dettes, lesquelles s'élèvent encore à 4,8 milliards de francs. En cas d'un ralentissement de la conjoncture, le plafond d'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1, LACI serait vite dépassé. Selon cette disposition, le Conseil fédéral est contraint d'augmenter le taux de cotisation lorsque la dette dépasse un certain montant. De ce fait la révision vise un rapide assainissement des finances de l'assurance-chômage.

Contenu du projet

La révision part de l'idée que l'assurance-chômage a fait ses preuves durant la dernière phase de récession et qu'il n'y a pas lieu de couper dans les prestations de base. En revanche, il est nécessaire de faire des économies là où les dispositions en vigueur ont des effets indésirables. La révision partielle vise donc les trois objectifs suivants:

- équilibrer les comptes,*
- amortir la dette,*
- renforcer le principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.*

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 22 novembre 2006, ces objectifs doivent être atteints en équilibrant recettes supplémentaires et économies. La mise en œuvre doit essentiellement reposer sur les mesures suivantes:

- prendre une moyenne de chômeurs plus élevée pour calculer le financement de l'assurance*
- augmenter le taux de cotisation de 0,2 point pour atteindre l'équilibre financier, et prévoir des mesures d'économie du même ordre de grandeur au moins;*
- La réduction des coûts sera avant tout mise en œuvre par le renforcement du principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.*
- à titre temporaire, augmenter le taux de cotisation de 0,1 point de pourcentage et introduire une cotisation dite de solidarité de 1 % portant sur les tranches de salaires situées entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant (actuellement de 126 000 à 315 000 fr.).*

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Présentation de l'objet | 6 |
| 1.1 Contexte | 6 |
| 1.1.1 Rappel historique | 6 |
| 1.1.2 Nécessité de la révision | 6 |
| 1.1.3 Travaux préparatoires | 7 |
| 1.2 Solutions examinées | 8 |
| 1.2.1 Propositions écartées | 8 |
| 1.2.2 Autres points écartés de la révision | 8 |
| 1.2.2.1 Taux d'indemnisation unique de 70 % | 8 |
| 1.2.2.2 Suppression des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries | 9 |
| 1.2.2.3 Transferts sociaux dans le domaine de l'assurance-maladie | 9 |
| 1.2.2.4 Perte de travail à ne pas prendre en considération | 10 |
| 1.2.2.5 Prolongation des délais d'attente | 10 |
| 1.2.2.6 Allongement de la période d'indemnisation dans les régions à taux de chômage élevé | 10 |
| 1.2.2.7 Clause de flexibilité | 11 |
| 1.2.2.8 Suppression du cofinancement des mesures pour les personnes non assurées | 11 |
| 1.3 Les changements proposés | 12 |
| 1.3.1 Les objectifs de la révision en bref | 12 |
| 1.3.2 Points principaux | 12 |
| 1.3.2.1 L'équilibre des comptes | 12 |
| 1.3.2.2 Réduction des coûts | 13 |
| 1.3.2.3 Réduction de la dette | 14 |
| 1.4 Justification et appréciation de la solution proposée | 15 |
| 1.4.1 Justification et avantages du projet | 15 |
| 1.4.2 Projet mis en consultation | 15 |
| 1.5 Nouvelle version de la 11 ^e révision de l'AVS et coordination avec l'assurance-chômage | 16 |
| 1.6 Classement d'interventions parlementaires | 16 |
| 2 Commentaire | 17 |
| 3 Conséquences | 34 |
| 3.1 Conséquences sur l'assurance-chômage | 34 |
| 3.1.1 Conséquences financières pour l'assurance-chômage | 34 |
| 3.1.1.1 Evolution du fonds de compensation de l'assurance-chômage | 34 |
| 3.1.1.1.1 Comptes annuels du fonds de compensation de l'assurance-chômage de 1995 à 2007 | 34 |
| 3.1.1.1.2 Comptes, budget et plan financier du fonds de compensation de l'assurance-chômage de 2006 à 2012 | 35 |

| | |
|--|-----------|
| 3.1.1.2 Conséquences financières annuelles de la révision | 36 |
| 3.1.2 Conséquences sur le personnel | 40 |
| 3.2 Conséquences pour la Confédération | 40 |
| 3.2.1 Conséquences financières | 40 |
| 3.2.2 Conséquences sur le personnel | 41 |
| 3.3 Conséquences pour les cantons | 41 |
| 3.3.1 Conséquences financières | 41 |
| 3.3.2 Conséquences sur le personnel | 42 |
| 3.4 Conséquences pour le domaine de l'informatique | 42 |
| 3.5 Conséquences économiques | 43 |
| 3.5.1 Nécessité et possibilité de l'intervention de l'Etat | 43 |
| 3.5.2 Conséquences sur les différentes catégories sociales | 43 |
| 3.5.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble | 45 |
| 3.5.3.1 Cotisations et financement | 45 |
| 3.5.3.2 Prestations | 46 |
| 3.5.3.3 Dettes | 47 |
| 3.5.4 Autres solutions examinées | 47 |
| 3.5.5 Aspects pratiques de l'exécution | 48 |
| 3.6 Autres conséquences: Interfaces dans le domaine de la sécurité sociale | 48 |
| 4 Liens avec le programme de la législature | 48 |
| 5 Aspects juridiques | 49 |
| 5.1 Constitutionnalité | 49 |
| 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 49 |
| 5.3 Forme de l'acte à adopter | 49 |
| 5.4 Frein aux dépenses | 50 |
| 5.5 Délégation de compétences législatives | 50 |
| | |
| Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI) (Projet) | 51 |

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Rappel historique

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1984. La rapide montée du chômage au début des années 90 a suscité diverses révisions. Celle de 1995, en particulier, a sensiblement rallongé la durée d'indemnisation, mais l'a assortie de prescriptions plus sévères concernant le comportement des assurés (prescriptions concernant le travail convenable, le contrôle et les sanctions, la participation aux mesures relatives au marché du travail [MMT]). L'institution des offices régionaux de placement (ORP) a professionnalisé le service public de l'emploi, de plus le développement des MMT a renforcé les objectifs de réinsertion. Pourtant, la longue période de fort chômage qui a marqué les années 90 a plongé le fonds de compensation de l'assurance-chômage dans de lourdes dettes.

Afin d'assurer le financement de l'assurance-chômage, le Conseil fédéral avait, par l'arrêté urgent du 16 décembre 1994, relevé de 2 à 3 %, avec effet au 1^{er} janvier 1995, le taux de cotisation fixé dans la LACI. La révision du 23 juin 1995 prévoyait que ce point de pourcentage devait être exclusivement affecté à l'amortissement des dettes cumulées à la fin de 1995. Elle introduisait par ailleurs un taux de cotisation de 1 % sur les tranches de salaires non assurées (déplafonnement partiel). La loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation a prolongé cette augmentation du taux de cotisation jusqu'à la fin de 2003 et porté à 2 % la cotisation sur la tranche de salaire déplafonnée pour permettre d'amortir également les nouvelles dettes.

La révision du 22 mars 2002 de la LACI a réduit le taux de cotisation à 2 %. En tablant sur une moyenne de 100 000 chômeurs, cette révision a introduit un nouveau système de financement résistant aux fluctuations conjoncturelles (art. 90 à 90c). La Confédération et les cantons participent depuis lors aux frais des ORP et des MMT. Du côté des prestations, la période minimale de cotisation donnant droit à l'indemnité a été portée de six à douze mois, et la durée maximale d'indemnisation ramenée de 520 jours (deux ans) à 400 jours (un an et demi). La durée d'indemnisation n'a cependant pas été modifiée pour les travailleurs âgés et les allocataires de rentes de l'assurance-invalidité (AI) et de l'assurance-accidents (LAA) qui avaient cotisé pendant au moins 18 mois.

1.1.2 Nécessité de la révision

Depuis la révision du 22 mars 2002 de la LACI, il s'est avéré que le nombre moyen de 100 000 chômeurs sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel était trop optimiste. Les experts estiment également que cette valeur est trop basse. Une étude menée par

Georges Sheldon¹ montre ainsi que le financement et les prestations de l'assurance-chômage doivent se fonder à long terme sur un taux de chômage fixé à 3,2 pour cent. En prenant en considération la période allant de 2000 à 2005 ce pourcentage correspondait à 125 000 chômeurs. ”

Ceci explique que l'assurance-chômage reste déficitaire malgré la bonne conjoncture et le recul du chômage. L'exercice 2006 s'est en effet clôturé sur un déficit de plus d'un milliard de francs et ce n'est qu'en 2007 que l'équilibre financier a été atteint. A fin 2007, la dette se montait toujours à 4,8 milliards de francs.

Il faudra attendre fin 2008 pour que le remboursement des dettes commence, pour autant que le chômage recule jusqu'à 2,5 %. Le cas échéant, la dette se monterait toujours à 4,3 milliards de francs à la fin de l'année. Sans révision, l'assurance-chômage ne réussira donc pas à réduire ses dettes avant un nouveau ralentissement de la conjoncture, durant laquelle le plafond d'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1², serait vite dépassé si l'économie s'affaiblissait. Selon cette disposition, le Conseil fédéral est contraint d'augmenter le taux de cotisation lorsque la dette dépasse un certain montant. De ce fait la révision vise un rapide assainissement des finances de l'assurance-chômage.

1.1.3 Travaux préparatoires

A la fin de 2005, préoccupé par l'évolution des finances de l'assurance-chômage, le Département fédéral de l'économie (DFE) a demandé à la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage de désigner une commission d'experts chargée de proposer, en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), des mesures visant à assurer le financement à long terme de l'assurance-chômage, en agissant tant sur les recettes que sur les dépenses. La commission d'experts était composée de représentants de la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique, de l'Association des offices suisses du travail, des caisses de chômage publiques et privées, des partenaires sociaux, des milieux scientifiques, de l'Administration fédérale des finances, de l'Office fédéral des assurances sociales et de la Direction du travail du SECO.

Par décision du 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du 10 octobre 2006 de la commission d'experts chargée de préparer une révision de la loi sur l'assurance-chômage destinée à assurer durablement le financement de l'assurance³.

¹ G. Sheldon, «Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit in der Schweiz», Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Bâle, mars 2006.

² En vertu de l'art. 90c, al. 1, LACI, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi, si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Le Conseil fédéral augmente au préalable de 0,5 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, LACI et le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré, afin de contenir l'endettement jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi. La cotisation perçue sur la tranche de salaire située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant ne peut dépasser 1 %.

³ Le rapport d'experts est disponible sous: <http://snipurl.com/laci-1>

Le Conseil fédéral a ensuite demandé au DFE de lui soumettre un projet de révision qui s'efforcerait d'équilibrer recettes supplémentaires et économies. Celui-ci s'aligne en principe sur les recommandations de la commission d'experts; il a également été débattu par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

1.2 Solutions examinées

1.2.1 Propositions écartées

Plusieurs propositions examinées dans le cadre des travaux de révision ne permettaient pas d'atteindre les buts recherchés. S'en tenir à une simple augmentation des cotisations aurait surchargé les employeurs et les employés, en plus de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée pour le financement de l'assurance-invalidité. Ne pas augmenter les cotisations aurait exigé de fortes coupes dans les prestations, ce qui aurait été difficile à mettre en œuvre d'un point de vue social. Ces deux propositions sont cependant moins bonnes que la solution proposée, qui conjugue augmentation modérée des cotisations, et renforcement du principe d'assurance.

Après examen, renoncer au remboursement de la dette de l'assurance-chômage remettrait en question l'effet stabilisateur de l'assurance sur l'économie. En effet, en vertu des dispositions en vigueur, le Conseil fédéral doit relever le taux de cotisation, si les dettes du fonds de compensation dépassent 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. En considérant le montant de la dette, estimée à 4,8 milliards de francs, ce seuil serait très rapidement atteint si l'économie s'affaiblissait. D'un point de vue économique, cela signifierait que les cotisations devraient être augmentées au moment même où l'économie aurait besoin d'être stimulée.

1.2.2 Autres points écartés de la révision

Les points suivants, qui auraient entraîné d'importantes modifications, ont été examinés puis écartés du projet de révision.

1.2.2.1 Taux d'indemnisation unique de 70 %

Une indemnité journalière s'élevant à 80 % du gain assuré est en principe octroyée aux assurés. Une indemnité journalière de 70 % est allouée aux assurés qui n'ont pas d'obligation d'entretien à l'égard d'enfants, dont le gain assuré dépasse 3797 francs (indemnité journalière de 140 francs) ou qui ne sont pas considérés comme invalides au sens de la loi sur l'assurance-chômage. Appliquer un taux uniforme de 70 % à tous les assurés permettrait d'économiser 347 millions de francs et faciliterait le travail d'exécution. La commission d'experts a néanmoins jugé cette idée trop radicale pour la majorité des assurés.

1.2.2.2

Suppression des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries

Selon une étude menée par le KOF⁴ de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) n'a guère d'effets, en fin de compte, sur la disparition d'emplois, mais aide en revanche à la rendre moins douloureuse en la ralentissant. Sa mise en œuvre étant restrictive, elle ne saurait engendrer des effets pervers en termes de maintien des structures. La commission d'experts s'est opposée, pour des raisons financières, sociales et de politique régionale, à la suppression de la RHT. Les partenaires sociaux considèrent au demeurant la RHT comme une mesure éprouvée et efficace pour amortir les fluctuations conjoncturelles du carnet de commandes et prévenir le chômage.

La commission d'experts s'est également prononcée en faveur du maintien de l'indemnité en cas d'intempéries (INTEMP), car sa suppression aurait des effets pervers en ce sens qu'elle favoriserait le travail sur appel. Par ailleurs, sa suppression toucherait spécialement les régions de montagnes et les régions périphériques, ce qui irait à l'encontre des objectifs de la politique régionale. L'INTEMP permet en effet de maintenir en emploi les travailleurs des branches qui subissent de longues interruptions de travail à cause des intempéries et de prévenir ainsi un chômage hivernal prononcé. Cet instrument ne coûte en définitive pas plus cher à l'assurance-chômage que le versement d'indemnités journalières à des personnes sans emploi.

Grâce à la RHT ainsi qu'à l'INTEMP, les travailleurs bénéficient d'une large protection sociale tant que dure leur contrat de travail. Quant aux employeurs, ils épargnent les frais qu'engendre une fluctuation des effectifs et peuvent disposer rapidement de leur personnel lorsque les conditions météorologiques s'améliorent.

