

12.xxx

Pour consultation

Pour modification de la loi sur l'assurance-chômage

(Déplafonnement du pourcent de solidarité dans l'assurance-chômage)

du ...

---

## Condensé

***Il faut déplaçonner le pourcent de solidarité afin de désendetter plus rapidement le fonds de compensation de l'assurance-chômage.***

### **Contexte**

*Le montant des dettes de l'assurance-chômage (AC) est élevé : il atteint aujourd'hui 5,4 milliards de francs<sup>1</sup>. Dans le cadre de la quatrième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), le législateur a introduit au 1<sup>er</sup> janvier 2011 une cotisation de solidarité de 1 % sur la tranche de salaires non assurés située entre 126 000 et 315 000 francs. Cette cotisation de solidarité est payée pour moitié par le travailleur et pour moitié par l'employeur. Le 5 juillet 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a déposé une motion visant à déplaçonner le pourcent de solidarité afin d'accélérer le désendettement de l'assurance-chômage. Le Conseil fédéral et une grande majorité du Parlement ont soutenu cette motion.*

### **Contenu du projet**

*Le projet propose de modifier dans la LACI les dispositions transitoires et l'article 90c, de façon à ce qu'une cotisation de solidarité de 1 % puisse être prélevée sur les salaires soumis à l'AVS à partir du montant maximum du gain assuré, actuellement fixé à 126 000 francs. Cette cotisation de solidarité sera prélevée jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, aura atteint ou dépassera 0,5 milliard de francs.*

*Le déplaçonnement taxe temporairement et dans une mesure supportable les salaires supérieurs à 315 000 francs. Les recettes supplémentaires ainsi obtenues permettront de réduire d'un quart la période de désendettement de l'AC (15 ans au lieu de 20) et d'alléger plus rapidement la charge sur les tranches de salaires supérieures à 126 000 francs, pour autant que le taux de chômage moyen durant la période de désendettement se monte à 3,2 %.*

<sup>1</sup> Situation en octobre 2012.

## Message

### 1 **Grandes lignes du projet**

Dans le domaine de l'assurance-chômage (AC), les salaires soumis à l'AVS sont assurés jusqu'à 126 000 francs par an. Par conséquent, les cotisations ordinaires, actuellement fixées à 2,2 %, ne sont prélevées que sur cette tranche de salaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, un pourcent de solidarité est perçu sur la tranche de salaires entre 126 000 et 315 000 francs. Cette cotisation fait ainsi participer au désendettement les salaires élevés. Lors de sa session d'automne 2012, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de préparer un projet de déplafonnement de la cotisation de solidarité pour que toutes les tranches de salaires supérieures à 126 000 francs contribuent au désendettement.

Par le passé, une cotisation de solidarité avait déjà été prélevée entre 1999 et 2003 pour désendetter l'AC. A cette époque, la Constitution fédérale (Cst.) imposait de fixer un plafond pour ce prélèvement. Ce n'est plus le cas avec la Constitution actuelle. Lors de la révision de 2003, ceci n'a pas été pris en compte car un déplafonnement du pourcent de solidarité et les 40 millions de francs qu'il aurait permis d'engranger ne représentaient pas, d'un point de vue relatif, un supplément suffisant en termes de recettes. Depuis lors, la situation a changé : les hauts salaires ont littéralement explosé, si bien qu'un déplafonnement représenterait annuellement pour l'AC environ 90 millions de francs de rentrées supplémentaires. Ces nouvelles cotisations sont supportables du point de vue socio-politique car elles chargent proportionnellement de la même manière les hauts et les moyens salaires.

#### 1.1 **Débats parlementaires**

Le 5 juillet 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) s'est penchée sur l'initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Prelicz-Huber 10.491 « Modification de la loi sur l'assurance-chômage. Appliquer le même taux de cotisation à tous les revenus ».

