



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la
recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Marché du travail / Assurance-chômage
Intégration / Coordination

Berne, le 27 février 2013

Résumé des résultats de la procédure de consultation

sur le

déplafonnement du pourcent de solidarité dans l'assurance-chômage

1. Contexte

Le 5 juillet 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a déposé la motion 11.3755 « Assainissement de l'assurance-chômage ». Le 16 septembre 2011, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de l'accepter. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté la motion, respectivement le 13 mars 2012 (106 voix contre 65) et le 25 septembre 2012 (sans lui opposer de contre-projet).

Le 14 novembre 2012, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le déplafonnement du pourcent de solidarité dans l'assurance-chômage (AC), qui s'est terminée le 31 janvier 2013.

2. Participants

Parmi les 88 milieux consultés par courrier, 52 ont répondu et six ont accepté d'être consultés sans invitation.

2.1 Cantons (26)

Les 26 cantons ont participé à la procédure de consultation.

2.2 Partis (5)

Les partis suivants représentés à l'Assemblée fédérale ont pris position :

PDC, PEV, PLR, UDC et PSS.

2.2 Associations faitières des communes, des villes et de l'économie (9)

L'Union des communes suisses, l'Association des villes suisses, la Société suisse des employés de commerce, economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse, l'Union suisse des paysans et Travail.Suisse ont pris position.

2.2. Autres associations et organisations (18)

Caritas Suisse, la Communauté genevoise d'action syndicale, la Fédération des Entreprises Romandes, la Conférence des offices AI, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, la Conférence des caisses cantonales de compensation, l'Association suisse des organisateurs de mesure du marché du travail, la Conférence suisse des institutions d'actions sociales, l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales, Suisseculture, le Centre Patronal, l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles, Intégration Handicap, H+ Les hôpitaux de Suisse, le Centre social protestant, l'Union suisse des installateurs-électriciens et l'Association des offices suisses du travail ont pris position.

3. Avis général des milieux consultés

Avec 50 avis positifs et huit négatifs, la majorité des milieux consultés approuve le projet. Ces derniers voient surtout dans le déplafonnement du pourcent de solidarité une mesure appropriée pour accélérer le désendettement de l'AC. Ils estiment que la charge supplémentaire temporaire qu'il impose aux employeurs et aux travailleurs est supportable et qu'elle n'aura aucune conséquence économique significative. Selon eux, l'extension de cette cotisation de solidarité aux salaires supérieurs à 315 000 francs se justifie au nom de l'égalité de traitement, ainsi qu'en termes de politique sociale. Ils s'expriment en faveur d'un déplafonnement du pourcent de solidarité au 1^{er} janvier 2014.

Certaines associations et organisations consultées demandent des modifications supplémentaires, comme le maintien du déplaçonnement une fois l'AC désendettée (PSS, Union syndicale suisse, Travail Suisse) ou la suppression du gain maximum assuré (SEC suisse).

Bien que d'accord sur le principe d'un désendettement plus rapide de l'AC, l'UDC, le PLR, l'Union patronale suisse, l'Union suisse des arts et métier et economiesuisse, ainsi que trois autres organisations, rejettent toutefois le déplaçonnement du pourcent de solidarité. Ils fondent leur décision sur trois arguments : premièrement, le déplaçonnement renforcerait selon eux l'éloignement du principe d'assurance ; deuxièmement, ils estiment que les employés gagnant plus de 315 000 francs sont aujourd'hui déjà largement solidaires outre le pourcent de solidarité, car ils courent un risque moins élevé de se retrouver au chômage ; troisièmement, trois ans après une votation populaire, il est selon eux trop tôt pour modifier une nouvelle fois la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

L'UDC, le PLR et l'Union suisse des arts et métiers demandent à ce que des améliorations soient effectuées en matière de dépenses, afin d'accélérer le désendettement.

4. Prises de position

4.1. Cantons

Tous les cantons considèrent le déplaçonnement comme un instrument approprié désendetter l'AC plus rapidement et renforcer la solidarité. Voici les arguments supplémentaires avancés par certains d'entre eux :

Les cantons d'**AI** et d'**AR** considèrent le déplaçonnement comme justifié et supportable. Les deux cantons trouvent toutefois que parler d'une redistribution financière va trop loin.

