



Vider l'assurance-chômage

de sa substance – NON!

Pas question de vider l'assurance- chômage de sa substance

Arguments contre la
4^{ème} révision de la loi sur l'assurance-chômage

Berne, le 30 mars 2010

Travail.Suisse

Susanne Blank, Responsable de la politique économique

Hopfenweg 21, CP, 3001 Berne

Tél. 031 370 21 11

www.travailsuisse.ch

Sommaire

PARTIE I: Arguments en bref.....	3
PARTIE II: Argumentaire	5
1. Une assurance-chômage solide pour contrebalancer un marché du travail flexible.....	5
2. Pas de démantèlement des prestations pendant la crise du marché du travail	5
3. La 3ème révision a déjà réduit les prestations et diminué les cotisations	6
4. La 4ème révision est injuste et inconséquente	6
5. Contre le démantèlement inopportun des prestations	7
5.1 Diminution des indemnités journalières et prolongation de la période de cotisation, deux mesures insensées	7
5.2 Pénalisation des jeunes professionnels bien qualifiés et sans travail.....	8
5.3 Dévalorisation de l'instrument éprouvé du gain intermédiaire	8
5.4 Suppression incohérente des mesures spéciales dans les régions à taux de chômage élevé.....	9
5.5 Coupe sombre dans les prestations pour les personnes exonérées de cotisations.....	9
6. Contre le financement peu sérieux de l'assurance-chômage	9
6.1. De nouveaux déficits sont déjà programmés	10
6.2 Assainissement des dettes au ralenti	10
6.3 Pas de mesures contre une nouvelle montagne de dettes	11
6.4 Economies dans l'assurance-chômage aux frais des communes et des cantons	11

PARTIE I: Arguments en bref

1. Contre des réductions en période de crise

La crise financière et économique mondiale a frappé la Suisse de plein fouet. Actuellement, plus de 170'000 personnes sont au chômage en Suisse. Les perspectives restent sombres pour l'année en cours et l'année prochaine. En pleine crise, les prestations de l'assurance-chômage doivent être réduites de plus de 600 millions de francs. Tandis que les banques ont été sauvées à coups de milliards de francs et que leurs managers perçoivent à nouveau des millions de francs de bonus, ce sont les chômeurs et chômeuses qui doivent payer. Cela est inacceptable.

- **Réduction des indemnités journalières et prolongation de la période de cotisation:** pour toucher 400 indemnités journalières, la période de cotisation de 12 mois est désormais augmentée à 18 mois et les travailleurs et travailleuses plus âgés qui ont souvent moins de chances sur le marché du travail ne toucheront 520 indemnités journalières que s'ils justifient d'une période de cotisation de 24 mois. Ce durcissement ne tient absolument pas compte des réalités du marché du travail. La flexibilisation augmente depuis des années sur le marché du travail et les travailleurs et travailleuses concernés sont davantage exposés au risque de chômage. L'assurance-chômage doit offrir une protection contre ce risque. Cela n'est plus le cas avec la prolongation de la période de cotisation.
- **Les jeunes professionnels bien qualifiés sont pénalisés:** jusqu'à l'âge de 30 ans, les jeunes professionnels doivent désormais accepter tout emploi indépendamment de leur formation. Pour les moins de 25 ans, le droit aux indemnités journalières est réduit de moitié, soit à 9 mois. Pour les jeunes parvenus au terme de leurs études ou de leur formation, le nombre d'indemnités journalières est réduit à 4 mois et ceci après un délai d'attente de 6 mois. Les jeunes professionnels sont ainsi sévèrement pénalisés. Ils sont empêchés de faire leurs preuves dans le métier appris et de gagner en expérience. Cela dévalorise la formation et compromet leurs chances sur le marché du travail.
- **Dévalorisation de l'instrument éprouvé du gain intermédiaire:** celles et ceux qui sont au chômage et acceptent une activité de gain intermédiaire mal rémunérée percevront par la suite une indemnité journalière moins élevée. Cette réduction des prestations affaiblit un instrument performant et attrayant. En même temps, elle pénalise les chômeurs et chômeuses qui seraient prêts à accepter, dans le cadre d'un gain intermédiaire, un travail peut-être moins attrayant et moins bien rémunéré.
- **Suppression incohérente des mesures spéciales dans les régions à taux de chômage élevé:** la possibilité d'augmenter le nombre d'indemnités journalières de 400 à 500 dans les régions particulièrement touchées par le chômage est supprimée. La présente crise montre que cet instrument est judicieux. Actuellement, les cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura et Jura bernois, particulièrement touchés par la crise dans le domaine de l'exportation, ont augmenté le nombre d'indemnités journalières à 520. Les mesures de soutien régionales contribuent à éviter une vague d'arrivées en fin de droits.