Cette initiative parlementaire demandait que le taux de cotisation ordinaire de 2,2 % soit appliqué à toutes les tranches de revenus. Après avoir recommandé le rejet de l'initiative, la CER-CN déposa de son côté la motion 11.3755 « Assainissement de l'assurance-chômage ». La motion chargeait le Conseil fédéral de soumettre aux chambres une modification de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) afin qu'une cotisation de solidarité de 1 % puisse être prélevée aussi sur les salaires supérieurs à 315 000 francs de façon à accélérer le désendettement de l'assurance-chômage.

Le 16 septembre 2011, le Conseil fédéral recommandait d'accepter la motion 11.3755 « Assainissement de l'assurance-chômage ».

Le 13 mars 2012, le Conseil national donnait suite à la recommandation de la CER-CN en acceptant la motion 11.3755 par 106 voix contre 65.

Le 19 juin 2012, la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats (CSSS-CE) acceptait la motion par 10 voix contre 2. Le 25 septembre 2012, le Conseil des Etats suivait la recommandation de la CSSS-CE sans contre-projet.

## **1.2 Motif et évaluation de la nouvelle réglementation proposée**

Lors de la quatrième révision partielle de la LACI, le législateur a introduit au 1<sup>er</sup> janvier 2011 une cotisation de solidarité temporaire dans le but de désendetter l'AC. Cette cotisation de 1 % est prélevée sur les parts de salaire non assurées situées entre le gain maximum assuré et deux fois et demie ce montant ; soit actuellement entre 126 000 et 315 000 francs. Afin d'accélérer l'amortissement de la dette la cotisation de solidarité doit être déplafonnée et prélevée désormais sur toutes les tranches salariales dès 126 000 francs. Le Conseil national et le Conseil des Etats soutiennent la motion dans une large majorité.

Avec un taux de chômage moyen de 3,2 %, l'AC peut amortir avec le plafonnement actuel environ 300 millions de francs par an sur sa dette. Ce montant se compose de la cotisation de solidarité et d'un excédent sur l'exercice en cours<sup>2</sup>. Avec un taux de chômage moyen de 3,2 %, le déplafonnement permettrait de générer annuellement environ 90 millions de francs supplémentaires grâce à la cotisation de solidarité. Dans ces conditions, le montant total destiné au désendettement passerait de 300 à 400 millions de francs environ. Conformément à la disposition transitoire entrée en vigueur lors de la dernière révision de la LACI, la cotisation de solidarité sera prélevée jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, aura atteint ou dépassera 0,5 milliard de francs.

Déplafonner la cotisation de solidarité permettrait de faire aussi participer au désendettement les salaires supérieurs à 315 000 francs de manière proportionnelle. La suppression du plafond garantirait ainsi un traitement égal de tous les salaires supérieurs à 126 000 francs en termes de pourcentage. Sans compter qu'un déplafonnement contribuerait aussi à taxer moins longtemps les tranches de salaires entre 126 000 et 315 000 francs par le pourcent de solidarité.

## **1.3 Mise en œuvre**

Le Parlement souhaite que le déplafonnement entre en vigueur aussi rapidement que possible. La modification des cotisations doit impérativement avoir lieu au début d'une année. Modifier le taux de cotisation en cours d'année entraînerait une charge administrative et financière importante, principalement pour les entreprises mais aussi pour l'AC. Par ailleurs, les modifications doivent être annoncées plusieurs mois à l'avance, afin que les employeurs puissent planifier et entreprendre correctement les adaptations à apporter au versement des salaires. Les caisses de compensation de l'AC doivent, elles aussi, adapter leurs programmes et leurs formulaires, communiquer les informations nécessaires et effectuer davantage de contrôles. Par conséquent, une mise en œuvre ne serait possible qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au plus tôt.

<sup>2</sup> Avec un taux de chômage de 3,2 %, les recettes des cotisations ordinaires fixées à 2,2 % moins les dépenses pour l'AC donnent un excédent comptable.

