



CH-3003 Berne, SECO

Référence: 422.0/2005/03340
Berne, 14.12.2007

***Révision partielle
de la loi fédérale du 25 juin 1982
sur l'assurance-chômage obligatoire
et l'indemnité en cas d'insolvabilité
(Loi sur l'assurance-chômage, [LACI],
RS 837.0)***

Projet soumis à consultation

**Révision partielle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-
chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
(Loi sur l'assurance-chômage, [LACI], RS 837.0)**

Rapport explicatif

1. Motif de la révision partielle

Malgré la bonne conjoncture et le recul du chômage, l'assurance-chômage (AC) reste déficitaire. Avec un taux de chômage moyen établi à 3,3%, l'exercice 2006 s'est clôturé sur un déficit de plus d'un milliard de francs. Pour l'année 2007, même en tablant sur un taux de chômage moyen de 2,7%, le déficit se monterait toujours à 0,18 milliard de francs. A fin 2007, la dette devrait atteindre 5,0 milliards de francs.

Il faudra attendre fin 2008 pour que le remboursement des dettes se fasse sentir, et ce pour autant que le chômage se soit abaissé clairement sous la barre des 2,5%. Même si en 2009 le chômage devait s'abaisser nettement en dessous de 2,5%, la dette se monterait toujours à 3,7 milliards de francs. Sans révision, l'AC ne réussira pas à réduire ses dettes avant d'entrer dans une nouvelle phase de récession. En cas de récession, le plafond d'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1, de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ¹ serait vite dépassé. Des mesures devraient alors être prises dans un contexte économique bien moins favorable, ce qui pourrait accélérer la péjoration de la conjoncture.

¹ Conformément à 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 (fonds de l'AC) 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 de façon à contenir l'endettement jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi. La cotisation perçue sur la tranche de salaires située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant ne peut dépasser 1 %.

Exercice 2006 et pronostics pour le fonds de l'AC de 2007 à 2012

| | 2006 Exercice | 2007 ³⁾ | 2008 ³⁾ | 2009 ³⁾ | 2010 ³⁾ | 2011 ³⁾ | 2012 ³⁾ |
|---|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Taux de chômage ⁴⁾ | 3.3 | 2.7 | 2.4 | 2.2 | 3.3 | 3.3 | 3.3 |
| Chômeurs | 131'532 | 108'000 | 95'000 | 85'000 | 130'000 | 130'000 | 130'000 |
| Dépenses totales | 6'308 | 5'520 | 5'160 | 4'835 | 6'720 | 6'825 | 6'935 |
| Cot. à l'AC sur les sal | 4'501 | 4'645 | 4'835 | 4'970 | 5'015 | 5'115 | 5'215 |
| Part. financière de la Conf. ²⁾ | 270 | 279 | 290 | 373 | 376 | 384 | 391 |
| Part. financière des cantons | 112 | 116 | 121 | 124 | 125 | 128 | 130 |
| Produit total | 5'253 | 5'340 | 5'526 | 5'732 | 5'881 | 6'002 | 6'111 |
| Résultat de l'exercice | -1'054 | -180 | 366 | 897 | -839 | -823 | -824 |
| Cap. propre du fonds de l'AC au 1.1 | -2'675 | -3'730 | -3'910 | -3'544 | -2'647 | -3'486 | -4'309 |
| Résultat de l'exercice | -1'054 | -180 | 366 | 897 | -839 | -823 | -824 |
| Cap. propre du fonds de l'AC au 31.12 ¹⁾ | -3'730 | -3'910 | -3'544 | -2'647 | -3'486 | -4'309 | -5'133 |
| Percep. du prêt de la Conf. | 1'000 | 200 | 0 | 0 | 800 | 800 | 800 |
| Remb. du prêt de la Conf. | 0 | 0 | 400 | 900 | 0 | 0 | 0 |
| Total des dettes au 1 ^{er} janvier | 3'800 | 4'800 | 5'000 | 4'600 | 3'700 | 4'500 | 5'300 |
| Total des dettes au 31 décembre | 4'800 | 5'000 | 4'600 | 3'700 | 4'500 | 5'300 | 6'100 |
| Plaf. d'endettement sel. art. 90c, al. 1, LACI (2.5% somme des sal.) | 5'600 | 5'800 | 6'000 | 6'200 | 6'300 | 6'400 | 6'500 |