1.2.2.3

Transferts sociaux dans le domaine de l'assurance-maladie

La commission d'experts a vérifié si l'assurance-chômage ne fournit pas, dans le cadre de l'art. 28, des prestations qui devraient plutôt être prises en charge par l'assurance-maladie. En vertu de l'art. 28, al. 1, les chômeurs qui tombent malades ont encore droit aux indemnités journalières pendant 30 jours; ils peuvent toucher 44 indemnités journalières au maximum par délai-cadre. Cette «couverture d'assurance-maladie» par l'assurance-chômage entraîne actuellement des coûts de 60 millions de francs par année. Les chômeurs ne devraient-ils pas s'assurer eux-mêmes et à leurs propres frais selon la LAMal⁵ contre la perte de gain en cas de maladie. Selon le législateur et la jurisprudence, l'art. 28 est destiné à éviter les cas de détresse sociale et à combler les lacunes entre l'assurance-chômage et l'assurance-maladie. Il n'existe aucune assurance obligatoire perte de gain en cas de maladie au niveau fédéral. La commission d'experts est parvenue à la conclusion qu'il serait pratiquement impossible d'obliger les chômeurs à souscrire une telle assurance. La solution actuelle est donc maintenue.

⁴ Centre de recherches conjoncturelles.

⁵ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie; RS 832.10

1.2.2.4 Perte de travail à ne pas prendre en considération

La proposition de ne pas prendre en considération la perte de travail tant que l'assuré est indemnisé pour des vacances qu'il n'a pas prises ou pour des heures supplémentaires a été rejetée par une nette majorité lors de la consultation. Les inconvénients suivants ont été relevés: importante charge administrative pour les employeurs et les caisses de chômage, durée d'indemnisation nouvelle ou plus longue en raison de période de cotisation supplémentaire, absence de couverture d'assurance en cas d'accident selon la LAA et pour la prévoyance professionnelle selon la LPP durant la période qui n'est pas prise en considération, probable contournement de la réglementation par des employeurs et des travailleurs (travail au noir) et inégalité de traitement des travailleurs et des employeurs selon le secteur auquel ils appartiennent.

Le Conseil fédéral doit cependant disposer de la possibilité d'édicter une réglementation spéciale. Cette disposition est présentée au point 2.

1.2.2.5 Prolongation des délais d'attente

L'idée de prolonger les délais d'attente spéciaux à 260 jours pour les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation en raison de formation ou lors d'un retour au pays a été rejetée, sur la base des préoccupations exprimées dans le projet de consultation. Une augmentation du délai d'attente à 260 jours aurait conduit en pratique à l'exclusion de ces catégories de personnes de l'assurance-chômage. En vertu de ses compétences que lui confère l'ordonnance, le Conseil fédéral étendra en revanche dans l'ordonnance la réglementation concernant les délais d'attente aux jeunes ayant achevé leur formation en supprimant les exceptions.

1.2.2.6 Allongement de la période d'indemnisation dans les régions à taux de chômage élevé

Le projet mis en consultation prévoyait de préciser la mesure au lieu de la supprimer. L'allongement de la durée d'indemnisation à 120 indemnités journalières au plus n'aurait ainsi plus été possible que pour l'ensemble d'un canton et uniquement en périodes de recrudescence du chômage au niveau national.

Cette idée a été rejetée, sur la base des résultats de la consultation. Sans prendre de mesures spécifiques pour les régions à taux de chômage élevé, l'assurance-chômage redistribue des fonds affectés aux régions faiblement touchées par le chômage, aux régions qui présentent un taux de chômage plus élevé. Elle prend ainsi également en compte l'équilibre social entre différentes régions à fort potentiel économique. Prolonger la durée d'indemnisation n'a guère augmenté par le passé les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi: les arrivées en fin de droits ont pu être retardées, mais rarement évitées.

Certains participants à la consultation ont relevé l'importance de l'allongement de la période d'indemnisation, en particulier dans les régions frontalières où la concurrence sur le marché du travail s'est fortement accrue avec l'introduction de la

libre circulation des personnes. Les craintes que certaines régions soient désavantagées sur le plan économique à cause de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) sont infondées. La forte immigration de main-d'œuvre qualifiée a plutôt contribué à la reprise économique de ces dernières années et a permis la création d'emplois. Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de chômage supérieur à la moyenne dans la région lémanique (GE, VD, VS) et dans le canton du Tessin n'a pas augmenté de façon disproportionnée par rapport à la moyenne observée depuis le début des années 90. La libre circulation des personnes n'a guère eu d'influence sur les disparités régionales du chômage.

La situation du marché du travail dans les cantons frontaliers fait actuellement l'objet d'un examen plus approfondi. La suppression des zones frontalières pour le recrutement de travailleurs frontaliers au 1^{er} juin 2007 devait permettre de réduire la concentration régionale de travailleurs frontaliers, puisque, depuis cette date, ces derniers peuvent travailler dans toute la Suisse et séjourner dans le pays durant la semaine.

1.2.2.7 Clause de flexibilité

Le frein à l'endettement de l'assurance-chômage, fixé à l'art. 90c, LACI, ne fait l'objet d'aucune contestation. Le projet mis en consultation proposait d'introduire une clause de flexibilité qui aurait donné au Conseil fédéral une plus grande marge de manœuvre pour fixer le moment du relèvement du taux de cotisation. Cette extension de la compétence du Conseil fédéral en matière de politique financière a été critiquée par les participants à la consultation. Les uns craignaient une adaptation des cotisations trop rapide; les autres que celle-ci ne se fasse trop tard. Afin de tenir compte de ces critiques, la clause a été retirée.

1.2.2.8 Suppression du cofinancement des mesures pour les personnes non assurées

Le projet mis en consultation prévoyait de supprimer la possibilité offerte à l'assurance-chômage de cofinancer la participation aux MMT des personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation et qui n'en sont pas libérées. Selon la clé de répartition en vigueur, les coûts de ces mesures sont répartis entre l'assurance et les cantons à raison de 80 et 20 %. Avec cette répartition des coûts, l'assurance-chômage finance les mesures visant à atteindre les objectifs d'autres assurances sociales, ce qui n'est plus nécessaire étant donné la bonne place occupée par la collaboration interinstitutionnelle. Une suppression du cofinancement a cependant été perçue par la majorité des participants à la consultation comme un retrait de l'assurance-chômage de toute collaboration interinstitutionnelle. On renoncera donc pour ces raisons à la suppression complète de cette disposition. Une autre disposition est proposée au point 2.

1.3 Les changements proposés

1.3.1 Les objectifs de la révision en bref

La commission d'experts propose que le financement de l'assurance-chômage se fonde sur un effectif moyen de chômeurs fixé à 125 000 personnes, c'est-à-dire sur un taux de chômage fixé à 3,2 pour cent. une estimation corrigée des fluctuations conjoncturelles. '''

Le relèvement de l'effectif moyen du nombre de chômeurs se traduit par des coûts supplémentaires pour l'assurance-chômage de quelque 20 %, soit, par rapport au modèle de référence⁶ en vigueur (effectif moyen de 100 000 chômeurs), des dépenses supplémentaires de l'ordre d'un milliard de francs (1 080 millions de francs) par an. Si l'on prend en compte l'augmentation du gain maximal assuré entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ainsi que l'évolution des coûts de l'assurance-chômage depuis 2004, la moyenne du déficit atteint aujourd'hui environ 920 millions de francs par an. La dette cumulée de l'assurance s'élevait à 4,8 milliards de francs fin 2007.

Le Conseil fédéral propose une révision partielle de la LACI visant les trois objectifs suivants:

- équilibrer les comptes,
- amortir la dette,
- renforcer le principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.

La révision proposée permettrait de poser des bases plus réalistes, plus solides à long terme et corrigées des fluctuations conjoncturelles. Elle part de l'idée que, durant la dernière phase de récession, l'assurance-chômage a fait ses preuves et qu'il n'y a pas lieu de modifier les prestations de base. En revanche, il est nécessaire de faire des économies, là où les dispositions en vigueur ont des effets indésirables.

1.3.2 Points principaux

La révision porte pour l'essentiel sur les trois points ci-après.

1.3.2.1 L'équilibre des comptes

Si l'on se fonde sur un nouvel effectif moyen de 125 000 chômeurs et sur les économies visées au point 1.3.2.2, le taux de cotisation normal doit être relevé de 2,0 à 2,2 % pour que l'assurance-chômage puisse atteindre l'équilibre budgétaire. Cette hausse permettrait à l'assurance de réaliser des recettes supplémentaires de 460 millions de francs. La participation de la Confédération et celle des cantons doivent elles aussi être adaptées à la modification du chiffre de référence de l'effectif du chômage afin qu'elles continuent de couvrir la moitié des frais du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail. Par ce biais,

⁶ Le modèle de référence se base sur les données de l'année 2006.

26 millions supplémentaires seraient engrangés, ce qui porterait les nouvelles recettes à 486 millions de francs au total.

1.3.2.2 Réduction des coûts

La réduction des coûts sera avant tout mise en oeuvre par le renforcement du principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion. Le projet de révision prévoit notamment de prendre les mesures suivantes:

- supprimer la possibilité d'assurer les revenus tirés des MMT financées par les pouvoirs publics et de générer ainsi des périodes de cotisation pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation. Economies: environ 90 millions de francs par an.
- lier davantage la durée d'indemnisation à la période de cotisation, de sorte que douze mois de cotisation ne donnent droit qu'à un maximum de 260 indemnités journalières (contre 400 aujourd'hui). Les assurés ayant cotisé pendant au moins 18 mois continueront de toucher 400 indemnités journalières; les assurés de plus de 55 ans en toucheront 520 s'ils justifient d'une période de cotisation ininterrompue de 22 mois (contre 18 aujourd'hui). Economies: environ 174 millions de francs par an⁷.
- après un gain intermédiaire, calculer le gain assuré sur la seule base de ce gain sans prendre en compte les indemnités compensatoires versées par l'assurance-chômage. Economies: 79 millions de francs par an.
- ramener la durée d'indemnisation des assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation à 90 indemnités journalières (contre 260 aujourd'hui) et fixer dans l'ordonnance un délai d'attente de 120 jours pour les personnes qui viennent d'achever leur formation (cf. art. 18, al. 2, LACI). Economies: environ 90 millions de francs⁸.
- limiter à 50 % (au lieu de 80 %) la participation de l'assurance-chômage aux MMT fréquentées par des personnes non assurées. Le solde (50 %) sera pris en charge par les cantons qui assignent ces personnes à ces mesures. Economies: environ 6 millions de francs.
- réduire le plafond annuel du financement des MMT. Le nouveau modèle a été préparé en collaboration avec les spécialistes émanant des autorités cantonales du marché du travail et sera appliqué avant l'entrée en vigueur de la présente révision (modification de l'ordonnance par le département). Economies: 60 millions de francs par an.
- supprimer la possibilité d'augmenter le nombre d'indemnités journalières pour les régions fortement touchées par le chômage. Le Conseil fédéral peut

⁷ Le projet mis en consultation prévoyait uniquement de porter à quinze mois la période de cotisation donnant droit à 400 indemnités. Le présent projet permet d'économiser environ 60 millions de francs supplémentaires sur les prestations versées aux personnes ayant cotisé pendant au moins 18 mois.

⁸ Par rapport au projet mis en consultation, le délai d'attente ne s'applique plus qu'aux jeunes venant d'achever leur formation et est ramené de 260 à 120 jours. La réduction à 90 jours d'indemnités permet de maintenir la cible de 90 millions de francs d'économies.

aujourd'hui l'augmenter temporairement de 120 indemnités, à condition toutefois que le canton concerné participe aux coûts. La suppression de cette possibilité permettrait d'économiser 30 millions de francs par année.

- S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, les organes d'exécution d'assurance-chômage doivent être mis sur un pied d'égalité avec les caisses de compensation AVS. Ceci permettrait d'économiser 4 millions de francs.

L'ensemble de ces mesures permettra d'économiser environ 533 millions de francs par an.

1.3.2.3 Réduction de la dette

Les économies proposées et le rehaussement du taux de cotisation permettraient d'atteindre l'équilibre des comptes avec un nombre moyen de chômeurs revu à la hausse, soit 125 000 personnes. Toutefois, ces seules mesures ne suffiront pas à amortir les dettes de l'assurance-chômage.

C'est pourquoi le présent projet prévoit de rehausser temporairement le taux de cotisation de 2,2 à 2,3 % et d'introduire une cotisation de solidarité de 1 % portant sur la tranche de salaire comprise entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant (actuellement 126 000 et 315 000 fr.). Le solde des dettes, qui devrait se monter à 5 milliards de francs lorsque la révision partielle entrera en vigueur, pourra être amorti en 10 ans.

Il a été prévu, lors de la conception du mode de financement de l'assurance-chômage, qu'en période de crise la Confédération accorde des prêts à l'assurance-chômage aux conditions usuelles du marché (art. 90b) et que ceux-ci ne pèsent pas sur les comptes de la Confédération étant donné qu'ils doivent être remboursés⁹. Ces prêts à long terme de la Confédération ne peuvent toutefois être consentis hors frein à l'endettement que si l'on peut prévoir qu'ils pourront être recouverts lors de la prochaine reprise économique. Sans mesure visant à rembourser la dette sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, les prêts de 4 à 5 milliards de francs accordés par la Confédération ne pourraient plus être remboursés. Le compte de résultat de la Confédération devrait être réévalué en conséquence, et une demande de crédit soumise aux Chambres fédérales. De plus, les conditions liées à l'octroi de nouveaux prêts en vertu de l'art. 90b de la LACI ne seraient dès lors plus remplies. Dans ces conditions, l'ensemble de la stratégie de financement de l'assurance-chômage serait remis en question.

L'augmentation de 0,1 point de pourcentage et la cotisation de solidarité de 1 % doivent être maintenues jusqu'à ce que le fonds de compensation se soit constitué une réserve de 1 milliard de francs.

⁹ Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, p. 2129 sous FF **2001** 2123

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

1.4.1 Justification et avantages du projet

La révision de 2003 a introduit une nouvelle stratégie de financement. Cette stratégie est toujours valable, mais la moyenne de 100 000 chômeurs sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel s'est avérée trop basse. Les cotisations et les prestations doivent dorénavant se fonder sur un effectif moyen de 125 000 chômeurs, le but étant de réduire les dettes cumulées au fil des ans (à fin 2007: 4,8 milliards de francs) et de rééquilibrer l'assurance afin qu'elle puisse jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision partielle de la LACI, visant trois objectifs principaux:

- équilibrer les comptes,
- amortir la dette,
- renforcer le principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.

La limite supérieure d'endettement prévue par la loi n'ayant pas encore été atteinte, aucune révision ne s'impose pour le moment. Le Conseil fédéral ne voulait cependant pas attendre que ce plafond soit franchi, puisqu'il apparaît déjà clairement que l'assurance-chômage doit prendre rapidement des mesures. Au cas où le plafond d'endettement serait atteint, le Conseil fédéral devrait présenter dans un délai d'un an, conformément à l'art. 90c LACI, un projet de révision introduisant une nouvelle réglementation du financement. Selon le Conseil fédéral, cette disposition signifie que tant les cotisations que les prestations doivent être revues. Elle prévoit par ailleurs, une augmentation préalable des taux de cotisation plafonnée à 0,5 point de pourcentage. Dans un souci de prévoyance et de politique financière durable, le Conseil fédéral souhaite d'ores et déjà soumettre au Parlement les mesures qui s'imposeraient si le plafond d'endettement était atteint. Il entend ainsi créer le plus rapidement possible les conditions nécessaires pour atteindre l'équilibre financier qui s'avère urgent et nécessaire et amortir les dettes. Attendre plus longtemps compromettrait ces objectifs.