- **Coupe sombre dans les prestations pour les personnes exonérées de cotisations:** pour tous les jeunes qui viennent d'achever leur formation ou leurs études, toutes celles et ceux qui reviennent d'un séjour à l'étranger ainsi que toutes les personnes qui étaient libérées d'une période de cotisation pour raison de maternité, maladie, accident, séparation ou divorce, la durée d'indemnisation est réduite de 12 à environ 4 mois (90 indemnités journalières). Cette coupe sombre signifie l'exclusion de facto de l'assurance-chômage.

2. Contre le financement peu sérieux

Une assurance-chômage solide a besoin d'un financement solide. Cela signifie en premier lieu que les dettes contractées par l'assurance-chômage en période de crise doivent à nouveau être remboursées lors de la prochaine reprise. Le financement décidé par le Parlement ne remplit pas cette condition et n'est donc pas sérieux.

- **Assainissement des dettes au ralenti:** en été 2010, la dette de l'assurance-chômage se montera à env. 7 milliards de francs. Et elle continuera de s'alourdir en raison de la persistance du chômage. L'amortissement de la dette décidé par le Parlement durera 18 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2029. C'est une période trop longue qui ouvre tout grand les portes à un nouveau démantèlement des prestations. Mais un regard sur le passé montre qu'il y a aussi d'autres solutions. Après la crise des années 90, la dette qui s'élevait alors à 8.8 milliards de francs a pu être amortie en quatre ans.
- **Contre les économies réalisées aux frais des cantons et des communes:** avec la 4^{ème} révision de l'assurance-chômage, les prestations seront massivement réduites pour les assurés. Les travailleurs et travailleuses concernés ainsi que leurs familles seront ainsi très rapidement relégués à l'aide sociale et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmentera considérablement. Les cantons et les communes tablent aujourd'hui déjà sur des frais supplémentaires de l'ordre de 200 millions de francs. Cela signifie qu'un tiers des „économies“ réalisées dans l'assurance-chômage résultera d'un transfert direct des coûts vers les cantons et les communes. La Confédération se désengage ainsi de ses responsabilités et tente d'assainir l'une des assurances sociales les plus importantes aux frais des cantons et des communes.

3. Contre le démantèlement de l'assurance-chômage

Une assurance-chômage solide est nécessaire pour contrebalancer un marché du travail flexible. Le marché du travail flexible est l'un des avantages les plus importants de la place économique suisse. Lors de fluctuations conjoncturelles, les entreprises en Suisse peuvent rapidement supprimer des emplois. Pour les travailleurs et travailleuses, cela n'est acceptable que dans la mesure où une assurance-chômage solide atténue les risques financiers et professionnels du chômage. La révision démantèle les prestations de manière unilatérale et néglige un assainissement sérieux des dettes. L'assurance-chômage est ainsi vidée de sa substance et l'équilibre est rompu entre la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail.

PARTIE II: Argumentaire

1. Une assurance-chômage solide pour contrebalancer un marché du travail flexible

Le marché du travail flexible est l'un des atouts de la place économique suisse. Cet avantage indéniable est reconnu par tous. La flexibilité de notre marché du travail réside dans le fait que la protection contre le licenciement est faible en comparaison européenne. Cela laisse une grande marge de manœuvre aux entreprises suisses. Lors de fluctuations conjoncturelles, elles peuvent réagir rapidement par des suppressions d'emplois. Grâce à cette possibilité, les entreprises sont d'autant plus disposées à engager rapidement des travailleurs et travailleuses lors d'une reprise économique.