- 1) Capital propre, y c. fonds de roulement de 2 milliards de francs
- 2) Prise en compte du PAB 04 / réduction de 0,15 à 0,12% de la somme des salaires soumis à cotisation (2006-2008)
- 3) Dès le 1.1.2008 : élévation du gain maximal assuré de 106'800 à 126'000
- 4) Les TC pour 2008 et 2009 correspondent aux pronostics du SECO. Dès 2010, il s'agit de la valeur moyenne du chômage à long terme.

Pronostics du 5.10.07 / Sur la base de la loi en vigueur actuellement

Le financement de l'assurance est prévu pour un chômage moyen de 100'000 chômeurs sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Les prévisions indiquent qu'une valeur aussi basse ne pourra pas être atteinte au cours de cette décennie. La commission d'experts constituée par la commission de surveillance du fonds de l'assurance-chômage² estime, en effet, que cette valeur est trop basse. Sur la base d'une étude menée par le Prof. Sheldon, elle propose d'orienter le financement (et les prestations) de l'AC sur un effectif moyen fixé à 125'000 chômeurs.

La révision partielle proposée permettrait de poser pour l'assurance des bases plus réalistes, plus solides à long terme et résistantes aux fluctuations conjoncturelles. Elle part de l'idée que durant la dernière phase de récession l'AC a fait ses preuves et qu'il n'y a pas lieu de couper dans les prestations de base. En revanche, il est nécessaire d'entreprendre des économies là où les dispositions légales en vigueur

² A fin 2005, préoccupé par l'évolution des finances de l'assurance-chômage, le DFE a chargé la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage d'étudier, dans le cadre d'une commission d'experts désignée par elle et collaborant avec le SECO, des mesures, tant du côté des recettes que de celui des dépenses, propres à assurer le financement à long terme de l'assurance-chômage. Le but de ces travaux était de pouvoir soumettre au Conseil fédéral, en automne 2006, un rapport qui, faisant le point sur la situation financière, présente des conclusions et des propositions. Les membres de la commission étaient : Susanne Blank (Travail Suisse, cheffe du Département Politique économique) jusqu'en mars 2006, remplacée par Arno Kerst (SYNA, secrétaire central), Michael Egger (AFF, chef du Service financier I), Serge Gaillard (Union syndicale suisse, premier secrétaire), Marc Genilloud (président de l'AOST, chef du Service public de l'emploi du canton de Fribourg), Kurt Gfeller (Union suisse des arts et métiers, vice-directeur), Claude Jeanrenaud (professeur à l'Institut de recherches économiques et régionales de l'Université de Neuchâtel), Jean-Luc Nordmann (SECO, directeur du travail), Gerhard Odermatt (canton de Nidwald, directeur du Département de l'économie), Hans Rudolf Schupisser (Union patronale suisse, vice-directeur), Bruno Thurre (président de l'Association des caisses publiques de chômage, Directeur de la caisse publique cantonale valaisanne de chômage), Michael von Felten (Unia, membre de la direction), Beatrix de Cupis (OFAS, cheffe du Secteur Prestations AVS/AP/PC), sans droit de vote.

actuellement ont des effets indésirables. Les modifications proposées visent dans leurs grandes lignes les objectifs suivants :