Bien que le canton de **SO** voie dans le déplaçonnement un certain renchérissement du facteur de production *travail*, il estime qu'il contribue largement au désendettement. Tout compte fait, les avantages font pencher la balance ; selon lui, un plafonnement n'étant pas pertinent et ne se justifiant pas sur le plan juridique, il peut être supprimé.

Le canton de **SG** considère que le déplaçonnement répond à un large besoin et qu'il se justifie économiquement, car une AC en bonne santé profite à l'économie toute entière.

Zurich trouve le projet pertinent au vu de l'augmentation disproportionnée des hauts salaires et de la situation économique tendue, ainsi qu'au nom de l'égalité de traitement. Il estime que le déplaçonnement temporaire est acceptable et qu'il n'occasionnera aucune conséquence négative sur l'économie dans les prochains temps.

NE considère qu'il est justifié de renforcer la solidarité au vu des réductions de prestations décidées lors de la dernière révision, qui ont surtout touché les demandeurs d'emploi moins fortunés.

Le pourcent de solidarité étant inférieur à la cotisation ordinaire de 2,2 %, le canton de **Vaud** estime que cette contribution ne peut pas être considérée comme une taxe.

BE rappelle qu'une AC performante et financée sur le long terme est vitale pour l'économie, et qu'elle a notamment fait ses preuves en période de conjoncture difficile en stabilisant le marché du travail.

En référence au déplaçonnement des cotisations AVS, le canton d'**Argovie** considère que rien ne justifie la fixation d'un plafond de solidarité dans l'AC à partir d'un certain niveau de revenu.

GE estime qu'accélérer le désendettement de l'AC permettra de réduire le risque de réductions de prestations supplémentaires pour les chômeurs, de même que le recours à d'autres mesures d'économie.

VS souligne que le déplafonnement représente une simplification administrative pour les entreprises, puisque dorénavant seules les tranches de salaires inférieures et supérieures à 126 000 francs devront être traitées différemment pour le prélèvement de la cotisation.

4.2. Partis

Le **PS** soutient le déplafonnement. Il considère qu'un désendettement étalé sur 20 ans serait irresponsable en termes de politique financière, et propose d'examiner la suppression du plafonnement pour l'obligation de cotiser.

Le **PDC** s'engage pour un désendettement rapide et soutient la suppression du plafonnement. Il estime que l'AC conserve son caractère d'assurance malgré le déplafonnement. Selon lui, la charge qui en découle pour l'économie suisse reste supportable, notamment parce que la nouvelle réglementation permet supprimer plus tôt le pourcent de solidarité.

Le **PEV** s'intéresse au désendettement de l'AC et considère le déplafonnement comme le bon instrument.

Le **PLR** et l'**UDC** sont contre le déplafonnement, estimant qu'il est problématique de déplafonner le pourcent de solidarité trois ans après la votation. Ils considèrent en outre que les assurés gagnant plus de 315 000 francs contribuent aujourd'hui déjà largement à la solidarité, le risque qu'ils se retrouvent au chômage étant statistiquement parlant nettement inférieur. Selon eux, le déplafonnement est contraire au système, car des corrections sont nécessaires du côté des dépenses. Le **PLR** demande à ce que l'efficacité de l'exécution de l'AC fasse l'objet d'un examen : outre des économies dans les domaines de l'exécution et des prestations, les coûts et la qualité des formations notamment doivent être examinés. Quant à l'**UDC**, elle estime que le scénario basé sur un chômage moyen de 3,2 % est trop optimiste. Le parti rejette le projet, car il craint l'introduction d'un « impôt spécial destiné à des fins déterminées » pour les hauts revenus.

4.3 Associations faitières des communes, des villes et de l'économie

La **Société suisse des employés de commerce** considère le déplafonnement comme pertinent et nécessaire. Elle propose de relever également, dès que possible, le gain assuré maximum.