## 1.4 Classement d'interventions parlementaires

Les modifications proposées dans le présent rapport mettent en œuvre la motion 11.3755 « Assainissement de l'assurance-chômage » (CER-N ; acceptée : le 13 mars 2012 par le CN ; le 25 septembre 2012 par le CE).

## 2 Explications individuelles des articles

### *Art. 90c, al. 1 Risque conjoncturel (ancienne version)*

Si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement. Il augmente au préalable d'au plus 0,3 point de pourcentage le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, et le salaire soumis à cotisation d'au plus deux fois et demie le montant du gain assuré. 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 %.

### *Art. 90c, al. 1 Risque conjoncturel (nouvelle version)*

Si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement. Il augmente au préalable de 0,3 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, et soumet à l'obligation de cotiser les salaires supérieurs au montant maximum du gain assuré. La cotisation perçue sur les salaires supérieurs au montant maximum du gain assuré ne peut dépasser 1 %.

Lors de la troisième révision partielle de la LACI en 2003, le législateur avait introduit l'article 90c, veillant ainsi à ce que le Conseil fédéral doive lancer une révision de la loi au cas où la dette du fonds de l'AC atteindrait 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation (soit 6,9 milliards de francs en 2012). Le Conseil fédéral doit relever temporairement le taux de cotisation de 0,3 % au maximum et prélever désormais une cotisation de 1 % sur toutes les tranches des salaires supérieures au gain maximum assuré. La réglementation relative à la précédente augmentation de la cotisation met fin au processus d'endettement de l'AC durant les travaux de révision.

### *Disposition transitoire de la modification du 19 mars 2010 sur l'assurance-chômage (ancienne version)*

Jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 0,5 milliard de francs, une cotisation de 1 % est prélevée sur la tranche comprise entre le montant maximal du gain assuré et deux fois et demie ce montant. La compétence du Conseil fédéral de percevoir une cotisation d'au plus 1 % sur cette tranche en vertu de l'art. 90c, al. 1, est supprimée.

### *Disposition transitoire de la modification du 19 mars 2010 sur l'assurance-chômage (nouvelle version)*

Une cotisation de 1 % est prélevée sur les salaires supérieurs au montant maximum du gain assuré, jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 0,5 milliard de francs. La compétence du Conseil fédéral de percevoir une cotisation d'au plus 1 % sur ces salaires en vertu de l'art. 90c, al. 1, est supprimée.

La cotisation ordinaire de 2,2 % actuellement en vigueur sert à équilibrer l'exercice en cours. Une cotisation de solidarité de 1 % est prélevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour l'amortissement de la dette. Désormais, cette cotisation doit s'appliquer à tous les salaires supérieures au gain assuré.

Suite aux modifications de l'art. 90c, al. 1, LACI et de la disposition transitoire, le pourcent de solidarité ne sera plus exclusivement prélevé sur la tranche de salaires entre le gain assuré maximum et deux fois et demie ce montant (126 000 et 315 000 francs). Les modifications suppriment le plafond pour les salaires sur lesquels le pourcent de solidarité est perçu.

### **3 Répercussions**

#### **3.1 Conséquences économiques**

Avant la quatrième révision de l'AC, les finances du fonds de l'AC, qui reste par ailleurs lourdement endettée, n'étaient plus équilibrées. La quatrième révision partielle de la LACI a permis de restaurer l'équilibre financier entre dépenses et recettes, et parallèlement de commencer à amortir la dette (situation en octobre 2012 : 5,4 milliards de francs).

Les charges supplémentaires liées à un déplafonnement concernent les salaires supérieurs à 315 000 francs. En 2010, à peine 1 % des travailleurs gagnait plus que 315 000 francs. Ils ont dans le même année versé en cotisation à l'AC en moyenne 0,80 % de leur somme totale des revenus. En déplafonnant le pourcent de solidarité, ces cotisations à l'AC auraient atteint 1,26 %. Les charges salariales accessoires des personnes au revenu supérieur à 315 000 francs augmentent ainsi de 0,46 point de pourcentage payé pour moitié par le travailleur et pour moitié par l'employeur.

Concrètement, le déplafonnement du pourcent de solidarité correspond, pour un revenu annuel de 400 000 francs, à une charge supplémentaire mensuelle de respectivement 35 francs pour les employeurs et les travailleurs. Dans le cas d'un revenu annuel s'élevant à un million de francs, il correspond à une charge supplémentaire de respectivement 285 francs. Le déplafonnement n'entraîne aucune charge supplémentaire pour les tranches de salaires jusqu'à 315 000 francs.

Ainsi, la charge supplémentaire pesant sur le facteur de production *travail* dans cette classe de salaires n'est donc pas négligeable en soi mais trop faible pour avoir des effets négatifs perceptibles tels que la délocalisation de places de travail. En outre, un déplafonnement contribue à ce que le pourcent de solidarité soit aboli plus rapidement. Plus l'AC sera désendettée rapidement, plus vite les tranches de salaires supérieures à 126 000 francs pourront être déchargées. A long terme, le déplafonnement décharge les travailleurs dont le salaire se situe entre 126 000 et 315 000 francs.

Tableau des salaires soumis à l'AVS en 2010 (arrondis, sans les indemnités journalières de l'AC)

Tranches de salaires annuels en francs	Masse salariale en millions de francs	Taux de cotisation à l'AC (en %)	Cotisations à l'AC en millions de francs
Jusqu'à 126 000	259 333	2,2	5705
De 126 001 à 315 000	22 805	1,0	228
Plus de 315 000	9412	1,0	94
Total	291 550		6027

Source : OFAS

Afin d'estimer les recettes supplémentaires générées par le déplafonnement du pourcent de solidarité, les cotisations à l'AC ont été calculées sur la base des salaires soumis à l'AVS en 2010.

### 3.2 Conséquences pour l'assurance-chômage

La cotisation de solidarité est prélevée jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation, sous déduction d'un fonds de roulement nécessaire à l'exploitation de 2 milliards de francs, atteint ou dépasse 0,5 milliard de francs. Depuis l'introduction du pourcent de solidarité, l'AC a pu amortir environ 2 milliards de francs sur sa dette. Les pronostics pour l'année 2012 tablent sur un taux de chômage moyen de 2,9 %<sup>3</sup> et un amortissement de 0,8 milliard de francs.

Avec un taux de chômage moyen de 3,2 % sur un cycle conjoncturel<sup>4</sup> entier, le déplafonnement permettrait de faire passer l'amortissement de 300 à environ 400 millions de francs. La durée nécessaire au désendettement serait ainsi raccourcie d'un quart par rapport au statu quo (de 20 à 15 ans).

### 3.3 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Pour l'employeur qu'est la Confédération, le déplafonnement du pourcent de solidarité entraînera dès 2014 des cotisations à l'AC supplémentaires de l'ordre de 60 000 à 70 000 francs par an pour les salaires du personnel de la Confédération.

En leur qualité d'employeurs, les cantons doivent également compter avec une augmentation des cotisations à l'AC.

## 4 Aspects juridiques

### 4.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'article 114 de la Constitution habilite le Conseil fédéral à légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage. La modification de la loi est conforme à cet article et donc à la Constitution.

<sup>3</sup> Prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération et du plan financier de l'AC pour l'automne 2012.

<sup>4</sup> Période comprenant un ralentissement et une reprise conjoncturels.

#### **4.2                   Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

Le présent projet de révision est compatible avec les règles de coordination du droit européen et ne crée pas de divergences à cet égard.

#### **4.3                   Forme de l'acte à adopter**

En vertu de l'art. 164, al. 1, de la Constitution, 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.