- Premièrement, les incitations aux abus, intrinsèques de certaines dispositions de la loi, doivent être éliminées. Le principe de la réinsertion rapide doit être appliqué de manière encore plus forte. A l'heure actuelle, il existe encore des personnes qui restent longtemps hors du monde du travail grâce à l'assurance-chômage. C'est pourquoi, à l'avenir, les mesures de marché du travail financées par les pouvoirs publics, par exemple, ne devraient plus ouvrir un nouveau droit aux prestations dans l'AC. Il arrive aujourd'hui que certains cantons et communes placent des personnes en fin de droits dans des programmes pour une durée de douze mois, uniquement pour qu'elles aient ensuite à nouveau droit aux prestations de l'AC. Ce type de politique a pour conséquences que chaque année près d'un millier de personnes peuvent prolonger leur droit aux indemnités de chômage sans pour autant avoir de réelles perspectives d'intégration sur le marché du travail. Le gain intermédiaire a également des effets indésirables. En effet, le calcul du gain assuré pour le délai-cadre suivant prend en compte d'une part le gain intermédiaire effectivement réalisé mais de surcroît les indemnités compensatoires versées par l'assurance-chômage. Ainsi, certains assurés réussissent à conserver pendant de nombreuses années un gain assuré relativement élevé malgré un très faible taux d'occupation, et ce sans se préoccuper de réintégrer complètement le marché du travail.
- Deuxièmement, il ne devrait plus être possible que d'autres autorités que l'AC puissent déclencher un droit aux prestations à charge de l'AC. En raison des dispositions légales actuellement en vigueur, certaines personnes peuvent par exemple bénéficier de mesures de marché du travail à la charge de l'AC tandis qu'elles dépendent à la base de l'aide sociale, de l'assurance-invalidité ou encore parfois des autorités chargées des questions d'asile. Ce système permet certes d'éviter la construction de diverses structures d'encadrement qui feraient en parallèle la même chose. Néanmoins, pour des raisons d'efficacité, et c'est ce que propose la présente révision partielle, ce sont les institutions qui assignent à des programmes de l'AC les personnes dont elles ont la charge qui devraient également assumer pleinement les coûts de ces assignations. En revanche, toutes les personnes qui cherchent un emploi – donc même celles qui n'ont pas droit aux indemnités de l'AC – pourront continuer à profiter des services fournis par les Offices régionaux de placement. De plus, les jeunes qui n'ont pas droit aux indemnités auront toujours la possibilité de participer à un semestre de motivation.
- Troisièmement, le principe d'assurance doit être renforcé. Aujourd'hui, la loi libère par exemple de nombreuses personnes de l'obligation d'avoir rempli une période de cotisation donnant droit aux indemnités par le biais d'une activité lucrative. La perception d'indemnités journalières devrait être rendue plus difficile pour les jeunes qui sortent de l'école ou de formation et pour les personnes exonérées des cotisations qui rentrent d'un séjour à l'étranger, par le biais d'un prolongement du délai d'attente à 260 jours. Cette mesure aurait également pour effet que les personnes concernées devraient se soucier plus rapidement de leur entrée sur le marché du travail.

Arrêté du Conseil fédéral du 22 novembre 2006

Par décision du 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du 10 octobre 2006³ établi par la commission d'experts chargée de préparer une révision de la loi sur l'assurance-chômage destinée à assurer durablement le financement de l'assurance-chômage.

Le Conseil fédéral a demandé au DFE de lui soumettre un projet à mettre en consultation qui s'efforcerait, dans l'essentiel, d'équilibrer recettes supplémentaires et économies.

Dans son arrêté, le Conseil fédéral retient que, conformément à l'art. 90c, al. 1, LACI et au cas où la dette dépasserait le plafond prévu, le DFE allait proposer au Conseil fédéral de le charger d'élaborer une ordonnance relevant le taux de cotisation à 2,5% du salaire au maximum et introduisant une cotisation de solidarité de 1% au maximum sur la tranche de salaires comprise entre 106'800 et 267'000 francs.

Grâce à la bonne situation conjoncturelle, ce plafond n'est pas atteint. Néanmoins, le financement reste précaire et il est aujourd'hui déjà nécessaire d'agir.