1.4.2 Projet mis en consultation

Au total, le projet mis en consultation a obtenu 105 réponses. La nécessité de réviser la loi a été globalement reconnue. L'augmentation du nombre moyen de chômeurs (125 000 au lieu de 100 000) indépendamment de la conjoncture a été approuvée par la majorité des participants.

S'agissant du relèvement du taux de cotisation pour équilibrer les comptes et amortir la dette, certains participants sont d'avis que les coûts du travail ne devraient pas être augmentés sans raison. Malgré cette réserve, la majorité des participants ont approuvé la part d'augmentation visant à équilibrer les comptes. La part visant à amortir la dette a soulevé, en revanche, une plus grande opposition.

La question des dépenses a donné lieu à plusieurs remarques et prises de positions (voir les détails dans le rapport de consultation). L'adaptation de la durée d'indemnisation à la période de cotisation a fait l'objet de vives controverses. Les

opposants ont vu dans cette mesure une diminution disproportionnée des prestations touchant avant tout les jeunes, les chômeurs âgés et les invalides. Ils lui reprochaient en outre d'entraîner un transfert des coûts sur l'aide sociale. Les partisans souhaitaient au contraire renforcer cette mesure (période de cotisation plus longue et moins d'indemnités).

Plusieurs opposants au projet craignaient un report des coûts sur l'aide sociale. Cet argument a notamment été invoqué concernant:

- l'augmentation des jours d'attente pour certaines catégories de personnes,
- non-prise en compte des revenus tirés des MMT financées par les pouvoirs publics comme période de cotisation donnant droit à l'indemnité,
- non-prise en compte des indemnités compensatoires dans le gain assuré pour un nouveau délai-cadre,
- suppression du financement permettant aux personnes n'ayant pas droit aux prestations de participer aux mesures de formation et d'emploi.

1.5 Nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS et coordination avec l'assurance-chômage

La nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, qui doit encore être débattue au Parlement, reprend les propositions relatives à la flexibilisation de l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral propose notamment d'étendre le droit à la retraite anticipée. A 60 ans, l'assuré peut percevoir une demi-rente AVS, et dès 62 ans, il a droit à une rente entière réduite du fait de sa perception anticipée.

La perception anticipée d'une rente entière de l'AVS exclut, comme aujourd'hui, le droit aux prestations de l'assurance-chômage. La perception anticipée d'une demi-rente, qui, en règle générale, va de pair avec une activité lucrative à temps partiel, ne supprime pas le droit à l'indemnité de chômage. La coordination entre l'assurance-chômage et la prévoyance professionnelle sera simplifiée, en ce sens que la distinction entre les retraites anticipées volontaires et celles qui sont imposées ne constituera plus un critère déterminant le droit à l'indemnité de chômage. La perception des prestations de vieillesse de la prévoyance professionnelle ainsi que de la demi-rente de l'AVS seront déduites de l'indemnité de chômage.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Mesures en faveur des chômeurs âgés

Les mesures proposées dans le cadre de cette révision en faveur des chômeurs âgés (allocations d'initiation au travail) mettent en œuvre la motion 06.3366 (Schenker; adoptée le 06.10.2006 par le Conseil national et le 05.06.2007 par le Conseil des Etats).

Art. 3 Calcul des cotisations et taux de cotisation

Selon les données les plus récentes, le nombre moyen de chômeurs se situe autour de 125 000. Le relèvement du niveau de référence à 125 000 chômeurs se traduit, selon la modélisation, par des dépenses supplémentaires d'environ 20 % par rapport au modèle actuel reposant sur une moyenne de 100 000 chômeurs, soit, en chiffres absolus, environ 920 millions de francs. Si l'on voulait financer ces dépenses supplémentaires par de nouvelles recettes, il faudrait augmenter le taux de cotisation de 0,4 point de pourcentage, ce qui le porterait à 2,4 %. Le relèvement du taux à 2,2 %, qui touche tous les assurés dans une même mesure, génèrera des recettes supplémentaires d'environ 460 millions de francs; le reste sera épargné sur les dépenses.

Art. 11 Perte de travail à prendre en considération

La proposition de ne pas prendre en considération la perte de travail tant que l'assuré est indemnisé pour des vacances qu'il n'a pas prises ou pour des heures supplémentaires a été rejetée à une nette majorité lors de la procédure de consultation (voir point 1.2.2.4). C'est pourquoi la révision s'en tient au principe en vigueur d'une prise en compte sans réduction de la perte de travail. En revanche, il y a lieu de compléter l'al. 4 dudit article afin de donner au Conseil fédéral la possibilité de restreindre, dans des cas particuliers, la prise en compte de la perte de travail en cas d'indemnisés pour heures supplémentaires non compensées. La loi délègue déjà cette compétence au Conseil fédéral pour les indemnisés de vacances dans des cas particuliers.

Art. 22 Montant de l'indemnité journalière

L'art. 22, al. 2, let. a, fixe le montant de l'indemnité journalière à 70 % du gain assuré pour les assurés qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants. Comme la loi actuelle ne prévoit aucune limite d'âge pour cette obligation d'entretien, l'assurance-chômage alloue une indemnité journalière de 80 % même si l'enfant a plus de 25 ans. La nouvelle réglementation atteint l'âge de 25 ans. Cette modification améliore la coordination avec les autres assurances sociales et harmonise l'obligation d'entretien de l'assurance-chômage avec les législations cantonales et la loi sur les allocations familiales¹⁰ (art. 3, al. 1, let. b).

Bien que la notion d'invalidité ait été harmonisée avec l'art. 8 LPGA¹¹, l'actuel art. 22, al. 2, let. c, donne des résultats insatisfaisants et inégaux pour des assurés qui se trouvent pourtant dans des situations identiques (voir à ce propos les considérations ad art. 27).

Le tableau suivant reflète la disparité actuelle du taux d'indemnisation et du nombre d'indemnisés journalières de l'assurance-chômage (AC) selon qu'une rente

¹⁰ Loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam): entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009; RS **836.2**

¹¹ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS **830.1**

minimale d'invalidité est allouée par l'une ou l'autre assurance sociale (LAI¹², LAM¹³, LAA¹⁴, LPP¹⁵).

| Règle actuelle | Rente AC à partir d'un taux d'invalidité de | Taux d'indemnisation AC | Nombre d'indemnités journalières AC |
|----------------|---|-------------------------|-------------------------------------|
| LAI | 40 % | 80 % | 520 |
| LAA | 10 % | 80 % | 520 |
| LAM | 1 % | 80 % | 400 |
| LPP | 40 % | 70 % | 400 |

Le présent projet harmonise la règle prévoyant que le taux d'invalidité minimum, nouvellement fixé à 40 %, détermine le taux d'indemnisation le plus élevé et la durée d'indemnisation la plus longue, indépendamment de la législation en vertu de laquelle le taux d'invalidité a été fixé.

| Nouvelle règle | Nouveau taux d'invalidité déterminant pour l'AC, à partir de | Taux d'indemnisation AC | Nombre d'indemnités journalières AC |
|----------------|--|-------------------------|-------------------------------------|
| LAI | 40% | 80 % | 520 |
| LAA | 40 % | 80 % | 520 |
| LAM | 40 % | 80 % | 520 |
| LPP | 40 % | 80 % | 520 |

Cette mise sur pied d'égalité des assurances sociales allouant des rentes d'invalidité influe sur le montant de l'indemnité journalière et sur la durée du droit à l'indemnité, mais non sur le droit à l'indemnité de chômage. Conformément à l'art. 70, al. 2, let. b, LPGA, l'assurance-chômage reste tenue de verser provisoirement les prestations dont la prise en charge par l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents ou l'assurance-invalidité est contestée.

Art. 23 Gain assuré

Le nouvel al. 3^{bis} exclut la possibilité d'assurer un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail (MMT) financée par les pouvoirs publics.

La politique du marché du travail vise à réinsérer les demandeurs d'emploi dans la vie active le plus rapidement possible. C'est un but que devraient poursuivre non seulement les autorités en charge du marché du travail mais également les autorités sociales. Il faut dès lors empêcher que des programmes d'emploi temporaire soient organisés dans le seul but de générer des périodes de cotisation et se focaliser sur la réinsertion. Le nouvel al. 3^{bis} vise précisément à garantir que seule une activité lucrative normale, et non la fréquentation d'une MMT, donne droit à l'indemnité de chômage. La situation est par contre différente pour les allocations d'initiation au

¹² Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité; RS **831.20**

¹³ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire; RS **833.1**

¹⁴ Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents; RS **832.20**

¹⁵ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité; RS **831.40**

travail (art. 65) et les allocations de formation (art. 66a), car les bénéficiaires de ces prestations travaillent sur le marché du travail primaire: leur revenu et les périodes de cotisation qui en résultent peuvent dès lors générer un droit à des prestations de l'assurance-chômage. Les mesures financées par l'assurance-chômage suivent d'ailleurs déjà cette pratique.

Cette modification permet d'économiser 90 millions de francs par année.

La suppression des al. 4 et 5 permet de ne plus prendre en compte les indemnités compensatoires qui ne sont pas soumises à cotisation pour calculer le gain assuré dans un nouveau délai-cadre. La disposition actuelle va à l'encontre du principe d'assurance voulant que seules les prestations soumises à cotisation soient assurées. La présente modification n'enlève rien à l'attrait du gain intermédiaire (revenu plus élevé, acquisition de nouvelles périodes de cotisation, prolongation du droit à l'indemnité journalière). Elle simplifie en outre considérablement l'exécution de la loi.

Les économies seront de 79 millions de francs par an.

Art. 24 Prise en considération du gain intermédiaire

La possibilité réglée aux art. 9a, 9b et 27, al. 3, de prolonger le délai-cadre appelle une précision à l'art. 24, al. 4, afin que l'assuré qui a une obligation d'entretien envers des enfants ou qui a plus de 45 ans puisse toucher des indemnités compensatoires jusqu'au terme du délai-cadre, prolongation comprise. Cet alinéa est également adapté à la modification de l'art. 22, al. 2, let. a, qui fixe la limite d'âge reconnue par l'assurance-chômage pour l'obligation d'entretien et, implicitement, le taux d'indemnisation.

Art. 27 Nombre maximum d'indemnités journalières

Conformément au principe de l'assurance, la durée des prestations dépend de la période de cotisation, de l'âge de l'assuré et de la perception éventuelle d'une rente d'invalidité (correspondant à un taux d'invalidité de 40 % au moins). Celui qui apporte une contribution plus élevée (par ses cotisations) a par conséquent droit à une durée d'indemnisation plus longue. Les tableaux suivants montrent le droit aux indemnités journalières selon les anciennes et les nouvelles dispositions.

| Règle actuelle | Mois de cotisation | Condition supplémentaire | Nombre d'indemnités journalières |
|----------------|--------------------|---|----------------------------------|
| | 12 | | 400 |
| | 18 | A partir de 55 ans | 520 |
| | 18 | Perception d'une rente d'invalidité de l'assurance invalidité ou de l'assurance-accidents ou demande de rente déposée | 520 |
| Nouvelle règle | Mois de cotisation | Condition supplémentaire | Nombre d'indemnités journalières |

| | | |
|----|---|-----|
| 12 | | 260 |
| 18 | | 400 |
| 22 | A partir de 55 ans | 520 |
| 22 | Perception d'une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité de 40 % au moins | 520 |

Le projet mis en consultation prévoyait une période de cotisation de 15 mois pour 400 indemnités journalières au lieu de 260. Cette période est portée à 18 mois, ce qui engendre des économies supplémentaires de quelque 60 millions de francs et permet des économies de 174 millions de francs par an au total.

Désormais seule la perception d'une rente d'invalidité correspondant à 40 % au moins donne droit à la prolongation du droit aux indemnités journalières. Le passage de l'ancien al. 2, let. c, ch. 2 «ou s'il en a demandé une [une telle rente] et que sa demande ne semble pas vouée à l'échec» est supprimé. En outre, les rentes versées en vertu de la LAM¹⁶ et de la LPP¹⁷ sont considérées au même titre que celles perçues en vertu de la LAI¹⁸ et de la LAA¹⁹. Ainsi, la durée d'indemnisation des assurés qui perçoivent une rente d'invalidité est harmonisée (voir les considérations et les tableaux ad art. 22).

La dernière révision de la LAI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, vise un enregistrement plus précoce des assurés – si possible avant la perte de leur emploi –, un examen plus rapide de leur dossier et surtout une décision concernant les mesures de réadaptation rendue dans de plus brefs délais. Les mesures dites d'intervention précoce (art. 7d LAI) représentent un atout majeur pour conserver son emploi. Le fait de se fonder sur la perception d'une rente d'invalidité et non sur la demande de rente déposée auprès de l'assurance-invalidité, écarte tout effet indésirable, à savoir que la perspective d'un droit à l'indemnité de chômage plus élevé pourrait inciter l'assuré à déposer une demande de rente d'invalidité. Les organes d'exécution de l'assurance-chômage ne sont pas en mesure de vérifier si la demande de rente semble ou non vouée à l'échec. La suppression de ce passage à l'al. 2, let. c, ch. 2, améliore dès lors la sécurité juridique.

Al. 3: Aux termes de l'art. 41b OACI, les assurés qui tombent au chômage dans les quatre ans avant d'atteindre l'âge de la retraite AVS ont droit à la prolongation de leur délai-cadre d'indemnisation jusqu'à la fin du mois précédant celui du versement de la rente AVS. Le principe des délais-cadres de deux ans pénalise ceux qui ont travaillé (en gain intermédiaire) au début de leur chômage et qui se réinscrivent au chômage après avoir épuisé leur droit aux indemnités journalières, parce que les périodes de cotisation acquises au début du chômage ne sont en principe plus prises en compte. Grâce à cette modification, le nouveau délai-cadre de cotisation s'étend à la totalité du délai-cadre d'indemnisation, prolongation comprise. Ainsi, le principe de l'assurance-chômage selon lequel «il vaut la peine de travailler» conserve toute sa signification pour cette catégorie d'assurés.

¹⁶ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM); RS **833.1**

¹⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP); RS **831.40**

¹⁸ Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI); RS **831.20**

¹⁹ Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA); RS **832.20**

Al. 4: Le nombre maximum d'indemnités journalières auxquelles ont droit les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation passe de 260 à 90. Le droit des personnes libérées de l'obligation de cotiser doit en effet continuer à être inférieur à celui des cotisants. Il est en outre prévu de fixer un délai d'attente spécial de 120 jours de manière générale pour les personnes qui terminent leur scolarité ou leurs études (suppression des exceptions prévues à l'art. 6, al. 1, let. a, b et c, OACI).

Les économies s'élèveront à 90 millions de francs par an.