Cette grande flexibilité expose les travailleurs et travailleuses à un risque accru de chômage. Ce risque n'est acceptable que si une assurance-chômage solide limite les conséquences financières et professionnelles du chômage. Concrètement, l'assurance-chômage doit garantir pour tous les travailleurs et travailleuses une compensation appropriée de la perte de revenu, le maintien de la compétitivité sur le marché du travail ainsi qu'une intégration durable et convenable dans le marché du travail.

Le marché du travail flexible en Suisse requiert en contrepartie une assurance-chômage solide. La révision démantèle les prestations de manière unilatérale et néglige un assainissement sérieux des dettes. L'assurance-chômage est ainsi vidée de sa substance et l'équilibre est rompu entre la flexibilité sur le marché du travail et la sécurité grâce à une assurance-chômage solide.

2. Pas de démantèlement des prestations pendant la crise du marché du travail

La crise économique et financière mondiale a aussi frappé la Suisse de plein fouet. Actuellement, plus de 170'000 personnes sont au chômage en Suisse. Les chiffres du chômage ont pratiquement doublé en 18 mois. Le nombre de chômeurs et chômeuses de longue durée augmente également depuis début 2009. Le nombre d'arrivées en fin de droits a tendance à augmenter depuis mi-2009 et il faut s'attendre à une première vague de personnes arrivant en fin de droits déjà à mi-2010. Ces chômeurs et chômeuses qui auront épuisé leur droit aux prestations alors que la crise battra son plein sur le marché du travail n'auront pas de réelles perspectives d'emploi.

L'augmentation du nombre de personnes actives qui perçoivent l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est particulièrement frappante, passant en 19 mois de 566 à 48'630. Le nombre d'entreprises qui ont recouru au chômage partiel a augmenté de 55 à 3'382. Les entreprises ayant introduit le chômage partiel courent le risque de licencier du personnel cette année encore. Les pronostics sont en effet très pessimistes pour l'année en cours et l'année prochaine.

Il est à craindre que le marché du travail ne se rétablisse que très lentement et que le nombre de chômeurs et chômeuses augmente à 200'000.

Le marché suisse du travail se trouve dans une crise profonde et persistante. En pleine crise, le Parlement veut réduire les prestations de l'assurance-chômage. Les victimes de la crise sont une fois de plus pénalisées.

2. La 3ème révision a déjà réduit les prestations et diminué les cotisations

Une brève rétrospective montre que la dernière révision était un pur projet de démantèlement. Dès mi-2003, le nombre d'indemnités journalières a été réduit de 520 à 400 et la période de cotisation nécessaire pour avoir droit aux prestations a été augmentée de 6 à 12 mois. Ces réductions ont concerné en particulier les jeunes travailleurs et travailleuses et les plus âgés, les femmes et les personnes moins bien qualifiées.

Parallèlement, les cotisations salariales ont été réduites de 3 à 2% et le pour cent de solidarité supprimé. Cette mesure a surtout profité aux personnes à plus hauts revenus. On est en outre parti de l'idée que le nombre moyen de chômeurs et chômeuses se situerait aux alentours de 100'000. Cette hypothèse était bien trop optimiste. Malgré cinq années de haute conjoncture, l'assurance-chômage a accumulé les dettes au cours de ces dernières années. En d'autres termes: l'assurance-chômage était tout simplement trop bon marché ces dernières années.

La dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage a déjà drastiquement réduit les prestations des assurés. Dans le même temps, les cotisations ont été exagérément diminuées et l'assurance-chômage s'est enlisée dans la spirale des dettes. Ces erreurs du passé ne doivent pas être corrigées par une réduction des prestations.

4. La 4ème révision est injuste et inconséquente

La 4ème révision a dû être entreprise en raison d'hypothèses de financement trop optimistes dans la 3ème révision de la LACI. 920 millions de francs de frais supplémentaires résultent des nouvelles estimations. Bien que le projet de révision présenté par la commission d'experts fût assez équilibré, il a été décidé, lors des délibérations parlementaires et du Conseil fédéral, de réductions de prestations plus importantes et d'une augmentation plus faible des cotisations pour l'assainissement des dettes.