2. Aperçu des modifications principales proposées

Contexte: Des dépenses annuelles supplémentaires de 920 millions de francs

L'une des constatations principales des travaux préliminaires est qu'il faut augmenter de 100'000 à 125'000 l'effectif moyen de chômeurs retenu comme chiffre de référence. Ce relèvement se traduit par des coûts supplémentaires pour l'assurance-chômage de quelque 20%, soit, par rapport au modèle de référence en vigueur aujourd'hui (basé sur un effectif moyen de 100'000 chômeurs) des dépenses supplémentaires de l'ordre d'un bon milliard de francs (1080 millions de francs). Si l'on prend en compte l'augmentation du gain maximal assuré qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ainsi que l'évolution des coûts de l'AC depuis 2004, le déficit atteint aujourd'hui environ 920 millions de francs.

a) Economies

En ce qui concerne les économies, les mesures suivantes doivent être prises :

- La non-prise en compte, à l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation, des périodes de cotisation accomplies par le biais de mesures de marché du travail financées par les deniers publics. La suppression de cette pratique permettrait d'économiser environ 90 millions de francs par an.
- Faire dépendre davantage la durée d'indemnisation de la longueur de la période de cotisation : une période de cotisation de 12 mois ne devrait ouvrir droit qu'à un maximum de 260 indemnités journalières (contre 400 aujourd'hui). Les assurés ayant cotisé pendant 15 mois pourraient toucher 400 indemnités journalières (comme aujourd'hui). Et les assurés de plus de 55 ans pourraient toucher 520 indemnités journalières s'ils justifient d'une période

³ Le rapport d'experts est disponible sous : <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/4716.pdf>

de cotisation ininterrompue de 22 mois (aujourd'hui, il leur suffit d'avoir cotisé pendant 18 mois). Cela permettrait d'économiser environ 114 millions de francs par an⁴.

- En ce qui concerne le gain intermédiaire, le gain assuré pour le délai-cadre suivant devrait être calculé sur la seule base des gains intermédiaires effectivement réalisés sans prendre en compte de surcroît les indemnités compensatoires versées par l'assurance-chômage. Cela permettrait d'économiser 79 millions de francs par an.
- La perception d'indemnités journalières est rendue plus difficile pour les jeunes qui sortent de l'école ou de formation, pour les personnes exonérées des cotisations ou qui rentrent d'un séjour à l'étranger, par le biais d'un prolongement du délai d'attente à 260 jours. La durée maximale d'indemnisation reste de 260 jours. Cette mesure permettrait de réaliser annuellement des économies d'environ 90 millions de francs⁵.
- L'AC ne doit plus endosser le coût de la participation de personnes non assurées à des mesures de marché du travail. Ces frais doivent être assumés par l'institution qui assigne la personne à la mesure en question. Les économies ainsi réalisées seraient de l'ordre de 14 millions de francs par an.
- Le plafond alloué au financement des mesures de marché du travail doit être réduit de 3500 à 3000 francs par an et par demandeur d'emploi, ce qui permettrait d'économiser chaque année 60 millions de francs.
- Suppression de l'augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les régions fortement touchées par le chômage: le Conseil fédéral peut aujourd'hui, en vertu de l'art. 27, al. 5, LACI, augmenter temporairement de 120 le nombre d'indemnités journalières fixé à l'art. 27, al. 2, let. a, LACI dans les cantons touchés par un fort taux de chômage, s'ils le demandent et qu'ils participent aux coûts à raison de 20 %. L'augmentation est valable à chaque fois pour six mois au plus. Elle peut aussi n'être accordée que pour une partie importante d'un canton ou une classe d'âge. Une suppression de cette clause permettrait d'économiser 30 millions de francs. Une variante consisterait à limiter plus fortement qu'aujourd'hui l'application de cet article de loi aux périodes marquées par l'augmentation du chômage. Toutefois, pour des raisons pratiques, l'application de cette clause à certaines régions seules d'un canton doit être abandonnée.
- Concernant l'assujettissement des caisses de chômage à la taxe sur la valeur ajoutée, la commission d'experts a proposé qu'elles soient traitées comme les caisses de compensation AVS, soit qu'elles en soient exemptes. 4 millions de francs seraient ainsi économisés.