L'**Union patronale suisse** et **economiesuisse** rejettent le projet. Les deux associations estiment en effet que le pourcent de solidarité porte atteinte au principe d'assurance, qu'une plus grande répartition n'est pas souhaitée et que changer la loi trois ans seulement après la votation populaire est une erreur sur le plan démocratique. Selon eux, une augmentation des charges salariales encherirait le facteur *travail*, ce qui serait dommageable pour l'industrie d'exportation notamment.

L'**Association des communes suisses** approuve le projet.

Bien que l'**Union suisse des arts et métiers (USAM)** ne s'estime concernée par le déplafonnement que dans certains cas particuliers, elle considère malgré tout qu'il est erroné de déplafonner le pourcent de solidarité, et tient au principe d'assurance. Selon elle, les assurés percevant un revenu supérieur à 126 000 francs versent aujourd'hui déjà des cotisations de solidarités significatives à l'AC : en plus du pourcent de solidarité prélevé depuis 2011, le risque qu'elles se retrouvent au chômage est nettement plus faible. L'USAM n'a rien contre un assainissement plus rapide, pour autant que cela se fasse uniquement via une plus grande rationalisation des ressources.

L'**Union syndicale suisse** s'est prononcée en faveur du déplafonnement, afin de conserver le fonctionnement de l'AC et de lui garantir des finances durables. Selon elle, le déplafonnement est nécessaire au désendettement ; pour des motifs d'équité, elle le considère juste et essentiel. Elle souligne le mode de financement solidaire de l'AVS et de l'AI, qui représente, selon elle, une des plus grandes forces du système suisse d'assurances sociales. Un plafonnement dans l'AC y est diamétralement opposé, c'est pourquoi il doit être supprimé.

L'**Union des villes suisses** salue la modification de loi. Elle estime qu'un marché du travail libéral profite aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs ayant un revenu élevé. Dans ce contexte, elle considère que cette charge supplémentaire est supportable pour eux dans l'optique d'une solidarité pour tous. Elle part du principe que cette modification n'entraînera aucune conséquence négative sur l'économie suisse. De plus, elle ajoute qu'une bonne organisation de l'AC en termes de rentrées est déterminante, afin de pouvoir réagir politiquement aux déficits autrement qu'en réduisant les prestations pour certains groupes de bénéficiaires.

L'**Union suisse des paysans** approuve la modification proposée. Elle estime en effet qu'accélérer le désendettement permet de renforcer l'AC pour affronter des périodes de chômage élevé, et qu'une assurance-chômage financièrement saine est essentielle pour toute l'économie suisse.

Travail.Suisse soutient un désendettement plus rapide de l'AC, estimant que le désendettement d'une assurance sociale sensible à la conjoncture, comme l'AC, ne devrait pas s'étendre sur plusieurs cycles conjoncturels, la marge de manœuvre en termes de prestations étant limitée durant cette période. L'association ajoute qu'un déplafonnement pallie un peu le déséquilibre entre les cotisants dû à l'augmentation disproportionnée des hauts salaires. Dans ce contexte, Travail.Suisse estime que le pourcentage de solidarité doit être maintenu une fois l'AC désendettée.

4.4. Autres organisations et associations

La **Conférence des caisses cantonales de compensation** et l'**Association suisse des caisses de compensation professionnelle** limitent leur prise de position aux aspects techniques du projet. Elles approuvent la mise en œuvre des modifications au 1^{er} janvier 2014, car un changement dans l'année leur causerait, ainsi qu'aux entreprises concernées, des charges administratives supplémentaires trop importantes. Elles estiment en outre que la prise en compte proportionnelle de versements non mensuels, tels que le 13^e salaire ou des bonus, compliqueraient encore un décompte dans l'année.

Le **Centre social protestant** soutient le projet visant à désendetter l'AC plus rapidement et estime qu'il permet de réduire le risque de réductions supplémentaires de prestations. Selon lui, la forte augmentation des hauts salaires ces dernières années justifie le déplafonnement, qui n'aura aucune conséquence sur l'économie.