Etapas de la révision: réduction des prestations, augmentation des cotisations et assainissement des dettes

	Commission d'experts 2007	Conseil fédéral message 2008	Parlement Vote final 2010
Réductions des prestations	480 mios de fr.	533 mios de fr.	622 mios de fr.
Augmentation des cotisations pour l'équilibre des comptes	0.3% (690 mios de fr.)	0.2% (460 mios de fr.)	0.2% (460 mios de fr.)
Augmentation des cotisations pour le désendettement	0.2% (690 mios de fr.) plus 1% de solidarité (160 mios de fr.)	0.1% (230 mios de fr.) plus 1% de solidarité (160 mios de fr.)	1% de solidarité (160 mios de fr.)

La 4^{ème} révision prévoit de réaliser 622 millions de francs d'économies sur les prestations en regard de recettes supplémentaires de 486 millions de francs (augmentation des cotisations plus les contributions des pouvoirs publics). Les premiers concernés par la 4^{ème} révision sont les assurés qui devront supporter les réductions des prestations. C'est injuste. A cela s'ajoute une réduction de la dette de seulement 160 millions de francs par an. Le désendettement durera 18 ans. Ce n'est pas sérieux.

5. Contre le démantèlement inopportun des prestations

Les prestations de l'assurance-chômage seront réduites de 600 millions de francs au total. Les cinq réductions suivantes sont particulièrement inacceptables.

5.1 Diminution des indemnités journalières et prolongation de la période de cotisation, deux mesures insensées

Pour percevoir 400 indemnités journalières, il faudra désormais justifier d'une période de cotisation de 18 mois et de 12 mois pour 260 indemnités journalières. Les personnes de plus de 55 ans ne toucheront 520 indemnités journalières qu'après avoir cotisé pendant 24 mois, les jeunes en-dessous de 25 ans ne toucheront que 200 indemnités journalières au maximum après une période de cotisation de 12 mois. Cette mesure entraîne des suppressions de prestations pour un montant de 174 millions de francs.

Période de cotisation	Indemnités journalières jusqu'à présent	Indemnités journalières selon la 4 ^{ème} révision de la LACI
12 mois	400	260
18 mois	520 (dès 55 ans)	400
24 mois		520 (chômeurs et chômeuses à partir de 55 ans)
12 mois au minimum		200 (jusqu'à 25 ans sans obligations familiales)

Ce durcissement ne tient absolument pas compte des réalités du marché du travail. La tendance, depuis quelques années, à une plus grande flexibilisation (engagements de durée déterminée, travail temporaire, travail sur appel, etc.) accroît le risque de chômage pour les travailleurs et travailleuses. L'assurance-chômage doit offrir une protection contre ce risque. Cela n'est plus le cas avec l'augmentation de la durée de cotisation.

5.2 Pénalisation des jeunes professionnels bien qualifiés et sans travail

Les prestations pour les jeunes chômeurs et chômeuses ont été massivement réduites. Ces derniers se retrouvent triplement punis. Premièrement, les critères du travail convenable ont été durcis pour les jeunes professionnels jusqu'à 30 ans. Ils devront désormais accepter tout travail indépendamment de leur formation, leurs aptitudes et l'activité exercée précédemment. Deuxièmement, les indemnités journalières pour les moins de 25 ans sans obligations familiales ont été réduites à 200 au maximum et, troisièmement, le nombre d'indemnités journalières pour les jeunes ayant achevé leur formation ou leurs études et donc exonérés de cotisations est réduit de 12 mois (260 jours) à 4 mois (90 jours) après un délai d'attente de 6 mois sans exception.

Cette pénalisation des jeunes adultes est démotivante et compromet leurs perspectives sur le marché du travail. Les jeunes professionnels sont ainsi empêchés de faire leurs preuves dans le métier appris et de gagner en expérience. Cela dévalorise la formation et compromet fortement les chances sur le marché du travail.

5.3 Dévalorisation de l'instrument éprouvé du gain intermédiaire

Le gain intermédiaire s'est avéré un instrument performant de réinsertion dans le marché du travail. Il constitue souvent un tremplin dans le cadre de la recherche d'un emploi fixe. Le gain intermédiaire permet en outre à la personne au chômage de se constituer un nouveau droit à l'indemnité. Comme les possibilités de gain intermédiaire sont souvent limitées à des activités à temps partiel ou à des emplois moins bien rémunérés, l'assurance-chômage verse des indemnités pour compenser la perte de revenu. Ces indemnités compensatoires étaient jusqu'ici prises en compte dans le calcul du montant des nouvelles indemnités journalières. Désormais, ces indemnités compensatoires ne devront plus être prises en compte. Avec cette mesure, le démantèlement des prestations se chiffre à 79 millions de francs.