Les mesures proposées permettraient d'économiser chaque année 481 millions de francs.

⁴ En comparaison avec le rapport d'experts qui annonçait avec cette mesure un potentiel d'économies à hauteur de 68 millions de francs, l'évolution positive des données en l'état actuel permet de tabler sur 114 millions de francs.

⁵ Par rapport au rapport d'experts, une prolongation du délai d'attente aussi pour les personnes qui doivent faire face à un événement imprévu (par ex. maladie, accident, séparation ou divorce, suppression d'une rente AI) a été abandonnée. C'est pourquoi cette mesure ne permettra d'économiser que 90 millions de francs au lieu de 115 millions.

b) Relèvement du taux de cotisation

En se basant sur un nouvel effectif moyen de 125'000 chômeurs ainsi que sur le fait que les mesures mentionnées au point a) permettraient de réaliser des économies à hauteur de 481 millions de francs, le taux de cotisation normal devrait être relevé de 2,0% aujourd'hui à 2,2% pour que l'AC puisse atteindre l'équilibre budgétaire. Ce rehaussement permettrait à l'assurance de réaliser des recettes supplémentaires de 460 millions de francs. En outre, la participation de la Confédération et celle des cantons devraient être parallèlement adaptées à la modification du chiffre de référence de l'effectif du chômage afin que Confédération et cantons puissent continuer de prendre en charge chacun la moitié des frais du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail. Par ce biais, 26 millions supplémentaires seraient engrangés. En tout, cela générerait des recettes supplémentaires de 486 millions de francs. Ceci permettrait d'atteindre l'équilibre entre recettes supplémentaires (486 millions de francs) et économies (481 millions de francs) souhaité par le Conseil fédéral pour le projet soumis à consultation.

c) Amortissement de la dette

Les économies proposées et le rehaussement du taux de cotisation permettraient d'atteindre l'équilibre des comptes avec un effectif moyen de chômeurs revu à la hausse comptant 125'000 personnes. Toutefois ces mesures seules ne suffisent pas à amortir les dettes de l'AC.

C'est pourquoi nous proposons de rehausser provisoirement le taux de cotisation de 2,2 à 2,4% en vue d'amortir ces dettes. Simultanément, une cotisation de solidarité de 1% portant sur la tranche de salaires comprise entre le montant maximum et deux fois et demi le gain assuré (actuellement 106'800 et 267'000 francs) doit être introduite. Le montant restant des dettes, qui devrait se monter à 4,5 milliards de francs lorsque la révision partielle entrera en vigueur, pourra être amorti en l'espace de 6 à 8 ans (pour autant que l'effectif du chômage corresponde à la nouvelle valeur moyenne).

Il a été prévu lors de la conception du mode de financement de l'AC qu'en période de crise la Confédération accorde des prêts à l'AC aux conditions usuelles du marché (art. 90b, LACI) et que ceux-ci ne pèsent pas sur les comptes de la Confédération étant donné qu'ils doivent être remboursés⁶. Ces prêts de la Confédération accordés à long terme ne peuvent être consentis hors frein à l'endettement que si l'on peut prévoir qu'ils pourront être recouverts lors de la prochaine reprise économique. Si aucune mesure allant dans ce sens n'était prévue, il y aurait là conflit avec le principe du frein à l'endettement prévu à l'art. 126 Cst.

L'augmentation de 0,2% rehaussant le taux de cotisation à 2,4% ainsi que l'introduction d'une cotisation de solidarité de 1% doit être maintenue provisoirement jusqu'à ce que le fonds de compensation se soit constitué une réserve de 1 milliard de francs.