Suppression de l'al. 5:

Cette disposition prévoit que les cantons touchés par un fort taux de chômage peuvent demander une augmentation de 120 indemnités journalières au plus, pour autant qu'ils participent aux coûts à raison de 20 %, mais elle a donné des résultats insatisfaisants. En conséquence, certains cantons qui remplissaient pourtant les conditions requises n'ont jamais fait valoir leur droit, tandis que d'autres ont eu recours à cette disposition – certains même à plusieurs reprises. Cette situation et le fait que le lieu de domicile soit déterminant pour bénéficier de la mesure engendrent une inégalité de traitement entre les assurés qui ne peut pas être aplanie par le choix d'un autre critère (tel le lieu de travail). Ainsi, lors de la fermeture d'une entreprise par exemple, les personnes concernées ne peuvent pas toutes bénéficier de cette disposition en raison de leur lieu de domicile. Ceci peut même avoir de effets pervers: comme le canton ne participe qu'à hauteur de 20 % à la prolongation, il économise des coûts, puisqu'il dépense moins en aide sociale pendant la période en question; de leur côté, les assurés subissent moins de pression pour retrouver un emploi. Il faut également relever qu'il est difficile de définir «une partie importante d'un canton». Pour le moment, on se base sur les régions MS (mobilité spatiale), mais cette division selon les régions économiques comporte des inconvénients, car une région MS peut s'étendre sur deux cantons (comme la région 103, dont une partie s'étend sur le canton de Berne et l'autre sur le canton de Neuchâtel). Il suffit que l'un des deux cantons seulement dépose une demande ou que l'un des deux ne remplisse pas les conditions d'octroi pour que les assurés subissent des inégalités de traitement. Outre les problèmes mentionnés, la procédure d'approbation par le Conseil fédéral est lourde et elle surcharge l'administration. De plus, l'enregistrement des assurés concernés et les informations qu'il faut leur donner représentent une difficulté supplémentaire.

Au vu des résultats de la consultation, la proposition de restreindre la portée de l'art. 27, al. 5, est abandonnée. Il existe déjà dans l'assurance-chômage – sans pour autant que des mesures spéciales ne soient prises en faveur des régions souffrant d'un chômage prononcé – une répartition importante des ressources entre les régions fortement touchées par le chômage et celles qui le sont moins. L'assurance prend ainsi également en compte l'équilibre social entre les régions à différent potentiel économique.

Par ailleurs, les craintes de voir certaines régions désavantagées sur le plan économique à cause de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) sont infondées. La forte immigration de main-d'œuvre qualifiée a plutôt contribué à la

reprise économique de ces dernières années et a permis la création d'emplois²⁰. Il est vrai que les taux de chômage de la région lémanique (GE, VD, VS) et du Tessin, qui ont l'une et l'autre enregistré une immigration accrue en provenance de l'UE, sont supérieurs à la moyenne suisse, mais l'écart relatif entre ces taux et la moyenne suisse n'était pas plus important dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP que l'écart moyen enregistré depuis le début des années 90. Ceci signifie que les disparités régionales du chômage ont des origines structurelles plus profondes et ne sont guère accentuées par la libre circulation des personnes. La situation du marché du travail dans les régions frontalières et les pistes susceptibles de résoudre les problèmes d'emploi qui pourraient éventuellement résulter d'une forte augmentation de l'emploi frontalier sont actuellement à l'étude. Depuis le 1^{er} juin 2007, les travailleurs frontaliers sont autorisés à travailler dans toute la Suisse et à séjourner à la semaine sur tout le territoire suisse. La concentration de travailleurs frontaliers devrait donc diminuer dans les cantons limitrophes.

Les expériences ont montré qu'une prolongation de la durée d'indemnisation, telle que la prévoit l'actuel al. 5, n'améliore guère les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi. Elle diffère certes les arrivées en fin de droits, mais il est rare qu'elle les empêche. Ce constat explique d'ailleurs pourquoi une nette majorité des cantons (15, dont GE, qui a pourtant bénéficié de la prolongation) se déclarent explicitement contre le maintien de l'art. 27, al. 5. Les cantons de VD, NE et BE, qui ont également profité de cette réglementation, ne se sont pas non plus opposés à sa suppression.

Une attention particulière est vouée aux cantons frontaliers dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Ainsi, les deux cantons frontaliers du Tessin et de Genève sont les seuls, à ce jour, à publier des contrats types de travail imposant des salaires minimaux, grâce la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Par ailleurs, l'application des mesures d'accompagnement est en train d'être améliorée (étouffement des contrôles dès 2010, amélioration de l'offre d'information sur les conditions de salaire et de travail en Suisse, élimination des lacunes constatées dans l'échange des informations entre les autorités et les organes de contrôle), afin que les répercussions de la libre circulation des personnes puissent être encore mieux surveillées.

Les conséquences financières d'une suppression de l'al. 5 ne peuvent guère être estimées, car elles dépendent notamment du fait qu'un canton remplisse l'ensemble des conditions et qu'il dépose une demande. Les coûts incombant au fonds de compensation de l'assurance-chômage pour l'application de l'al. 5 ont fortement fluctué depuis l'introduction de cette disposition en juillet 2003. Alors qu'ils s'élevaient à 10,5 millions de francs environ en 2006, ils atteignaient 59 millions en 2004. En moyenne, ils se sont élevés à quelque 30 millions de francs par an, et à environ 128 millions de francs au total depuis la mise en œuvre de la disposition.

²⁰ Voir SECO, ODM, OFS, OFAS, «Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse - Quatrième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes pour la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2007», Berne, 25.04.2008.

Art. 28 Indemnité journalière en cas d'incapacité passagère de travail totale ou partielle

L'al. 4 vise les assurés qui ont une assurance indemnités journalières (y compris facultative) de l'assurance-maladie ou de l'assurance-accidents. La coordination du droit a pour objectif d'éviter des surindemnisations. En pratique, rien ne change pour cette catégorie d'assurés: comme aujourd'hui, les prestations de deux assurances (AC et LaMal²¹ ou AC et ordonnance sur l'assurance-accidents des personnes au chômage²²) ne peuvent, une fois additionnées, excéder 100 % et le taux de l'indemnité journalière versée par l'assurance-chômage reste de 70 ou 80 % du gain assuré.

Selon la disposition en vigueur, l'assuré perd tout droit aux prestations de chômage s'il n'a pas d'assurance pour perte de gain et que sa capacité de travail reste par exemple inférieure à 50 %. En revanche, il touche l'entière indemnité journalière à partir d'un taux de capacité de travail de 75 % (voir tableau LACI). Ce taux d'indemnisation – qui ne correspond pas au degré de capacité de travail – ne s'inscrit pas dans le système d'indemnisation prévu par la loi sur l'assurance-chômage. Le nouvel al. 4 permettra aux assurés qui conservent une capacité de travail réduite et qui n'ont aucune assurance pour perte de gain de toucher une indemnité de chômage correspondant à leur taux de capacité de travail effectif.

Droit aux indemnités journalières maladie ou accident en cas d'incapacité de travail

(art. 73, al. 1, LaMal; art. 5, al. 4, de l'ordonnance sur l'assurance-accidents des personnes au chômage (OAA))

| LaMal/OAA | Incapacité de travail | Indemnité |
|-----------|-----------------------|-----------|
| | plus de 50 % | 100 % |
| | de 26 à 50 % | 50 % |
| | de 0 à 25 % | 0 % |

Droit à l'indemnité journalière en cas d'incapacité de travail réduite
(art. 28, al. 4, LACI)

| LACI | Capacité de travail | Indemnité |
|------|---------------------|-----------|
| | de 0 à 49 % | 0 % |
| | de 50 à 74 % | 50 % |
| | 75+ % | 100 % |

²¹ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie; RS **832.10**

²² Ordonnance du 24 janvier 1996 sur l'assurance-accidents des personnes au chômage; RS **837.171**

Art. 36 Préavis de réduction de l'horaire de travail et examen des conditions

La pratique déjà existante, selon laquelle un employeur doit annoncer une nouvelle fois la réduction d'horaire de travail présumée, lorsque cette dernière dure plus de trois mois (au lieu de six), sera inscrite dans la loi.

Art. 52 Etendue de l'indemnité en cas d'insolvabilité

Selon l'al. 1, la durée de l'indemnisation en cas d'insolvabilité (ICI) ne doit pas dépasser quatre mois au total pour un même rapport de travail.

Il est désormais précisé que l'indemnité couvre les créances de salaire portant sur quatre mois au plus d'un même rapport de travail. En d'autres termes, quatre mois de salaire sont couverts au total au cours d'un rapport de travail, indépendamment de la survenance de plusieurs événements déclencheurs d'ICI (par ex. sursis concordataire suivi d'un prononcé de faillite). Autrement, un employeur non sujet à la poursuite par voie de faillite pourrait, par des demandes de saisie répétées, déclencher régulièrement un droit à l'ICI pour quatre mois. Dans une telle situation, l'ICI n'atteindrait pas son but, qui est avant tout d'assurer la protection des travailleurs, mais couvrirait les employeurs. En cas d'insolvabilité de l'employeur, l'assurance-chômage n'entend pas garantir une compensation complète du manque à gagner, mais une compensation convenable (art. 1a, al. 1, let. d).

L'al. 1bis reprend le texte de l'art. 75a de l'ordonnance sur l'assurance-chômage, en précisant que la couverture des créances de salaire nées après la déclaration de faillite et de celles nées avant cette déclaration ne peut porter sur plus de quatre mois au total.

Les créances de salaire nées après la déclaration de faillite sont couvertes sans exception par l'ICI tant que l'assuré travaillait en toute bonne foi après la déclaration de la faillite parce qu'il ne pouvait pas en avoir connaissance. L'ICI ne couvre par contre jamais les créances de salaire nées après la déclaration de faillite lorsqu'elles constituent des dettes de la masse en faillite (art. 211, al. 2, LP²³).

Art. 58 Sursis concordataire

L'indemnité en cas d'insolvabilité (ICI) est aussi payée aux assurés qui ne quittent pas l'entreprise lors d'un sursis concordataire.

La disposition actuelle prévoit qu'en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite par le juge, seuls les assurés qui ont quitté (définitivement) l'entreprise ont droit à l'indemnité. Par cette règle, le législateur voulait éviter qu'un assuré touche plusieurs fois l'ICI sous le même contrat de travail. En cas de sursis concordataire visant à assainir l'entreprise, les assurés se trouvent devant un véritable dilemme: soit ils quittent l'entreprise et donnent leur congé pour toucher l'ICI, soit ils restent au service de l'entreprise avec le risque de perdre leur salaire. Cette règle punit donc les travailleurs qui continuent de travailler pour tenter de maintenir les emplois, ce qui est précisément le but d'un sursis concordataire ou d'un ajournement de faillite.

²³ Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite; RS 281.1

Comme le nouvel art. 52, al. 1, fixe expressément la couverture des créances de salaire à quatre mois au maximum sous un même rapport de travail, même si plusieurs cas d'assurance se produisent, la réglementation de l'actuel art. 58 devient inutile. La modification de l'art. 52, al. 1, résout la problématique des perceptions répétées d'ICI de manière plus pertinente.

Art. 59 Principes

Le nouvel al. 1^{bis} dresse la liste des mesures relatives au marché du travail (MMT). La définition des types de mesures faisait défaut jusqu'ici dans la loi, où elles ne figuraient qu'en titre des sections.

Le nouvel al. 1^{er} dispose que les personnes menacées de chômage ne peuvent participer qu'aux mesures de formation. La définition des principes précise donc déjà que cette catégorie de personnes ne peut prendre part aux mesures d'emploi ni prétendre à des prestations dans le cadre des mesures spéciales.

Le nouvel al. 1^{quater} pose le principe selon lequel les personnes menacées de chômage dans le cadre d'un licenciement collectif peuvent participer à des MMT, moyennant l'accord de l'organe de compensation.

le nouvel al. 3^{bis} permet aux travailleurs de plus de 50 ans qui ont commencé une MMT avant d'avoir épuisé leur droit à l'indemnité la possibilité de poursuivre cette mesure jusqu'au terme de leur délai-cadre d'indemnisation. Il est en effet judicieux, pour favoriser une réinsertion durable sur le marché du travail, que les assurés qui prennent un emploi puissent terminer le cours qu'ils suivaient, d'autant qu'il a déjà été payé. Le fonds de l'assurance-chômage prend à sa charge la totalité des coûts de ces mesures. Par contre, aucune indemnité journalière supplémentaire n'est versée.

Art. 59^{bis} (nouveau) Subventions au titre des mesures relatives au marché du travail

Cette disposition crée la base matérielle de l'ordonnance départementale réglant le remboursement des mesures relatives au marché du travail (MMT)²⁴. Dans un souci de respect de la systématique de la loi, le texte de cette disposition initialement prévu à l'art. 59e a été déplacé à l'art. 59^{bis}.

Conformément à la loi sur les subventions²⁵, l'assurance-chômage indemnise les organisateurs de MMT collectives pour leurs prestations. Le nouvel art. 59^{bis}, al. 1, reprend la base légale de l'octroi direct de prestations aux organisateurs de MMT collectives, inscrite jusqu'ici aux art. 61, 62 et 64b, al. 1.

L'al. 2 inscrit dans la loi la base de financement des MMT: l'assurance-chômage ne finance les mesures définies à l'art. 59, al. 1^{bis}, que si leurs coûts sont attestés et indispensables.

L'al. 3 reprend l'art. 62, al. 2, et étend son champ d'application à toutes les MMT. C'est sur cette disposition que se fondait jusqu'ici le remboursement des frais aux participants à des MMT.

²⁴ Ordonnance du DFE du 30 juin 2005 sur le financement des mesures relatives au marché du travail; RS **837.022.531**

²⁵ Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions; RS **616.1**

L'al. 4 règle la procédure de demande de restitution adressée par les caisses pour les subventions des MMT collectives versées indûment. L'art. 25 LPGA²⁶ sert de base légale aux demandes de restitution concernant les autres mesures.

L'al. 5 confère au DFE la compétence de régler, par voie d'ordonnance, l'octroi de subventions pour les MMT et d'en plafonner le montant.

Cette nouvelle réglementation entraîne l'abrogation des articles suivants:

- art. 61: Subventions allouées aux organisateurs de mesures de formation;
- art. 62: Etendue des prestations;
- art. 64b, al. 1: Etendue des prestations.

Art. 59d Prestations destinées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions liées à la période de cotisation et qui n'en sont pas libérées

L'art. 59d reprend sa teneur du 1^{er} juillet 2003, à la seule différence que l'assurance-chômage et les cantons assument les coûts des mesures à parts égales et non plus à raison de 80 et 20 %.