Le **Centre Patronal** et l'**Union suisse des installateurs-électriciens** s'opposent catégoriquement au déplafonnement du pourcentage de solidarité, estimant que, même plafonné, il contrevient déjà au principe d'assurance. Même si le pourcentage de solidarité a été accepté pour désendetter l'AC, son extension équivaldrait à une intervention fiscale dans l'AC. Ils estiment que les personnes gagnant bien leur vie fournissent déjà une contribution importante via les impôts. Les cotisations AVS ont été déplafonnées dans un souci de solidarité et de répartition, et les rentes qu'elles génèrent sont faibles. Ceci doit rester, selon eux, une exception.

La **Communauté genevoise d'action syndicale** se prononce en faveur du projet et propose un déplafonnement permanent. Elle suggère également d'examiner la question d'un nouveau système de financement basé sur différentes primes d'assurance. Elle demande en outre des améliorations du côté des prestations, afin de compenser les réductions décidées dans le cadre de la 4^e révision partielle de la LACI.

La **Fédération des Entreprises Romandes (FER)** rejette le projet, estimant qu'il contribue à l'éloignement du principe d'assurance et augmente la charge financière des employeurs et des travailleurs. Selon elle, il entraînerait des conséquences négatives et pourrait, par exemple, conduire à des délocalisations. La FER souligne que la durée du désendettement et, partant, du prélèvement de la cotisation de solidarité, est plutôt vague et qu'il n'est aujourd'hui pas possible de la calculer précisément.

Integration Handycap ne voit aucune raison de traiter les revenus à partir de 315 000 francs différemment que les revenus situés entre 126 000 et 315 000 francs ; elle approuve donc le projet sans réserves.

La **Conférence des offices AI** soutient le déplafonnement, car elle est pour une assurance sociale financièrement équilibrée.

L'**Union suisse des paysannes et des femmes rurales** approuve la modification proposée. Elle estime en effet qu'accélérer le désendettement permet de renforcer l'AC pour faire face aux périodes de chômage élevé, et qu'une assurance-chômage financièrement saine est essentielle pour toute l'économie suisse.

La **CSIAS** salue le déplafonnement en vue d'accélérer le désendettement de l'AC et partage l'argument figurant dans le projet mis en consultation, à savoir que les conséquences économiques qui en résultent sont insignifiantes.

Suite à une enquête réalisée auprès de ses membres, l'association nationale **H+ Les hôpitaux de Suisse** s'exprime en faveur des modifications prévues.

L'**AOMAS**, **suisse culture** et **Caritas** saluent et soutiennent le projet, considérant qu'il renforce la solidarité entre les différentes classes de revenu.

Travail.Suisse est d'avis que le désendettement d'une assurance sociale sensible à la conjoncture, comme l'AC, ne doit pas s'étendre sur plusieurs cycles conjoncturels, la marge de manœuvre du côté des prestations étant réduite durant cette période. L'association estime qu'appliquer la même charge aux salaires élevés et moyens est supportable, les travailleurs gagnant plus de 315 000 francs risquant moins de se retrouver au chômage. Sans compter que ces personnes exercent souvent des fonctions qui leur permettent d'influencer les restructurations et les réductions d'effectifs. Travail.Suisse plaide pour le maintien du pourcentage de solidarité une fois l'AC désendettée.

La **CDEP**, la **CDAS** et l'**AOST** soutiennent à l'unanimité le projet pour un désendettement plus rapide de l'AC et un renforcement du principe de solidarité.

5. Liste des cantons, partis, associations et organisations consultés (y compris les abréviations et leur prise de position)

5.1. Cantons

Nom	Abréviation	Avis
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU	Est d'accord avec le projet.
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW	Est d'accord avec le projet.

Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS	Est d'accord avec le projet.
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH	Est d'accord avec le projet.
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausser-rhoden	AR	Est d'accord avec le projet.
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG	Est d'accord avec le projet.
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG	Est d'accord avec le projet.
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG	Est d'accord avec le projet.
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE	Est d'accord avec le projet.
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU	Est d'accord avec le projet.
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC	

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Nom	Abréviation	Avis
Parti bourgeois démocratique	PBD	

Parti démocrate chrétien	PDC	Est d'accord avec le projet.
Christlich-soziale Partei Obwalden	PCS-OW	
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis	CSPO	
Parti évangélique suisse	PEV	Est d'accord avec le projet.
Les Libéraux-Radicaux	PLR	N'est pas d'accord avec le projet.
Parti écologiste suisse Grünes Bündnis GB (membre du PES)	PES	
Parti vert'libéral suisse	pvl	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Romand	MCR	
Union démocratique du centre	UDC	N'est pas d'accord avec le projet.
Parti socialiste suisse	PSS	Est d'accord avec le projet.