⁶ Message concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage du 28 février 2001, p.2129 sous (<http://www.admin.ch/ch/ff/2001/2123.pdf>)

d) Clause de flexibilité

La commission d'experts propose en outre d'habiliter, sous certaines conditions, le Conseil fédéral à procéder à un relèvement du taux de cotisation avant que la dette n'atteigne ou ne dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, si un tel relèvement apparaît pertinent au regard de la politique conjoncturelle. Inversement, le Conseil fédéral doit être habilité à reporter le relèvement de deux ans au maximum, toujours si ce dernier devait intervenir à un moment défavorable pour la politique conjoncturelle.

L'évolution du fonds de l'AC en cas d'acceptation du projet

Si les modifications proposées entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2011, l'évolution serait la suivante par rapport au tableau présenté à la page 2 :

| | 2006 Exercice | 2007 ¹⁾ | 2008 ¹⁾ | 2009 ¹⁾ | 2010 ¹⁾ | 2011 ¹⁾ | 2012 ¹⁾ |
|---|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Taux de chômage ²⁾ | 3.3 | 2.7 | 2.4 | 2.2 | 3.3 | 3.3 | 3.3 |
| Chômeurs | 131'532 | 108'000 | 95'000 | 85'000 | 130'000 | 130'000 | 130'000 |
| Dépenses totales | 6'308 | 5'520 | 5'160 | 4'835 | 6'720 | 6'344 | 6'454 |
| Produit total | 5'253 | 5'340 | 5'526 | 5'732 | 5'881 | 7'108 | 7'217 |
| Résultat de l'exercice | -1'054 | -180 | 366 | 897 | -839 | 764 | 763 |
| Perception du prêt de la Confédération | 1'000 | 200 | 0 | 0 | 800 | 0 | 0 |
| Remboursement du prêt de la Confédération | 0 | 0 | 400 | 900 | 0 | 800 | 700 |
| Total des dettes au 1 ^{er} janvier | 3'800 | 4'800 | 5'000 | 4'600 | 3'700 | 4'500 | 3'700 |
| Total des dettes au 31 décembre | 4'800 | 5'000 | 4'600 | 3'700 | 4'500 | 3'700 | 3'000 |

¹⁾ Dès le 1.1.2008: élévation du gain maximal assuré de 106'800 à 126'000 CHF
²⁾ Les TC de 2008 et 2009 correspondent aux pronostics du SECO. Dès 2010 il s'agit de la valeur moyenne du chômage à long terme.

Pronostics du 05.10.07 / Sur la base de la loi en vigueur actuellement

3. Modifications supplémentaires

La révision proposée doit également servir à préciser dans la loi certains aspects juridiques qui ont se sont révélés problématiques par le passé.

4. Recommandations de la commission d'experts

En dépit d'inévitables divergences de vues concernant les différentes propositions – les syndicats sont opposés à un démantèlement des prestations, les employeurs à une augmentation des cotisations – tous les membres de la commission se sont accordés sur les lignes directrices du projet de révision partielle, en particulier la combinaison de mesures destinées aussi bien à procurer de nouvelles recettes qu'à

réaliser des économies. Ces mesures sont nécessaires pour restaurer l'équilibre financier de l'assurance. Les adaptations apportées aux prestations doivent venir renforcer l'esprit de l'assurance et son principe voulant que seul le travail lucratif devrait permettre d'acquérir des droits aux indemnités. Par ailleurs, la Commission d'experts souhaite en majorité relever temporairement le taux de cotisation de 2,3 à 2,5% et introduire une cotisation de solidarité sur la tranche de salaires comprise entre 106'800 et 267'000 francs.

Les économies sur les prestations de l'AC concernent très directement et en partie même très durement les bénéficiaires de l'assurance. C'est un fait dont le groupe d'experts est très conscient. Toutes les mesures – même celles que le groupe a examinées mais refusées – ont été inspectées par rapport aux groupes de personnes qu'elles concernent et dans quelles proportions. De plus, les experts ont essayé de limiter les mesures d'économies autant que possible aux domaines qui permettent de penser que le système engendre des abus. Les propositions sont structurées de manière à ce que les tâches centrales de l'AC, à savoir la compensation de la perte passagère du revenu lors de la perte d'un emploi et le soutien aux demandeurs d'emploi dans leurs recherches, puissent être menées à bien. Ces propositions ne remettent pas en question les prestations et les tâches de base de l'AC.