Contrairement à sa teneur actuelle, le nouvel art. 59d autorise les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation et qui n'en sont pas libérées à participer à des mesures de formation ou d'emploi que si elles n'ont pas épuisé leur droit aux indemnités de chômage. Cette disposition se fonde sur le principe que les chômeurs qui ont épuisé leurs indemnités ne peuvent continuer à percevoir des prestations en vertu de l'art. 59d. En effet, lorsqu'un assuré arrive en fin de droits, tous ses droits à des prestations de l'assurance-chômage s'éteignent. Il n'incombe dès lors plus à cette assurance de continuer à fournir des prestations. Si les mesures de réinsertion de l'assurance-chômage n'ont pas porté leurs fruits, les chômeurs en fin de droits doivent recourir à d'autres mesures offertes par d'autres institutions.

Les mesures de l'assurance-chômage restent toutefois accessibles aux personnes qui n'ont pas droit à l'indemnité. La coordination des mesures visées à l'art. 59d aura lieu dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle réglée à l'art. 85f.

Les économies s'élèveront à environ 6 millions de francs par an.

Art. 60 Participation aux mesures de formation

L'al. 2, let. b, renvoie désormais aux dispositions du nouvel art. 59c^{bis}. Sa terminologie est par ailleurs adaptée à celle de l'art. 59, al. 1^{er}.

Art. 64a Programmes d'emploi temporaire, stages professionnels et semestres de motivation

L'al. 1, let. b, est complété d'une délégation de compétence au Conseil fédéral en matière de stages professionnels. Les jeunes en particulier encourent un risque élevé de chômage en période de faible conjoncture: leur taux de chômage augmente de manière disproportionnée. C'est pourquoi le Conseil fédéral pourra les autoriser à

²⁶ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA); RS 830.1

participer à des stages professionnels pendant leur délai d'attente en cas de chômage prononcé.

L'al. 1, let. c, restreint le cercle des bénéficiaires des semestres de motivation aux assurés qui ont terminé leur scolarité obligatoire suisse. Le nouveau libellé, plus ouvert, permet aux jeunes de participer aux semestres de motivation même s'ils n'ont pas accompli leur scolarité en Suisse.

Le but du semestre de motivation est de procurer une place d'apprentissage ou de formation non seulement aux jeunes qui ont terminé leur scolarité, mais aussi à ceux qui sont en rupture d'apprentissage ou qui ont interrompu leurs études secondaires supérieures ou une autre formation. Le nouveau ch. 1 résout ce problème.

Les jeunes qui n'ont pas de diplôme professionnel et qui ne remplissent pas les conditions du droit à l'indemnité fixées par la loi sur l'assurance-chômage peuvent toujours participer aux semestres de motivation en vertu de l'art. 59d.

Le nouvel al. 4^{bis} forme la base légale de l'art. 97b de l'ordonnance sur l'assurance-chômage pour le versement des indemnités pendant la participation au semestre de motivation, dont le montant est fixé par le Conseil fédéral.

Art. 66 Montant et durée des allocations d'initiation au travail

Les allocations d'initiation au travail (AIT) en faveur de personnes ayant besoin d'une initiation extraordinaire ou dont la capacité de rendement est réduite seront désormais généralement accordées pendant un maximum douze mois aux chômeurs âgés.

Aujourd'hui, les assurés âgés peuvent bénéficier des AIT pendant douze mois, mais dans des cas exceptionnels seulement. La nouvelle teneur de l'al. 2 et le nouvel al. 2^{bis} les généralisent pour les personnes âgées de 50 ans ou plus. Par ailleurs, le nouveau libellé permet d'accorder une prolongation à d'autres personnes.

Selon l'actuel al. 3, l'assurance prend à sa charge 40 % du salaire pendant la durée des allocations d'initiation. La nouvelle phrase qui lui est ajoutée permettra de rembourser 50 % du salaire en moyenne pour les plus de 50 ans.

Art. 66c Montant et durée des allocations de formation

Grâce à l'addition de l'ensemble des montants versés par l'employeur (salaire et allocations de formation), le travailleur atteindra dans tous les cas le seuil d'assujettissement à la LPP²⁷, ce qui ne serait en règle générale pas le cas si l'employeur lui versait uniquement le salaire d'apprenti.

Art. 71a Soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante

Le nouvel al. 2^{bis} crée une base légale pour allouer des subventions à des organisations accordant des microcrédits à des assurés qui se lancent dans une activité indépendante.

²⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité; RS **831.40**

Art. 71d Issue de la phase d'élaboration du projet

Le nouveau libellé de l'al. 2 ne parle plus d'un délai-cadre étendu à quatre ans pour l'octroi ultérieur d'éventuelles indemnités journalières, mais précise que le délai-cadre d'indemnisation en cours est prolongé de deux ans.

Cette nouvelle formulation correspond aux autres libellés de la loi sur l'assurance-chômage, qui parlent d'une prolongation de deux ans et non d'une durée de quatre ans. Cette harmonisation permettra de simplifier l'exécution.

Art. 82 Responsabilité des fondateurs des caisses envers la Confédération

La possibilité de conclure une assurance-risque prévue à l'al. 5 est supprimée. La conclusion d'une assurance-risque a été abandonnée en 2003 déjà, notamment parce que les assurances privées n'étaient pas disposées à offrir des primes raisonnables.

La réglementation disposant que les caisses sont indemnisées équitablement pour le risque de responsabilité a fait ses preuves; elle est donc maintenue, à l'exception de l'assurance-risque.

L'indemnisation équitable du risque de responsabilité sera réglée par voie d'ordonnance du Conseil fédéral, tandis que le règlement actuel fixant les détails sera remplacé par une ordonnance du département.

Art. 85g Responsabilité des cantons à l'égard de la Confédération

La possibilité de conclure une assurance-risque est supprimée l'al. 5, car elle ne s'est pas révélée pertinente dans la pratique (voir commentaire ad art. 82).

La réglementation disposant que les cantons sont indemnisés équitablement pour le risque de responsabilité a fait ses preuves; elle est donc maintenue, à l'exception de l'assurance-risque.

L'indemnisation équitable du risque de responsabilité sera réglée par voie d'ordonnance du Conseil fédéral, tandis que le règlement actuel fixant les détails sera remplacé par une ordonnance du département.'''

Art. 88 Employeurs

La modification de l'al. 1, let. d, écarte tout risque d'interprétation en précisant que l'employeur qui est tenu de fournir des renseignements (par ex. dans le cadre de l'examen d'une sanction) ne doit pas obtenir l'accord préalable de l'assuré. Aussi bien le rapport de la commission du Conseil national²⁸ à propos de l'art. 28, al. 3, LPG²⁹ que la doctrine plaident en faveur de cette modification.

²⁸ Rapport du 26 mars 1999 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique sur l'initiative parlementaire no 85.227 «Droit des assurances sociales» (FF 1999 4168).

²⁹ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1

Art. 90a Participation de la Confédération

Le taux actuel de participation a été fixé de telle sorte que la Confédération et les cantons couvrent ensemble environ 50 % des coûts du service de l'emploi et des MMT pour un chômage moyen de 100 000 personnes. Selon la loi en vigueur, la participation fédérale correspond à 0,15 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Actuellement, elle ne s'élève toutefois qu'à 0,12 %, sur la base de l'art. 120a introduit pour la période de 2006 à 2008 dans le cadre du programme d'allègement 2004. En 2005, la participation de la Confédération s'est élevée à 326 millions de francs, celle des cantons à 109 millions. La part des cantons correspond, en vertu de l'art. 92, al. 7^{bis}, à 0,05 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Comme le nombre moyen de chômeurs est maintenant estimé à 125 000, les coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail augmenteront en proportion. La participation de la Confédération est ainsi portée à 0,159 % et celle des cantons à 0,053 %, ce qui se traduira par des recettes supplémentaires d'environ 26 millions de francs pour l'assurance-chômage et des dépenses supplémentaires de 19,5 millions de francs pour la Confédération et de 6,5 millions de francs pour les cantons (voir à ce propos les commentaires ad art. 92, sous point 3.2.1).

Art. 94 Compensation, versement à un tiers, exécution forcée

L'al. 1 est adapté à la modification d'une autre loi. Les femmes en congé maternité bénéficient en effet maintenant des prestations en vertu de la LAPG³².

Al. 3 (*nouveau*): Les institutions d'aide sociale sont tenues d'assurer la subsistance des personnes dans le besoin. A ce titre, elles consentent également une avance aux personnes dont les prestations de chômage devraient être versées rétroactivement. C'est pourquoi il y a lieu de prévoir dans la loi un droit à une restitution directe de la part de l'assurance-chômage à hauteur des avances versées lorsque l'assuré a droit à des prestations rétroactives. Cette règle, qui est déjà largement appliquée dans les cantons sera désormais inscrite dans la loi fédérale (harmonisation de la pratique dans les cantons).

Les versements effectués directement par les services sociaux à des tiers (loyer, primes d'assurance-maladie, etc.) ne sont pas pris en compte dans le calcul du minimum vital en cas de saisie de revenu. Or cette pratique augmente la part saisissable du revenu du débiteur, soit de l'indemnité de chômage versée rétroactivement. Les prestations avancées par les institutions sociales ne sont par conséquent pas entièrement couvertes par les paiements rétroactifs. Aux termes de la LP³³, à défaut d'une norme légale, les services sociaux ne peuvent être avantagés par rapport aux autres créanciers. En d'autres termes, ils paient indirectement les dettes des personnes dans le besoin envers des tiers (par ex. pour les biens de consommation).

La garantie des prestations revêt une importance primordiale dans le domaine des assurances sociales, et elle se fonde sur les dispositions légales. Avec la

³⁰ Message du 30 mai 2008 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-accidents (FF **2008** 4877)

³¹ Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents; RS **832.20**

³² Loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain; RS **834.1**

³³ Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite; RS **281.1**

modification proposée, ce principe sera respecté également dans le domaine de l'assurance-chômage.

Art. 95 Restitution des prestations

L'al. 1 est complété par un renvoi à l'art. 59e, al. 4, introduit par la présente révision.

L'art. 25 LPGA³⁴ ne s'applique pas à l'octroi de subventions pour les MMT collectives (voir art. 1, al. 3). Il n'existe dès lors aucune base légale dans la loi sur l'assurance-chômage permettant d'obtenir la restitution des subventions par les organisateurs de MMT collectives. Le nouvel art. 59e, al. 4, permet de combler cette lacune. C'est pourquoi l'art. 95, al. 1, doit y renvoyer.

L'al. 1^{bis} est adapté à la modification d'une autre loi. Les femmes en congé maternité bénéficient en effet maintenant des prestations en vertu de la LAPG³⁵.

Art. 96c Procédure d'appel

Le service public de l'emploi et ses systèmes d'information sur le placement ont été mis au service de l'assurance-chômage lors de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage, le 1^{er} janvier 1996. Depuis cette date, un grand nombre de données sont échangées par le biais des systèmes d'information et de paiement exploités pour les caisses de chômage. Cet échange intensif de données est indispensable aux organes de l'assurance-chômage pour accomplir leurs tâches, mais il ne ressort pas suffisamment des dispositions actuelles de la LACI et de la LSE³⁶. Il n'est mentionné explicitement qu'à l'art. 6 de l'ordonnance PLASTA³⁷, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Comme les données échangées sont des données personnelles particulièrement sensibles, il est nécessaire d'inscrire ces tâches dans une loi conformément à l'art. 17, al. 2, LPD³⁸. Une disposition analogue figurera à l'art. 35, al. 3^{bis}, LSE, car des échanges de données ont lieu dans les deux sens entre les systèmes de l'AC et ceux du service public de l'emploi.

Art. 97a Communication de données

L'art. 97, al. 2, LEtr³⁹, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, oblige les autorités fédérales, cantonales et communales à communiquer sur demande et dans des cas fondés aux autorités compétentes en matière de droit des étrangers, les données et les informations nécessaires à l'application de la LEtr. Les principes régissant la protection des données exigent que l'autorisation de fournir des renseignements soit également réglée dans les lois spéciales des assurances sociales. Le nouvel al. 1, let. f, ch. 6, inscrit dès lors cette autorisation dans la loi sur l'assurance-chômage.

³⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS **830.1**

³⁵ Loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain; RS **834.1**

³⁶ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services; RS **823.11**

³⁷ Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail; RS **823.114**

³⁸ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données; RS **235.1**

³⁹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers; RS **142.20**

Al. 2^{bis}: Lorsqu'elles calculent le gain intermédiaire, les caisses de chômage publiques et privées prennent connaissance des conditions de salaire et de travail de l'assuré. Selon les dispositions de la LACI, les salaires seront, le cas échéant, adaptés, aux usages professionnels et locaux. Pour vérifier la conformité des conditions de salaire, les caisses de chômage se fondent sur les CCT déclarées de force obligatoire, les contrats types, les prescriptions des offices cantonaux du travail, les échelles des salaires publiées par les associations sectorielles ainsi que les prescriptions applicables au titre des mesures d'accompagnement. La communication de ces informations se justifie donc du point de vue des mesures d'accompagnement. Un nouvel alinéa doit dès lors être introduit dans la LACI, par analogie à la communication des données dans le cadre de la lutte contre le travail au noir. Ce complément se fonde sur l'art. 8, al. 4, de la loi sur les travailleurs détachés⁴⁰.

Art. 100 Principes

L'organe qui a rendu la décision est en principe compétent pour traiter l'opposition (art. 52, al. 1, LPGA⁴¹). En dérogation à cette règle, les cantons peuvent confier à l'autorité cantonale (art. 85) le traitement des oppositions aux décisions rendues par les offices régionaux de placement (ORP) (art. 85b). Il n'est par contre pas dans l'intention du législateur de déléguer plus largement cette compétence, même si le libellé actuel de l'art. 100 peut laisser entendre que l'autorité cantonale peut traiter les oppositions aux décisions des caisses de chômage publique et privées ou que le canton peut conférer la compétence de les traiter à une autre autorité indépendante de l'autorité cantonale. '

Art. 105 Délits

Les dispositions pénales de l'assurance-chômage sont adaptées au nouveau code pénal⁴², entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, qui remplace les amendes, les arrêts, les emprisonnements et les réclusions par des amendes, des peines pécuniaires, du travail d'intérêt général et des peines privatives de liberté. Le nouveau code renonce par ailleurs dans une large mesure aux peines privatives de liberté inférieures à six mois. Les peines pécuniaires sont exprimées en jours-amende. Le nouvel art. 105 remplace donc les six mois d'emprisonnement par 180 jours-amende (voir art. 333, al. 2, let. c, CP). Il substitue en outre le terme d'employé à celui de fonctionnaire, comme lors de la révision de l'art. 106 en 2003.

Art. 106 Contraventions

Les dispositions pénales de l'assurance-chômage sont adaptées au nouveau code pénal (voir art. 105). L'amende maximale de 5000 francs actuellement fixée à l'art. 106 correspond à l'amende maximale prévue par l'ancien CP. Il est préférable de ne plus mentionner ce montant dans la LACI, afin que l'amende maximale soit systématiquement alignée sur le montant prévu par le CP, soit actuellement 10 000 francs (art. 106, al. 1, CP). Grâce à la nouvelle formulation, chaque modification du

⁴⁰ Loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés; RS **823.20**

⁴¹ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA); RS **830.1**

⁴² Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP); RS **311.0**

montant de l'amende maximale prévue par le CP s'appliquera automatiquement à la LACI.

Modification du droit en vigueur 1

La collaboration des organes de l'assurance-chômage et du service de l'emploi avec les agences privées de placement et les employeurs est une condition indispensable pour accomplir avec efficacité les tâches d'exécution en matière de conseil et de placement prévues par la LSE⁴³ et la loi sur l'assurance-chômage. Sans cette collaboration, les conseillers des ORP ne peuvent remplir leur mandat de façon optimale. Pour des raisons de transparence, il faut préciser que les systèmes d'information servent également à accomplir cette tâche et cette précision qui correspond à l'art. 3, let. c, de l'ordonnance PLASTA⁴⁴, doit être inscrite dans la loi. Les agences privées de placement et les employeurs n'auront pas pour autant directement accès aux systèmes d'information et à ses données. Le but de cette réglementation est de donner aux demandeurs d'emploi intéressés la possibilité de demander via l'ORP que leur profil saisi dans le système d'information soit publié sur un fichier Internet (voir www.espace-emploi.ch) de façon anonyme ou avec leurs données personnelles et leur adresse. Le demandeur d'emploi doit avoir donné son accord écrit à l'ORP. Cette solution, qui a déjà cours, a été convenue avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. La LSE constitue la base légale de l'ordonnance PLASTA, d'où la nécessité de l'adapter. S'agissant de l'art. 35, al. 3^{bis}, LSE, voir les commentaires ad art. 96c.

Le nouvel art. 97a, al. 2^{bis}, de la loi sur l'assurance-chômage permet aux caisses de chômage publiques et privées, de communiquer des données en relation avec le contrôle des mesures d'accompagnement. Une disposition correspondante sera inscrite à l'art. 8, al. 4, de la loi sur les travailleurs détachés⁴⁵ disposant que les caisses de chômage publiques et privées informent les organes compétents lorsqu'elles relèvent des indices de non-conformité des salaires et de non-conformité des conditions de travail aux usages professionnels et locaux.

Modification du droit en vigueur 2

En matière de taxe sur la valeur ajoutée, les caisses de chômage subissent par rapport aux caisses de compensation de l'AVS une inégalité de traitement depuis de nombreuses années. Cette disposition doit permettre de supprimer ce désavantage. Il est néanmoins nécessaire de limiter dans le temps la portée de cette disposition, jusqu'à ce qu'une réglementation équivalente en la matière entre en vigueur dans le cadre de la loi révisée régissant la taxe sur la valeur ajoutée.

Disposition transitoire

La modification de l'art. 3, al. 2, porte le taux de cotisation de 2 % à 2,2 %. Ce relèvement sert à équilibrer les comptes de l'assurance, mais ne permet pas d'amortir sa dette. La présente disposition transitoire relève donc temporairement le

⁴³ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE); RS **823.11**

⁴⁴ Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail; RS **823.114**

⁴⁵ Loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés; RS **823.20**

taux de cotisation de 0,1 point pour le porter à 2,3 %. Une cotisation dite de solidarité de 1 % est en outre perçue sur la tranche de salaire comprise entre le montant du gain assuré maximum et deux fois et demie ce montant (de 126 000 à 315 000 francs). Ces deux mesures permettront de rembourser la dette de l'assurance-chômage. Une augmentation de 0,1 point permet d'engranger des recettes annuelles supplémentaires de 230 millions de francs; l'introduction de la cotisation de solidarité des recettes annuelles supplémentaires de 160 millions de francs. Après déduction des dépenses entraînées par la nouvelle moyenne de référence de 125 000 chômeurs, les recettes supplémentaires résultant de la modification de l'art. 3, al. 2, et les économies réalisées produiront un excédent de 99 millions de francs qui pourra également être utilisé pour amortir la dette. Les recettes supplémentaires de 390 millions de francs et cet excédent de 99 millions permettront donc au total de rembourser 489 millions de francs par an.

En relevant provisoirement le taux de cotisation de 0,1 point au lieu de 0,2, comme prévu dans le projet mis en consultation, le projet de loi tient compte des préoccupations de la majorité des participants à la consultation. Des recettes supplémentaires devant bientôt être données à l'assurance-invalidité, le présent projet limite l'augmentation des cotisations destinées à amortir les dettes de l'assurance-chômage.

En supposant que les dettes de l'assurance-chômage atteindront 4,8 milliards de francs d'ici à l'entrée en vigueur de la présente révision, vraisemblablement le 1^{er} janvier 2011, elles pourraient être amorties sur dix ans.

Le relèvement temporaire du taux de cotisation prendra fin lorsque la fortune du fonds de compensation de l'assurance-chômage atteindra 1 milliard de francs. Grâce à cette réserve, le financement de l'assurance résistera beaucoup mieux aux fluctuations conjoncturelles.

3 Conséquences

3.1 Conséquences sur l'assurance-chômage

3.1.1 Conséquences financières pour l'assurance-chômage

3.1.1.1 Evolution du fonds de compensation de l'assurance-chômage

3.1.1.1.1 Comptes annuels du fonds de compensation de l'assurance-chômage de 1995 à 2007

| Année | Nombre de chômeurs (moyenne annuelle) | Cotisations | Produit* | Fonds de l'AC* | Prêts* |
|-------------|---------------------------------------|-------------|----------|----------------|--------|
| 1995 | 153 316 | 3,0 % | 247 | -4631 | -5800 |
| 1996 | 168 630 | 3,0 % | -168 | -4799 | -6200 |
| 1997 | 188 304 | 3,0 % | -2283 | -7082 | -8200 |
| 1998 | 139 660 | 3,0 % | -333 | -7415 | -8800 |
| 1999 | 98 602 | 3,0 % | 1323 | -6092 | -7800 |
| 2000 | 71 987 | 3,0 % | 2935 | -3157 | -5700 |
| 2001 | 67 197 | 3,0 % | 3437 | 279 | -2300 |
| 2002 | 100 504 | 3,0 % | 2004 | 2283 | 0 |
| 2003 | 145 687 | 2,5 % | -808 | 1475 | 0 |
| 2004 | 153 091 | 2,0 % | -2272 | -797 | -2000 |
| 2005 | 148 537 | 2,0 % | -1878 | -2675 | -3800 |
| 2006 | 131 532 | 2,0 % | -1054 | -3730 | -4800 |
| 2007 | 109 189 | 2,0 % | 22 | -3708 | -4800 |

* en millions de francs

La révision de 1995 a permis de professionnaliser le service public de l'emploi et d'étoffer le volet de la réinsertion sur le marché du travail. En dépit de cette nouvelle mouture de la loi et du relèvement du taux de cotisation à 3 %, l'assurance-chômage s'est lourdement endettée en raison du chômage élevé. En 1998, le montant des prêts contractés par l'assurance-chômage auprès de la Confédération et des cantons a atteint la somme record de 8,8 milliards de francs (pertes cumulées de 7,4 milliards de francs). Grâce à la régression du chômage et à des recettes extraordinaires, les dettes ont pu être remboursées fin 2002. Le taux de cotisation a par conséquent de nouveau été abaissé. Faute d'avoir tablé sur une valeur moyenne plus élevée du chiffre moyen du chômage, le fonds de compensation a cependant de nouveau été contraint d'emprunter de l'argent auprès de la Confédération à partir de 2004.

3.1.1.1.2

Comptes, budget et plan financier du
fonds de compensation de l'assurance-chômage de
2006 à 2012

| | 2006 | 2007 | 2008 ⁴⁶ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Chômeurs | 131 532 | 109 189 | 98 000 | 102 000 | 130 000 | 130 000 | 130 000 |
| Total des dépenses | 6 308 | 5 368 | 5 050 | 5 430 | 6 930 | 7 060 | 7 190 |
| Cotisations salariales versées à l'AC | 4 501 | 4 680 | 4 875 | 4 995 | 5 060 | 5 160 | 5 265 |
| Participation financière de la Confédération ⁴⁷ | 270 | 281 | 293 | 375 | 380 | 387 | 395 |
| Participation financière des cantons | 113 | 117 | 122 | 125 | 127 | 129 | 132 |
| Total des produits | 5 253 | 5 390 | 5 555 | 5 785 | 5 947 | 6 061 | 6 182 |
| Résultat des comptes | -1 054 | 22 | 505 | 355 | -983 | -999 | -1 008 |
| Capital propre du fonds de l'AC au 1 ^{er} janvier | -2 675 | -3 730 | -3 708 | -3 203 | -2 848 | -3 831 | -4 830 |
| Résultat des comptes | -1 054 | 22 | 505 | 355 | -983 | -999 | -1 008 |
| Capital propre du fonds de l'AC au 31 décembre ⁴⁸ | -3 730 | -3 708 | -3 203 | -2 848 | -3 831 | -4 830 | -5 838 |
| Emprunts auprès de la Confédération | 1 000 | 0 | 0 | 0 | 1 000 | 1 000 | 1 000 |
| Remboursement des prêts de la Confédération | 0 | 0 | 500 | 300 | 0 | 0 | 0 |
| Total des dettes nées des emprunts au 1 ^{er} janvier | 3 800 | 4 800 | 4 800 | 4 300 | 4 000 | 5 000 | 6 000 |
| Total des dettes nées des emprunts au 31 décembre | 4 800 | 4 800 | 4 300 | 4 000 | 5 000 | 6 000 | 7 000 |
| Plafond de la dette ⁴⁹ | 5 600 | 5 800 | 6 100 | 6 200 | 6 300 | 6 500 | 6 600 |

Prévisions du 11 juillet 2008. Base: loi en vigueur. Montants exprimés en millions de francs.

Si l'on prend en compte l'augmentation de 4 pour cent de la population active⁵⁰ pour les années 2010 à 2012, le chiffre de 130 000 chômeurs correspond au taux de

chômage fixé à long terme à 3,2 pour cent (voir p. 7). Les modèles d'estimation énoncés précédemment dans ce message sont applicables également pour le cas de ce taux de chômage incontestablement élevé puisque l'on prévoit une augmentation significative de la population active pour la période allant de 2010 à 2012 entraînant des recettes plus élevées.

La loi en vigueur sert de base à l'établissement du budget et du plan financier du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Entre également en considération, en vertu de la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 du 17 juin 2005⁵¹, l'abaissement de 0,15 % à 0,12 % de la participation de la Confédération calculée sur la somme des salaires soumis à cotisation pour les années 2006 à 2008.

Suivant le plan financier actuel, qui table sur une stagnation de la situation du marché du travail et sur des taux de chômage, en moyenne annuelle, de 2,5 % pour 2008 et de 2,6 % pour 2009, la dette de l'assurance-chômage s'élèverait encore à 4,0 milliards de francs à fin 2009.

3.1.1.2 Conséquences financières annuelles de la révision

La troisième révision de la loi sur l'assurance-chômage prévoyait que les comptes de l'assurance ne seraient équilibrés à longue échéance, qu'au terme d'un cycle conjoncturel, car les dépenses de l'assurance dépendent fortement du taux du chômage et, par conséquent, de la situation du marché du travail. La présente révision vise à sécuriser à long terme, en bonne et due forme, le financement de l'assurance-chômage sur la base d'une moyenne de chômeurs (c'est-à-dire corrigées des fluctuations de la conjoncture).

Actuellement, le financement de l'assurance-chômage se fonde sur le chiffre de référence moyen de 100 000 chômeurs pour l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La dernière décennie montre que cette hypothèse n'est pas réaliste. Diverses études scientifiques menées à l'échelle nationale avancent par ailleurs le chiffre moyen de quelque 125 000 chômeurs pour l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Ce chiffre évoluera naturellement à la hausse ou à la baisse suivant les phases ascendantes ou descendantes de la conjoncture.

Les estimations ayant été corrigées en conséquence, les mesures applicables aux domaines des recettes et des dépenses permettront d'équilibrer les comptes de l'assurance. A longue échéance, seul le recours à ce correctif sera à même de

⁴⁶ A partir du 1^{er} janvier 2008, augmentation du montant maximum du gain assuré de 106 800 à 126 000.

⁴⁷ Compte tenu du PAB 04 et de la réduction de 0,15 à 0,12 % de la somme des salaires soumis à cotisation (2006–2008).

⁴⁸ Fonds de roulement y compris.

⁴⁹ Plafond de la dette en vertu de l'art. 90c, al 1, LACI (2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation)

⁵⁰ La population active au sens du recensement 2000 sert de base pour fixer le taux de chômage officiel. Elle est adaptée uniquement tous les dix ans et ne prend pas en considération, contrairement aux estimations ci-dessus, l'augmentation continue de la population active.

⁵¹ FF 2005 3967 et RO 2005 5427

garantir l'équilibre financier des comptes du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

a. Situation initiale (920 millions de francs de perte)

Les éléments suivants constituent le scénario de référence⁵² pour les calculs présentés ci-dessous: le catalogue actuel des prestations en vertu de la loi en vigueur, un taux de cotisation salariale de 2,0 %, une participation de la Confédération de 0,15 % et une participation des cantons à hauteur de 0,05 %. Avec une moyenne annuelle de 125 000 chômeurs, le compte de l'assurance-chômage devrait dès lors boucler sur une perte de 920 millions de francs.

b. Recettes supplémentaires (486 millions de francs)

Dans le scénario de référence, l'augmentation de 0,2 point du taux de cotisation rapportera 460 millions de francs. L'adaptation de la participation de la Confédération et des cantons aux coûts du service public de l'emploi et des MMT rapportera 26 millions de francs.

c. Economies (533 millions de francs)

L'adaptation de la période d'indemnisation à la durée de la période de cotisation permet de réaliser 174 millions de francs d'économies par rapport au scénario de référence. La non-prise en compte de la période de cotisation acquise dans le cadre des MMT pour l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation, la prolongation de la durée du délai d'attente applicable à certaines catégories de personnes à l'issue de leur formation et la réduction de la période d'indemnisation des personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation permettent d'économiser à chaque fois 90 millions de francs. La suppression des indemnités compensatoires dans le calcul du gain assuré pour un délai-cadre subséquent contribue quant à elle à réduire de 79 millions de francs le montant des dépenses. L'abaissement du plafond des coûts des MMT entraînera une diminution des frais de 60 millions de francs. L'abandon des mesures en faveur des régions frappées par un taux de chômage particulièrement élevé générera des économies de l'ordre de 30 millions de francs. L'abaissement des contributions accordées aux MMT destinées aux personnes qui ne sont pas assurées et la mise sur un pied d'égalité des organes d'exécution de l'assurance-chômage avec les caisses de compensation AVS quant à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée permettront, par ailleurs, d'économiser respectivement 6 et 4 millions de francs.

d. Amortissement de la dette (489 millions de francs)

A elles seules, les mesures décrites sous les let. b, c et d permettent de réaliser un excédent de recettes et, par voie de conséquence, de contribuer pour un montant de 99 millions à l'amortissement de la dette. L'augmentation extraordinaire de 0,1 point du taux de cotisation génère quant à elle un surplus de recettes de 230 millions de francs qui sera lui aussi affecté à l'amortissement de la dette. Enfin,

⁵² Ce scénario repose sur les données de l'année 2006.

une «cotisation de solidarité» de 1 % portant sur la tranche de salaire comprise entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant (de 126 000 à 315 000 fr. en 2008) dégagera enfin des recettes supplémentaires d'une valeur de 160 millions de francs.