Cette réduction des prestations affaiblit un instrument performant et attrayant. La suppression des indemnités compensatoires dans le calcul du gain assuré réduit sensiblement l'attrait du gain intermédiaire. Dans le même temps, les chômeurs et chômeuses qui seraient prêts à accepter, dans le cadre d'un gain intermédiaire, un emploi peut-être moins attrayant et moins bien rémunéré, sont pénalisés.

5.4 Suppression incohérente des mesures spéciales dans les régions à taux de chômage élevé

Aujourd'hui, un canton ou une région qui présente un taux de chômage de plus de 5% au-delà de six mois a la possibilité de déposer une demande auprès de la Confédération pour obtenir une augmentation du nombre d'indemnités journalières à 520. Cet instrument mis en place pour les régions particulièrement touchées par le chômage est supprimé. Cette mesure entraîne une réduction des prestations de l'ordre de 30 millions de francs.

La crise actuelle montre que cet instrument permettant aux régions d'augmenter le nombre d'indemnités journalières est judicieux. Actuellement, les cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura et Jura bernois, particulièrement touchés par la crise dans le domaine de l'exportation, ont augmenté le nombre d'indemnités journalières à 520. D'autres cantons leur emboîteront le pas. Les mesures de soutien régionales contribuent à éviter une vague d'arrivées en fin de droits au point culminant de la crise.

5.5 Coupe sombre dans les prestations pour les personnes exonérées de cotisations

Pour tous les jeunes qui viennent d'achever leur formation ou leurs études, toutes celles et ceux qui reviennent d'un séjour à l'étranger ainsi que toutes les personnes qui étaient libérées d'une période de cotisation pour raison de maternité, maladie, accident, séparation ou divorce, la durée d'indemnisation maximale est réduite de 12 à environ 4 mois (90 indemnités journalières). Le délai d'attente pour les jeunes en fin de formation ou d'études est dorénavant porté à 6 mois sans exception. Cette mesure représente une réduction des prestations de 90 millions de francs.

Ces changements entraînent une coupe sombre dans les prestations pour les personnes exonérées de cotisations. La réduction à 90 indemnités journalières signifie l'exclusion de facto de l'assurance-chômage. Nombreux sont celles et ceux qui ne s'inscriront plus du tout au chômage. On ne peut dès lors plus parler de réinsertion durable des chômeurs et chômeuses dans le marché du travail.

6. Contre le financement peu sérieux de l'assurance-chômage

Un financement solide et sérieux de l'assurance-chômage prévient des déficits durables, diminue d'éventuelles dettes dans un délai utile et empêche une accumulation des dettes. Ces trois exigences ne sont pas remplies par la 4^{ème} révision de l'assurance-chômage.

6.1 De nouveaux déficits sont déjà programmés

Le financement actuel de l'assurance-chômage est basé sur l'hypothèse d'une moyenne de 100'000 chômeurs et chômeuses pendant plusieurs années. Cette estimation était dès le départ trop faible. L'assurance-chômage a même cumulé les déficits au cours de ces cinq dernières années de haute conjoncture. Dans la 4^{ème} révision, le financement est revu à la hausse sur la base de 125'000 chômeurs et chômeuses avec un relèvement correspondant des cotisations de 0.2%.

Tableur sur un effectif moyen de 125'000 personnes au chômage est trop optimiste. Cette estimation est correcte si l'économie va bien. Mais en tant que pronostic à long terme qui tienne également compte d'années de crise, cette valeur est trop basse. En partant sur cette base, de nouveaux déficits sont déjà préprogrammés.

6.2 Assainissement des dettes au ralenti

En été 2010, la dette de l'assurance-chômage atteindra environ 7 milliards de francs. En raison du chômage élevé et persistant, les déficits continueront d'augmenter. D'ici la fin de l'année, la dette grimpera à 8.9 milliards et continuera de s'alourdir en 2011. L'alternance de phases d'endettement et de désendettement est liée à la nature même de l'assurance-chômage. Il est d'autant plus important pour l'assurance-chômage de ne pas avoir de dettes à la fin d'une période de haute conjoncture.

Le modèle de financement de la 4^{ème} révision n'atteint de loin pas cet objectif et prévoit un désendettement au ralenti. Concrètement, le Parlement renonce à une augmentation générale temporaire des cotisations pour financer le désendettement. En revanche, les prestations sont encore réduites de sorte qu'il en résulte un excédent de 188 millions de francs. Quant au pour cent de solidarité sur les salaires entre 126'000 et 315'000 francs, il rapporte 160 millions de francs. L'assainissement du fonds de l'assurance-chômage durera ainsi 18 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2029.

4^{ème} révision de la LACI: désendettement: l'assainissement durera 18 ans

Mesure	Mios de francs par année
Pour cent de solidarité	160 mios de francs
Excédent résultant de l'équilibre des comptes	188 mios de francs
Total	348 mios de francs

La période de 18 ans prévue pour résorber la dette est trop longue et ouvre tout grand les portes à un nouveau démantèlement des prestations. Car un niveau d'endettement de plusieurs milliards de francs mène tout droit à de nouveaux démantèlements des prestations pour les travailleurs et travailleuses assurés. Un regard sur le passé montre qu'il y a aussi d'autres solutions. Après la crise du marché du travail des années 90, la dette qui s'élevait à 8.8 milliards de francs a été remboursée en quatre ans grâce à des cotisations de salaire plus élevées.

6.3 Pas de mesures contre une nouvelle montagne de dettes

Aujourd'hui, la loi sur l'assurance-chômage permet au Conseil fédéral de limiter l'accumulation des dettes dans l'assurance-chômage. Dès que la dette de l'assurance-chômage atteint 2.5% de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral peut augmenter le taux de cotisation de 0.5% au maximum (1'150 mios de francs de recettes supplémentaires) et introduire le pour cent de solidarité (160 mios de francs). Sur le plan politique, cela laisse le temps de décider d'autres mesures sans que la dette n'augmente de manière vertigineuse.

Bien que cet article dit conjoncturel n'ait encore jamais été utilisé, le Parlement a affaibli cet instrument. Si le seuil d'endettement est atteint, le Conseil fédéral ne pourra augmenter les taux de cotisation que de 0.3% au maximum. En outre, il ne pourra pas introduire de pour cent de solidarité supplémentaire tant que le pour cent de solidarité est prélevé pour résorber la dette – c'est-à-dire jusqu'en 2029. De plus, le fonds de roulement de l'assurance-chômage est réduit d'un demi-milliard de francs, après la réduction de 2 milliards de francs déjà entreprise en 2006.

L'affaiblissement de l'article conjoncturel élimine une possibilité efficace de limiter les dettes. L'assurance-chômage continue ainsi d'être financièrement vidée de sa substance. Un amortissement de la dette ne sera plus possible à l'avenir sans l'introduction de nouvelles réductions de prestations. Une nouvelle diminution du fonds de roulement déstabilise une fois de plus l'assurance-chômage: après un assainissement de la dette réussi, elle replongera rapidement dans une situation déficitaire.

6.4 Economies dans l'assurance-chômage aux frais des communes et des cantons

La 4^{ème} révision de l'assurance-chômage entraîne un démantèlement massif des prestations pour les assurés à plusieurs égards. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmentera considérablement. Les économies réalisées dans l'assurance-chômage occasionneront directement des frais supplémentaires à la charge des cantons et des communes. Ces derniers évaluent le surcroît de charges à environ 200 millions de francs.

Un tiers des „économies“ réalisées dans l'assurance-chômage sera directement reporté sur les cantons et les communes sous forme de charges supplémentaires. Ces derniers devront soit augmenter les impôts, soit diminuer d'autres dépenses (service public, offre en matière de transports, etc.). La Confédération se désengage ainsi de ses responsabilités et tente d'assainir l'une des assurances sociales les plus importantes aux frais des cantons et des communes. La population qui doit déjà supporter la réduction des rentes de 622 millions de francs est une fois de plus mise à contribution.