Aperçu des économies et recettes supplémentaires

| | Mesures |
|--|----------------|
| POINT DE DEPART, SCENARIO DE REFERENCE 125'000 chômeurs, cotisations de 2% (y c. rehaussement du gain max. assuré, participation de la Confédération de 0,15%, participation des cantons de 0.05%) | -920 |
| RECETTES SUPPLEMENTAIRES | 486 |
| Augmentation des cotisations de 0,2% | 460 |
| Adaptation de la participation de la Confédération et de celle des cantons | 26 |
| ECONOMIES | 481 |
| Non-prise en compte des périodes de cotisation accomplies dans le cadre de mesures de marché du travail (MMT) pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation | 90 |
| Adaptation de la durée d'indemnisation à la longueur de la période de cotisation | 114 |
| Non-prise en compte des indemnités compensatoires dans le calcul du gain assuré dans un nouveau délai-cadre | 79 |
| Motifs de libération: augmentation du délai d'attente | 90 |
| Non-prise en charge des MMT pour les personnes non assurées | 14 |
| MMT: réduction du plafond à 3000 francs | 60 |
| Mesures pour les régions particulièrement touchées par le chômage | 30 |
| Assujettissement à la TVA | 4 |
| RESULTAT POUR LE COMPTE DE FONCTIONNEMENT = PARTICIPATION A L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE En tenant compte des économies et recettes supplémentaires | +47 |
| AMORTISSEMENT DE LA DETTE | 667 |
| Contribution à l'amortissement de la dette | 47 |
| Rehaussement extraordinaire du taux de cotisation de 0,2% (supplémentaire) | 460 |
| Introduction extraordinaire de la cotisation de solidarité de 1% | 160 |

5. Répercussions économiques

D'un point de vue économique, l'AC remplit essentiellement deux fonctions. Premièrement, elle assure, en période de récession, le revenu des personnes qui ont perdu leur emploi et fait office, du point de vue de la politique conjoncturelle, de stabilisateur automatique. En période de bonne conjoncture, sa tâche consiste à constituer des réserves, en vue de minimiser la perte de revenu des chômeurs en cas de recrudescence du chômage. Outre l'assurance du revenu individuel qui revêt, en termes de politique sociale, une importance particulière, les prestations de l'AC permettent de soutenir la consommation privée en période de faible conjoncture et donc d'aplanir les fluctuations conjoncturelles. Mais pour que l'AC puisse jouer son rôle de stabilisateur automatique, les adaptations apportées au taux de cotisation ne doivent pas venir entraver les effets anticycliques de l'indemnité de chômage. Il s'agit là d'un point qui a été pris en compte lors de la dernière révision de la LACI. Actuellement, étant donné que le fonds de l'AC ne pourra pas amortir ses dettes en gardant le même niveau de prestations malgré la bonne conjoncture, le risque s'accroît de devoir augmenter le taux de cotisation sur les salaires en cas de retournement de la conjoncture, ce qui irait diamétralement à l'encontre de l'effet anticyclique souhaité. Ce risque pourrait être diminué en entreprenant une révision partielle de la LACI et en orientant le financement de l'AC sur des économies ciblées du côté des prestations, ce qui permettrait de contenir à long terme l'augmentation du taux de cotisation sur les salaires. Plus tôt cette révision partielle pourra entrer en vigueur, moindre seront les risques qu'un rehaussement du taux de cotisation agisse de manière procyclique. En habilitant le Conseil fédéral à anticiper (ou retarder) l'augmentation ou la diminution de ce taux en fonction de la conjoncture, il serait de plus possible de minimiser le risque que l'AC ait un effet indésirable du point de vue de la politique conjoncturelle.