Evolution du fonds de compensation de l'assurance-chômage avec les mesures prévues par le présent projet:

| | 2006 | 2007 | 2008 ⁵³ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Chômeurs | 131 532 | 109 189 | 98 000 | 102 000 | 130 000 | 130 000 | 130 000 |
| Total des dépenses | 6 308 | 5 368 | 5 050 | 5 430 | 6 930 | 6 527 | 6 657 |
| Total des produits | 5 253 | 5 390 | 5 555 | 5 785 | 5 947 | 7 036 | 7 157 |
| Résultat des comptes | -1 054 | 22 | 505 | 355 | -983 | 509 | 500 |
| Emprunts contractés auprès de la Confédération | 1 000 | 0 | 0 | 0 | 1 000 | 0 | 0 |
| Remboursement des prêts de la Confédération | 0 | 0 | 500 | 300 | 0 | 500 | 500 |
| Total des dettes nées des emprunts au 1 ^{er} janvier | 3 800 | 4 800 | 4 800 | 4 300 | 4 000 | 5 000 | 4 500 |
| Total des dettes nées des emprunts au 31 décembre | 4 800 | 4 800 | 4 300 | 4 000 | 5 000 | 4 500 | 4 000 |

Montants exprimés en millions de francs

⁵³ A compter du 1^{er} janvier 2008, augmentation du montant maximum du gain assuré de 106 800 à 126 000.

Résumé

| | |
|---|----------------------|
| <hr/> | |
| a. Scénario de référence – situation initiale: | -920 millions |
| 125 000 personnes au chômage, taux de cotisation de 2 % (y c. 0,15 % de participation de la Confédération et 0,05 % de participation des cantons) | |
| <hr/> | |
| b. Recettes supplémentaires: | |
| Augmentation du taux de cotisation de 0,2 point | +460 millions |
| Adaptation de la participation de la Confédération et des cantons | +26 millions |
| | <hr/> |
| | +486 millions |
| <hr/> | |
| c. Economies: | |
| Adaptation de la durée de la période d'indemnisation à la durée de la période de cotisation | +174 millions |
| Non-prise en compte de la période de cotisation acquise dans le cadre des MMT | +90 millions |
| Prolongation de la durée du délai d'attente applicable aux personnes ayant achevé leurs études ou leur scolarité et réduction de la période d'indemnisation applicable aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation | +90 millions |
| Suppression de la prise en considération des indemnités compensatoires | +79 millions |
| Abaissement du plafond du coût des MMT | +60 millions |
| Abandon des mesures applicables aux régions frappées d'un taux de chômage particulièrement élevé | +30 millions |
| Réduction de la contribution accordée aux MMT destinées aux personnes qui ne sont pas assurées | +6 millions |
| Clarification de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée | +4 millions |
| | <hr/> |
| | +533 millions |
| <hr/> | |
| Résultat de l'exercice en cours (-920+486+533) | +99 millions |
| <hr/> | |
| d. Amortissement de la dette: | |
| Augmentation extraordinaire du taux de la cotisation de 0,1 point | +230 millions |

Introduction extraordinaire d'une «cotisation de solidarité»
de 1,0 % +160 millions

Total affecté à l'amortissement de la dette. **+489 millions**

3.1.2 Conséquences sur le personnel

La révision de la loi ne devrait pas entraîner de besoins supplémentaires en personnel: l'effectif actuel devrait suffire. Tout au plus convient-il d'émettre une réserve pour la phase transitoire, durant laquelle des modifications s'imposeront dans le domaine informatique. Les travaux qui en résulteront pourraient demander davantage de personnel.

3.2 Conséquences pour la Confédération

3.2.1 Conséquences financières

En vertu des art. 90, 90a et 92 LACI, la participation de la Confédération et des cantons aux frais de l'assurance-chômage s'élève à 0,2 % de la somme des salaires soumis à cotisation, la Confédération assumant les trois quarts de cette participation. La participation de la Confédération et des cantons correspond approximativement à la moitié du coût du service public de l'emploi (offices régionaux de placement, services de logistique des mesures relatives au travail, autorités cantonales) et des MMT.

La présente révision de la loi se fondant sur une moyenne de 125 000 chômeurs, les frais susmentionnés augmenteront en conséquence. La participation de la Confédération et des cantons devront respecter la règle des 50 %, leur contribution devra augmenter chaque année globalement de 26 millions de francs en moyenne (+19,5 millions pour la Confédération⁵⁴). Leur part respective ($\frac{3}{4}$ pour la Confédération, $\frac{1}{4}$ pour les cantons), demeurera cependant inchangée.

| Année | Participation de la Confédération (loi actuellement en vigueur) | Participation de la Confédération Conséquences de la révision de la loi | Participation de la Confédération Montant total avec révision de la loi |
|--------------------|--|--|--|
| 2004 | 327 millions | | |
| 2005 | 327 millions | | |
| 2006 ⁵⁵ | 270 millions | | |

⁵⁴ Le scénario de référence repose sur les données enregistrées en 2006. Si la révision de la loi entre en vigueur en 2011, l'augmentation de la participation de la Confédération s'élèvera à 23,0 millions de francs.

⁵⁵ Compte tenu de la réduction de la contribution fédérale de 0,15 à 0,12% de la somme des salaires soumis à cotisation pour les années 2006 à 2008 conformément au programme d'allègement budgétaire 2004 du 17 juin 2005RO 2005 5427

| | | | |
|------|--------------|-------------|--------------|
| 2007 | 281 millions | | |
| 2008 | 293 millions | | |
| 2009 | 375 millions | | |
| 2010 | 380 millions | | |
| 2011 | 387 millions | 23 millions | 410 millions |
| 2012 | 395 millions | 24 millions | 419 millions |

Pour assurer l'équilibre annuel des comptes, la Confédération doit accorder à l'assurance-chômage des prêts dits de trésorerie aux conditions du marché (art. 90b LACI). Ces prêts sont accordés indépendamment du frein à l'endettement fixé à l'art. 126 Cst.⁵⁶, sans que le compte financier de la Confédération n'en soit grevé: ces prêts devant en effet être remboursés dans les limites d'un cycle conjoncturel, ils sont couverts du point de vue de la législation financière. Les mesures prévues pour amortir les dettes (augmentation extraordinaire du taux de cotisation et prélèvement d'une cotisation de solidarité) permettent de couvrir le remboursement des emprunts, en dépit de la hausse du nombre de chômeurs exprimé en moyenne annuelle.

3.2.2 Conséquences sur le personnel

La Confédération ne devrait pas avoir besoin de personnel supplémentaire.

S'il s'avérait nécessaire d'engager du personnel à titre temporaire pour le domaine informatique de l'assurance-chômage, le compte financier de la Confédération ne serait pas affecté étant donné que c'est le fonds de compensation de l'assurance qui doit assumer ces frais de personnel en vertu de l'art. 92, al. 3, LACI.

3.3 Conséquences pour les cantons

3.3.1 Conséquences financières

En vertu des art. 90, 90a et 92 LACI, la participation de la Confédération et des cantons aux coûts de l'assurance-chômage s'élève à 0,2 % de la somme des salaires soumis à cotisation, les cantons assumant un quart de cette participation. La participation de la Confédération et des cantons correspond approximativement du coût du service public de l'emploi (offices régionaux de placement, services de logistique des mesures relatives au marché du travail, autorités cantonales) et par les MMT.

La présente révision de la loi se fondant sur une moyenne de 125 000 chômeurs, les frais susmentionnés augmenteront en conséquence. La participation de la Confédération et des cantons devant respecter la règle des 50 %, leur contribution devra augmenter chaque année globalement de 26 millions de francs en moyenne (+ 6,5 millions pour les cantons). Leur part respective ($\frac{3}{4}$ pour la Confédération, $\frac{1}{4}$ pour les cantons) demeurera cependant inchangée.

⁵⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101

| Année | Participation des cantons (loi actuellement en vigueur) | Participation des cantons Conséquences de la révision de la loi | Participation des cantons Montant total avec révision de la loi |
|-------|--|--|--|
| 2004 | 109 millions | | |
| 2005 | 109 millions | | |
| 2006 | 113 millions | | |
| 2007 | 117 millions | | |
| 2008 | 122 millions | | |
| 2009 | 125 millions | | |
| 2010 | 127 millions | | |
| 2011 | 129 millions | 8 millions | 137 millions |
| 2012 | 132 millions | 8 millions | 140 millions |

3.3.2 Conséquences sur le personnel

La révision de la loi n'entraînera pas de besoin supplémentaire en personnel pour les cantons.

3.4 Conséquences pour le domaine de l'informatique

Certains aspects de la révision (notamment les modifications concernant les périodes de cotisation, le nombre maximum de jours donnant droit aux indemnités journalières, les délais d'attente, etc.) demandent des ajustements techniques dans les systèmes informatiques de l'assurance-chômage, en particulier dans le système dédié aux caisses de chômage. L'introduction de l'art. 96c, al. 2^{bis}, LACI et de l'art. 35, al. 3^{bis}, LSE n'aura quant à elle aucune conséquence, car cette disposition ne contient aucune modification matérielle. Le temps nécessaire pour établir les spécifications, réaliser la programmation et les tests, puis introduire les modifications dans le système dépend des dispositions qui seront adoptées. Il faut toutefois compter approximativement un délai de onze mois entre la phase consacrée aux spécifications techniques et la phase de mise en service.

3.5 Conséquences économiques

3.5.1 Nécessité et possibilité de l'intervention de l'Etat

La nécessité d'intervenir a été clairement exposée et motivée dans les pages précédentes. L'augmentation du taux de cotisation découle en partie d'une obligation légale: la loi prévoit le relèvement du taux de cotisation dès que le niveau de la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage atteint, en fin d'année, 2,5 % du montant encaissé de la somme des salaires soumis à cotisation. Ce plafond d'endettement n'a tout juste pas été franchi au cours de ces dernières années. Fin 2007, la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage, née de ses emprunts – qui s'élevaient à 4,8 milliards de francs – se situait encore 1 milliard en dessous de ce montant. Du point de vue économique, il serait toutefois judicieux d'asseoir le plus rapidement possible l'assurance-chômage sur une base solide en révisant la loi.

Les données scientifiques les plus récentes indiquent que le chiffre moyen du chômage sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel n'est plus de 100 000 mais 125 000 personnes. Compte tenu de cette hypothèse de travail et des prévisions quant à l'évolution de la courbe du chômage pour les années 2008 et 2009, l'assurance-chômage ne sera pas en mesure d'amortir ses dettes avant un nouveau ralentissement de la conjoncture si la loi n'est pas révisée. En cas d'un ralentissement de la conjoncture, le plafond des dettes régi par l'art. 90c, al. 1, LACI⁵⁷, sera rapidement crevé. Les économies réalisables dans le domaine des prestations servies par l'assurance – et, par voie de conséquence, la diminution du déficit structurel de l'assurance-chômage – seraient quant à elles encore repoussées. De ce fait, la révision vise un assainissement aussi rapide que possible de l'assurance-chômage.

Le projet de révision a pour but d'asseoir l'assurance-chômage sur une base réaliste et, à plus longue échéance, stable et insensible aux fluctuations conjoncturelles en combinant des mesures sur les recettes et les dépenses. Ce projet permet également de mettre un terme à l'accroissement prévisible de l'endettement du fonds de compensation de l'assurance, qui pénalise les cotisants en raison du service de l'intérêt et du service de la dette.

3.5.2 Conséquences sur les différentes catégories sociales

En matière de cotisations, la charge des travailleurs et des employeurs sera plus lourde afin d'équilibrer les comptes et d'amortir la dette. Jusqu'à concurrence d'un salaire soumis à cotisation de 126 000 francs, 0,3 point de pourcentage sera prélevé en plus sur les cotisations des travailleurs et des employeurs (0,15 point chacun). La

⁵⁷ En vertu de l'art. 90c, al. 1, LACI, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi, si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Le Conseil fédéral augmente au préalable de 0,5 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, LACI et le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré, afin de contenir l'endettement jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi. La cotisation perçue sur la tranche de salaire située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant ne peut dépasser 1 %.

tranche de salaire excédant ce montant sera soumise à une cotisation de solidarité fixée à 1 % (0,5 % chacun pour le travailleur et l'employeur) jusqu'à concurrence de deux fois et demie le montant maximum du gain assuré. Le prélèvement de 0,1 point de pourcentage et le pour-cent de la cotisation de solidarité prélevé sur les tranches de salaire excédant le montant maximum du gain assuré permettront d'amortir la dette; ils seront perçus à titre temporaire. Si le plafond d'endettement de l'assurance devait être atteint, le Conseil fédéral serait tenu de décréter une augmentation des cotisations de 0,5 point au maximum; il pourrait ainsi augmenter la cotisation des travailleurs et des employeurs à raison de 0,25 point chacun (taux de cotisation ordinaire) et introduire une cotisation de solidarité de 1 % (prélevée sur la tranche de salaire excédant le montant maximum du gain assuré).

La question des prestations est beaucoup plus complexe. Nous pouvons toutefois retenir les points suivants:

- Le renforcement ciblé du principe d'assurance instaure un rapport plus équilibré entre le paiement des cotisations et les prestations servies. Les demandeurs d'emploi qui justifient d'une période de cotisation moindre et les personnes assurées qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation ont droit à moins de prestations.
- La suppression des incitations indésirables vise avant tout les personnes qui s'enlisent dans une situation de chômage. L'assurance-chômage aura l'obligation de concentrer ses efforts sur les activités de placement, et les personnes assurées d'accepter plus rapidement l'emploi qui leur est proposé. Ce sont au premier chef les chômeurs de longue durée et les travailleurs plus âgés qui sont concernés.

Les différentes mesures d'économie frappent diverses catégories de personnes mais de manière modérée.

Voici les quatre mesures les plus importantes:

- a. Un gain réalisé dans le cadre d'une MMT financée par les pouvoirs publics n'a plus à être pris en compte dans le calcul du gain assuré (économie: 90 millions de francs). Les demandeurs d'emploi doivent être réinsérés le plus rapidement possible sur le marché du travail en resserrant la collaboration entre les autorités compétentes en matière de marché du travail et d'assurances sociales. Le meilleur moyen d'atteindre ce but consiste à appliquer des mesures d'incitation qui rendent plus attractive la réinsertion dans le marché du travail primaire, et non plus dans le marché du travail secondaire. Les personnes visées par ces mesures sont principalement les chômeurs de longue durée qui ont tendance à multiplier les périodes de chômage. Les travailleurs plus âgés et les travailleurs peu qualifiés sont en général surreprésentés dans cette catégorie.
- b. En vertu du principe d'assurance, il convient de renforcer le lien entre la durée de la période d'indemnisation et la période de cotisation. Les personnes qui justifient d'une période de cotisation de douze mois, mais inférieure à 18 mois, n'auront dorénavant plus droit qu'à 260 indemnités journalières au lieu de 400. Le droit à 400 indemnités journalières demeure pour les assurés qui justifient d'une période de cotisation de 18 mois et plus. Les personnes âgées de 55 ans et plus devront désormais justifier d'une période de cotisation de 22 mois pour obtenir 520 indemnités journalières

contre 18 mois et 400 indemnités journalières auparavant (économie: 174 millions de francs). Pour l'essentiel, cette réglementation devrait surtout frapper les personnes les plus âgées qui touchent des indemnités journalières, puisqu'en règle générale la durée moyenne de leur période d'indemnisation est plus longue.

- c. Les indemnités compensatoires versées dans le cadre du gain intermédiaire ne sont pas soumises à cotisation et ne doivent plus être prises en compte dans le calcul du gain assuré dans un éventuel délai-cadre subséquent, c'est-à-dire dans les cas de chômage répété (économie: 79 millions de francs). Cette modification réduit le risque que les chômeurs ne mettent pas tout en œuvre pour rechercher un emploi fixe la réglementation actuelle étant trop généreuse. Les mesures incitatives en matière de gain intermédiaire (amélioration du revenu, acquisition de nouvelles périodes de cotisation, prolongation du droit aux indemnités journalières) sont maintenues. Les adultes (par rapport aux jeunes gens), les personnes étrangères et les régions dont la part des activités à caractère saisonnier est importante, sont plus fortement touchés par cette réduction des prestations.
- d. En vertu des compétences qui lui sont déléguées par l'art. 18, al. 2, LACI, le Conseil fédéral augmentera de cinq à 120 jours le délai d'attente des personnes assurées qui viennent d'achever leur formation ou leurs études. Actuellement, les personnes ayant interrompu leur formation sans que celle-ci ait été sanctionnée par un diplôme ou ayant terminé leur scolarité obligatoire subissent déjà un délai d'attente spécial de 120 jours. La durée maximale de la période d'indemnisation applicable à toutes les catégories de personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation (personnes venant d'achever leurs études ou leur scolarité obligatoire, personnes de retour de l'étranger, personnes libérées pour raison de maladie, d'accident, de maternité, de séparation ou de divorce) doit être réduite de 260 jours à 90 jours (économie: 90 millions de francs). Cette mesure ne s'applique pas aux jeunes qui ont achevé un apprentissage professionnel selon le système dual et qui ont de ce fait cotisé à l'assurance-chômage. Dans l'ensemble, cette mesure frappe principalement les jeunes et les jeunes adultes, étant donné que les élèves et les étudiants venant d'achever leur scolarité ou leurs études doivent faire face à la réduction de leur période d'indemnisation et à l'allongement de leur délai d'attente spécial. La mise en place de certaines MMT devrait permettre d'en atténuer la rigueur.

3.5.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

3.5.3.1 Cotisations et financement

Le niveau élevé des prélèvements sur les salaires représente un coût important pour l'employeur. Lorsque la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage sera renflouée, la charge supplémentaire qui pèse sur le revenu s'élèvera au total à 0,2 point de pourcentage jusqu'à hauteur du gain assuré maximum, répartie à parts égales entre l'employeur et le travailleur.

L'augmentation des cotisations peut renchérir le coût du travail par rapport à celui du capital et peser sur l'emploi. En soi, l'augmentation des cotisations reste

modérée, même si elle n'est pas sans conséquence. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les cotisations versées à l'assurance-chômage s'additionnent à toute une série de charges sociales, de taxes et d'impôts, dont la somme est susceptible d'exercer des effets non négligeables sur le niveau de l'emploi⁵⁸. Toutefois, le marché du travail de la Suisse étant flexible, il est possible de compenser à long terme, en partie au moins, ce renchérissement en adaptant les salaires. Dans le passé, par ailleurs, l'assurance-chômage a déjà abaissé le taux de ses cotisations, et même de manière significative, puisqu'il a été ramené de 3 à 2 %. L'augmentation proposée se justifie par la possibilité d'asseoir durablement l'assurance-chômage sur une base solide. Si le projet de révision est abandonné, il ne sera plus question de rétablir l'équilibre. Or, le Conseil fédéral est dans l'obligation d'augmenter le taux de cotisation, dès que le plafond d'endettement défini dans la LACI est atteint. L'abandon du projet de révision ne présente donc aucun avantage par le coût du travail. L'instauration d'une situation équilibrée pour l'assurance-chômage l'emportera donc sur l'augmentation modérée du taux de cotisation.

3.5.3.2 Prestations

Les restrictions prévues au niveau des prestations sont modérées et ne compromettent pas le filet de sécurité tendu contre le risque de chômage. Les modifications susceptibles d'altérer les prestations de base de l'assurance-chômage ont été sciemment écartées. La flexibilité du marché du travail, combinée avec le filet de sécurité de qualité que représente l'assurance-chômage, constitue un facteur important au service de la place économique suisse. L'élimination des mesures d'incitation indésirables aboutissant au maintien prolongé en situation d'aide sociale permet d'atténuer l'acuité de la problématique des prestations, ce qui accélérera la réinsertion sur le marché du travail. La révision élimine également le cercle vicieux dans lequel les demandeurs d'emploi peuvent tomber en participant à des programmes d'occupation organisés par l'aide sociale, qui leur permettent ensuite de générer de nouveaux droits à l'indemnité de chômage. En outre, la promotion de la collaboration interinstitutionnelle confèrera plus de transparence et de pragmatisme aux organes d'intégration concernés, à savoir l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale, en redistribuant leurs tâches. Les demandeurs d'emploi n'étant pas tous aptes à être réinsérés plus rapidement, les charges qu'ils induisent grèveront certes un peu plus lourdement d'autres services sociaux (en particulier l'aide sociale). la révision ne fait cependant que corriger une répartition des tâches et des charges jusqu'ici peu adéquate. En contrepartie, l'aide sociale profitera aussi de la pression accrue exercée en vue de la réinsertion rapide des personnes concernées.

⁵⁸ Selon les données de l'OCDE, le taux marginal d'imposition sur le revenu du travail (y compris les cotisations sociales) qui s'applique aux travailleurs bien qualifiés en Suisse est aujourd'hui supérieur à celui de l'Espagne et de l'Autriche, et à peine inférieur à celui de l'Allemagne. Il s'agit du total tax wedge calculé pour une personne habitant Zurich, disposant d'un salaire équivalent à 167 % du salaire moyen d'un travailleur. Cf. OECD Tax Database.

3.5.3.3 Dettes

La réforme permettra d'amortir les dettes du fonds de compensation de l'assurance-chômage si les hypothèses se confirment. Même si ces dettes se montent actuellement à moins de 1 % du PIB, elles viennent s'ajouter à celles de la Confédération, des autres assurances sociales, des cantons et des communes.

Du point de vue structurel, la hausse de l'endettement public, surtout lorsque l'emprunt est affecté aux dépenses courantes, a plusieurs conséquences défavorables. D'une part, elle transfère le fardeau aux contribuables futurs, qui subiront une augmentation des impôts. D'autre part, elle peut impliquer une hausse des taux d'intérêt, avec un effet négatif sur le capital et la productivité de l'économie.

3.5.4 Autres solutions examinées

D'autres solutions ont été examinées avant d'être rejetées parce qu'elles étaient moins appropriées au but recherché. S'en tenir à une simple augmentation des cotisations aurait surchargé les employeurs et les employés, en plus de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée pour le financement de l'assurance-invalidité. Faire l'économie de l'augmentation des cotisations aurait exigé des coupes importantes dans les prestations et ne serait que difficilement explicable du point de vue de la politique sociale. La solution proposée, qui repose sur l'augmentation modérée des cotisations et sur des économies, l'emporte sur ces deux autres variantes.

Renoncer à la réforme proposée aurait des conséquences nettement plus graves du point de vue économique. L'assurance-chômage assume un rôle de stabilisateur automatique tout au long d'un cycle conjoncturel. Dans les phases de haute conjoncture, le montant des recettes excède celui des dépenses, tandis que des ressources sont soustraites à l'économie, ce qui entraîne un tassement de la demande. Durant les phases de faible conjoncture, en revanche, les prestations de chômage soutiennent les revenus, ce qui a pour effet de stabiliser les dépenses de consommation. Le résultat net maximum est d'environ 2 milliards de francs par année, ce qui correspond à peu près à un demi-point de pourcentage du PIB. La réforme proposée permet d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'assurance-chômage et, par voie de conséquence, rehausse le degré de symétrie et d'efficacité de cet instrument de stabilisation automatique. Les répercussions sur l'activité économique sont donc positives, d'autant que l'assurance-chômage est à même de réagir plus rapidement, et de manière plus équilibrée, que n'importe quel autre programme conjoncturel fondé sur la primauté des dépenses.

Renoncer au remboursement de la dette de l'assurance-chômage remettrait en question son aptitude à stabiliser l'économie. En vertu de la règle de financement actuelle, les cotisations doivent être augmentées si la dette des comptes du fonds de compensation dépasse 2,5 % de la somme des gains assurés (2007: 5,8 milliards de francs). L'endettement affichant actuellement quelque 4,8 milliards de francs, le seuil des 2,5 % sera très rapidement franchi si la conjoncture s'affaiblit. Le Conseil fédéral devrait donc relever le taux des cotisations au moment précis où l'économie aurait plutôt besoin d'impulsions.

3.5.5 Aspects pratiques de l'exécution

La révision tient compte de l'applicabilité de la loi pour l'économie. Elle n'introduit que fort peu d'éléments nouveaux au niveau de l'exécution de la loi; celle-ci continuera donc d'être exécutée dans le même cadre.

3.6 Autres conséquences: Interfaces dans le domaine de la sécurité sociale

La présente révision permet de renforcer le principe d'assurance. Actuellement, certaines personnes peuvent rester trop longtemps hors du monde du travail, entre autres grâce à l'aménagement d'interfaces entre l'assurance-chômage et d'autres branches de la sécurité sociale dont, au premier chef, l'aide sociale. A l'heure actuelle, il arrive que des cantons et des communes placent des personnes parvenues en fin de droits dans des programmes d'occupation pour une durée de douze mois afin qu'elles acquièrent de nouveaux droits à l'indemnité de l'assurance-chômage. Une telle politique permet chaque année à quelques milliers de personnes de justifier en permanence de nouveaux droits aux prestations de l'assurance-chômage sans que cela leur permette pour autant de s'ouvrir de réelles perspectives d'intégration sur le marché de l'emploi. Après la révision de la loi, la participation aux mesures relatives au marché du travail financées par les pouvoirs publics ne donnera par conséquent plus droit à de nouvelles prestations servies par l'assurance-chômage.

Dans le même ordre d'idées, le principe d'assurance sera renforcé en ce sens que l'ouverture du droit aux prestations de l'assurance-chômage sera rendu plus difficile pour les personnes assurées qui ont épuisé leur droit à l'indemnité de chômage. Pour des raisons d'efficacité – la présente révision le propose expressément –, le canton qui assume la responsabilité d'encadrer une personne et l'assigne à un programme organisé par l'assurance-chômage doit prendre les frais concernés à sa charge à hauteur de 50 %, et non plus 20 % comme jusqu'à présent. Ce genre de mesures pourront être mieux ciblées et adaptées à la personne concernée. Les personnes à la recherche d'un emploi, y compris celles qui ne touchent pas d'indemnités de l'assurance-chômage, pourront toujours bénéficier des prestations de services offertes par les offices régionaux de placement.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet a été annoncé dans le message sur le programme de législature de 2007 à 2011 à titre d'objet des grandes lignes⁵⁹.

⁵⁹ FF 2008 669 et 705.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Constitution habilite le Conseil fédéral à légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage en vertu des art. 114, et 110, al. 1, let. a et c⁶⁰. Le présent projet de révision est conforme à ces articles.

La révision de la loi sur l'assurance-chômage est par ailleurs compatible avec les principes régissant la nouvelle péréquation financière.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le domaine de l'assurance-chômage, l'Union européenne ne connaît pas d'harmonisation proprement dite des prescriptions légales, mais elle édicte des règles de coordination pour garantir la libre circulation des personnes, lesquelles figurent dans le règlement (CEE) N° 1408/71⁶¹ et dans le règlement (CEE) N° 574/72⁶² du Conseil, qui en fixe les modalités d'application. En vertu de l'art. 8 et de l'art. 1 de l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes, conclu entre la Confédération, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, la Suisse s'est engagée à reprendre les prescriptions des règlements sur la coordination des régimes de sécurité sociale ou à appliquer des dispositions comparables. Le présent projet de révision est compatible avec les règles de coordination du droit européen et ne crée pas de divergences à cet égard.

5.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst⁶³, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet de modification de la loi sur l'assurance-chômage suit en conséquence la procédure applicable aux lois fédérales.

⁶⁰ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, **RS 101**

⁶¹ Règlement (CEE) No 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part, et la Suisse d'autre part; **RS 0.831.109.268.1**.

⁶² Règlement (CEE) No 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 concernant l'application des dispositions du règlement (CEE) No 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part, et la Suisse d'autre part. **RS 0.831.109.268.11**

⁶³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, **RS 101**

5.4 Frein aux dépenses

La modification apportée à l'art. 90a LACI entraîne l'ajustement au nouveau chiffre moyen de chômeurs de la participation durable de la Confédération en matière de financement du service public de l'emploi et de mesures relatives au marché du travail. En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.⁶⁴, ce réajustement doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'il s'agit de nouvelles dépenses périodiques excédant 2 millions de francs.

5.5 Délégation de compétences législatives

La liste des nouvelles compétences législatives transmises au Conseil fédéral est dressée ci-dessous. Les compétences législatives actuelles ne sont mentionnées que dans la mesure où elles subissent une modification de fond; elles ne sont pas citées si elles sont simplement déplacées en fonction de la nouvelle systématique de la loi.

L'art. 11, al. 4, LACI, donne la possibilité au Conseil fédéral de déroger au principe voulant que les heures supplémentaires qui n'ont pas été compensées soient intégralement prises en considération à titre de perte de travail.

L'art. 64a, al. 1, let. b, donne la compétence au Conseil fédéral de permettre à des personnes subissant le délai d'attente visé à l'art. 18, al. 2, de participer à des stages professionnels en cas de forte recrudescence du chômage.

La norme de délégation visée à l'art. 64a, al. 4^{bis}, permet au Conseil fédéral de fixer le montant de l'indemnité mensuelle versée aux personnes qui participent à un semestre de motivation pendant le délai d'attente. Cette norme crée la base légale de l'art. 97b OACI.

Les normes de délégation visées aux art. 82, al. 5, et 85g, al. 5, permettent au Conseil fédéral de fixer le montant de la bonification accordée aux fondateurs des caisses de chômage et aux cantons pour risque de responsabilité.