5.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national

Nom	Abréviation	Avis
Association des communes suisses	ACS	Est d'accord avec le projet
Union des villes suisses	UVS	Est d'accord avec le projet
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	

5.4 Associations faitières de l'économie qui oeuvrent au niveau national

Nom	Abréviation	Avis
Société suisse des employés de commerce	SEC Suisse	Est d'accord avec le projet
economiesuisse Fédération des entreprises suisses	economiesuisse	N'est pas d'accord avec le projet
Union suisse des arts et métiers	USAM	N'est pas d'accord avec le projet
Union patronale suisse	UPS	N'est pas d'accord avec le projet
Union suisse des paysans	USP	Est d'accord avec le projet.
Association suisse des banquiers	ASB	
Union syndicale suisse	USS	Est d'accord avec le

		projet
Travail.Suisse	Travail.Suisse	Est d'accord avec le projet.

5.5. Autres organisations et associations

Nom	Abréviation	Avis
Association de défense des chômeuses et des chômeurs	ADC	
Caritas Suisse	Caritas	Est d'accord avec le projet.
Communauté genevoise d'action syndicale	CGAS	Est d'accord avec le projet.
Groupe d'échange d'expériences des caisses de chômage des organisations de travailleurs	GEEOT	
Fédération des Associations d'Etudiantes	FAE	
Fédération des Entreprises Romandes	FER	N'est pas d'accord avec le projet
GastroSuisse	GastroSuisse	
Hauseigentümergeverband Schweiz	HEV	
Conférence des offices AI	COAI	Est d'accord avec le projet.
Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales	CDAS	Est d'accord avec le projet.
Conférence des directeurs cantonaux des finances	CDF	
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique	CDEP	Est d'accord avec le projet.
Conférence des caisses cantonales de compensation	CCCC	Est d'accord avec le projet.
Partenaire pour l'emploi	PPE	
Pro Infirmis Suisse	Pro Infirmis	
Schweizerischer Verband von Arbeitslosenstellen der privaten Wirtschaft	SVAK	
Association des organisateurs de mesure du marché du travail	AOMAS	Est d'accord avec le projet.
Conférence suisse des institutions d'action sociale	CSIAS	Est d'accord avec le projet.
Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes	CSDE	
Oeuvre suisse d'entraide ouvrière	OSEO	
Fédération suisse pour l'intégration des handicapés	FSIH	
Conférence suisse des secrétaires municipaux	CSSM	

Syndicat suisse film et video	ssfv	
Société suisse des ingénieurs et des architectes	SIA	
Schweizerischer Bühnen Künstler Verband	SBKV	
Union suisse des paysannes et des femmes rurales	USPF	Est d'accord avec le projet.
Fédération des Eglises protestantes de suisse	feps	
Initiative des villes : Politique sociale		
Suisseculture	Suisseculture	Est d'accord avec le projet.
CNA	CNA	
Swissstaffing	Swissstaffing	
Secrétariat central Syna	Syna	
Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs	SIT	
Syndicat Suisse Romand du Spectacle	SSRS	
Club Suisse des Trolleybus	TVS	
Association des offices suisses du travail	AOST	Est d'accord avec le projet.
Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein	VAK	
Vereinigung Aargauischer Angestellterverbände	VAA	

6. Avis d'associations et d'organisations qui n'ont pas été interrogées:

Nom	Abréviation	Avis
Centre Patronal		N'est pas d'accord avec le projet
Association suisse des caisses de compensation professionnelles	ACCP	Est d'accord avec le projet.
Integration Handicap		Est d'accord avec le projet.
H+ Les hôpitaux de Suisse		Est d'accord avec le projet.
Centre social protestant	CSP	Est d'accord avec le projet.
Union suisse des installateurs-électriciens	USIE	N'est pas d'accord avec le projet