Deuxièmement, il est du ressort de l'AC de soutenir l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail primaire à l'aide du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail. Elle réduit ainsi ce que l'on appelle le chômage frictionnel résultant communément de la recherche d'une place de travail en cas de perte d'emploi. Cette tâche implique que l'AC mette en œuvre les instruments dont elle dispose, conformément aux meilleures pratiques en usage au niveau international. L'expérience en la matière démontre que celles-ci comprennent un suivi bien structuré des demandeurs d'emploi, un contrôle des démarches entreprises pour la recherche d'emploi ainsi qu'un usage ciblé des mesures de marché du travail.

Sous plusieurs aspects, le système suisse de l'AC représente un modèle positif en comparaison internationale. C'est pourquoi les propositions énoncées dans le présent rapport ne visent en aucun cas un démantèlement général des prestations. Il ne s'agit nullement de remettre en question les prestations-clés de l'AC. En revanche ces propositions doivent permettre d'éliminer certaines incitations néfastes subsistant dans le système et prolongeant de manière inutile ou injustifiée la recherche d'emploi. De telles modifications augmentent l'efficacité du système et sont fondamentalement liées à une évolution économique positive.

6. Conséquences financière pour l'assurance, la Confédération et les cantons

Pour l'assurance: Selon le plan financier du fonds de l'AC, la dette cumulée auprès de la Trésorerie de la Confédération atteindra provisoirement en 2007 et 2008 son niveau le plus élevé avec 5 et 4,6 milliards de francs. Il faudra attendre fin 2008 pour ressentir les effets d'une diminution pour autant que le chômage passe sous la barre des 2,5%. Et même s'il devait se maintenir bien au-dessous de cette valeur en 2009, les dettes se monteraient encore à 3,7 de francs à la fin de l'année.

Les mesures du côté des recettes et de celui des dépenses doivent permettre d'ajuster les finances à la nouvelle estimation conjoncturelle du chiffre de référence moyen de 125'000 chômeurs. L'équilibre à long terme de l'AC ne pourra être conservé que si cette correction est apportée.

Pour la Confédération et les cantons: La réglementation actuelle en matière de financement prévoit qu'ils prennent en charge 50% des coûts du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail résultant d'un effectif moyen de 100'000 chômeurs. La présente révision partielle partant d'un effectif moyen de 125'000 chômeurs, ces coûts vont augmenter. Afin que la participation de la Confédération et des cantons se maintienne à 50%, leurs parts doivent être relevées. La part relative pour ces coûts (Confédération 3/4, cantons 1/4) reste inchangée.

7. Conséquences pour le personnel de l'assurance, de la Confédération et des cantons

Les modifications proposées n'ont aucune incidence sur les ressources en personnel de l'assurance, de la Confédération ou des cantons.

8. Conséquences en matière de protection des données

Il est prévu d'introduire par l'art. 97a, al. 1, let. f, ch. 6, une clause voulant que les autorités de l'AC soient tenues de transmettre aux autorités étrangères les données et informations nécessaires pour des cas isolés et justifiés. Ce point est déjà prévu à l'art. 97, al. 2 de la nouvelle loi sur les étrangers et doit encore venir compléter le texte de la LACI.

L'art. 96c, al. 2^{bis}, LACI ainsi que l'art. 35, al. 1 et 3^{bis}, LSE doivent permettre (sous le titre de Modification du droit en vigueur) d'inclure dans la législation certaines réglementations, qui n'apparaissaient, jusqu'à présent, que dans les ordonnances.

9. Conséquences informatiques

Les points prévus dans la révision impliquent des adaptations considérables sur les systèmes informatiques de l'AC, en particulier sur le système de paiement des caisses de chômage. Le temps nécessaire pour la spécification, la programmation, les tests et l'introduction dépend des dispositions définitives ainsi que des dispositions transitoires. Pour les phases allant de la spécification à l'introduction, il faut compter avec une période d'environ 6 mois.

10. Conséquences pour les relations internationales

Les modifications proposées n'ont pas d'incidence sur les engagements internationaux de la Suisse et doivent surtout concorder avec la convention n°168 de l'OIT et l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE.