

Prise de position

Loi sur l'assurance-chômage OUI à la 4^e révision de la LACI pour éviter de nouvelles hausses de cotisation

I. Exigences de l'usam

Organisation faitière des PME, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 280 associations et quelque 300 000 entreprises. En tant que numéro 1 des PME helvétiques, elle s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

A ce titre, l'usam exige

- **que chaque acteur conscient de ses responsabilités mette tout en œuvre afin que le souverain approuve la 4^e révision de la LACI;**
- **que le Conseil fédéral renonce à toute éventuelle manœuvre tactique et fasse entrer en vigueur l'ensemble des mesures début 2011;**
- **que le Conseil fédéral s'en tienne à un taux de cotisation relevé à 2,2% et qu'il ne décide pas, de sa propre compétence, d'augmenter davantage encore les déductions salariales;**
- **que les autorités d'exécution prennent en compte l'amélioration de la situation conjoncturelle et renforcent les incitations à reprendre plus rapidement une activité lucrative.**

II. Remarques liminaires

Entrée en vigueur début 2003, la 3^e révision de la LACI a défini l'ampleur des prestations et le financement de l'assurance-chômage en tablant sur une moyenne de 100 000 chômeurs sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La loi révisée a réussi son baptême du feu dans la mesure où l'énorme dette accumulée suite à la récession des années nonante a pu être relativement vite remboursée. La reprise économique enregistrée au début des années 2000 a cependant été de courte durée, ne permettant la constitution que de modestes réserves. Dès 2004, l'assurance-chômage s'est à nouveau retrouvée dans les chiffres rouges suite à l'augmentation rapide du nombre de chômeurs. Fin 2009, la dette de l'assurance-chômage envers la Confédération s'élevait ainsi à 5,6 milliards de francs. Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, elle devrait prochainement dépasser le cap des 10 milliards de francs.

La loi actuelle prescrit que le Conseil fédéral doit relever les taux de cotisation et présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi, si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage atteint ou dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation. La 4^e révision de la LACI, adoptée par les Chambres fédérales en mars 2010, tient compte de cette disposition et des mutations économiques. Elle crée les conditions qui permettront de rééquilibrer les finances de l'assurance-chômage.

III. Contenu de la 4^e révision de la LACI

La 4^e révision de la LACI prévoit de corriger les prestations de la manière suivante:

- délai d'attente plus long et échelonné selon le revenu pour les personnes n'ayant pas d'obligation d'entretien;
- non-prise en compte des revenus tirés des mesures relatives au marché du travail financées par les pouvoirs publics comme période de cotisation donnant droit à l'indemnité;
- non-prise en compte des indemnités compensatoires dans le calcul du gain assuré pour un nouveau délai-cadre;
- adaptation de la durée des prestations à la durée de la période de cotisation;
- suppression des mesures en faveur des régions touchées par un taux de chômage particulièrement élevé;
- durée maximale des prestations fixée à 200 jours pour les personnes de moins de 25 ans n'ayant pas d'obligation d'entretien;
- abaissement du plafond concernant les mesures relatives au marché du travail.

Ces corrections permettent d'économiser quelque 620 millions de francs par année. Le projet prévoit de rehausser le taux de cotisation ordinaire de 2,0% à 2,2% et de percevoir une cotisation de solidarité de 1% sur la tranche de salaire comprise entre 126 000 et 315 000 francs, ce jusqu'au remboursement de la dette. Par ailleurs, la Confédération et les cantons doivent participer davantage au financement des mesures relatives au marché du travail. Au total, les recettes supplémentaires atteignent juste 650 millions de francs.

Lors de l'élaboration de la 4^e révision de la LACI, Conseil fédéral et Parlement sont partis de l'hypothèse que – suite à différentes modifications structurelles – le nombre moyen de personnes au chômage était passé de 100 000 (base de la 3^e révision de la LACI) à 125 000. Seul l'avenir nous prouvera le bien-fondé de cette nouvelle valeur de référence – jusqu'ici considérée d'un œil critique par l'usam. Si le chômage structurel devait effectivement atteindre ce niveau, cela nécessiterait l'apport de quelque 920 millions de francs supplémentaires. Les corrections apportées aussi bien du côté des recettes que des dépenses par la 4^e révision de la LACI font économiser quelque 1270 millions de francs à l'assurance-chômage. Restent donc environ 350 millions pouvant être affectés à la réduction de la dette.

IV. Appréciation générale du projet

Notre Etat social rencontre depuis longtemps des difficultés financières. Les fonds nécessaires à combler tous les déficits que devrait enregistrer notre système de sécurité sociale au cours des dix prochaines années représentent au moins six équivalents TVA. Des hausses de cotisation et d'impôt de cette ampleur nuiraient énormément à l'économie et mettraient la solidarité de la population active exagérément à contribution. Pour l'usam, une chose est sûre: les problèmes financiers des assurances sociales ne pourront plus désormais être résolus selon le modèle traditionnel, à savoir la perception de recettes supplémentaires. Elle exige donc un changement rapide de paradigme : les prestations des assurances sociales doivent à l'avenir s'adapter aux moyens financiers disponibles et non plus l'inverse. La 4^e révision de la LACI ne tient pas suffisamment compte de cette exigence, puisque les recettes supplémentaires prévues sont une fois de plus supérieures aux réductions de prestations. Il convient néanmoins de veiller à ce que la 4^e révision de la LACI puisse entrer en vigueur, seule fa-

çon d'empêcher que le Conseil fédéral ne doive de sa propre compétence procéder à une hausse des taux de cotisation beaucoup plus conséquente et que l'assainissement de l'assurance-chômage ne passe exclusivement par une augmentation des recettes.

L'examen du projet de 4^e révision de la LACI adopté par le Parlement fait l'objet d'une appréciation mitigée :

- **les possibilités d'économies n'ont été qu'insuffisamment exploitées:** il faut reconnaître aux Chambres fédérales le mérite d'avoir dépassé de 90 millions de francs les objectifs fixés par le Conseil fédéral en matière de réduction des prestations. Pourtant, l'usam estime qu'il aurait été possible d'introduire d'autres corrections de prestations. Elle est en particulier d'avis que les indemnités journalières devraient faire l'objet d'un régime dégressif dans le temps, ce afin d'accroître les incitations à reprendre une activité lucrative.
- **la réduction de la dette prend trop de temps:** d'après les calculs du SECO, quelque 350 millions de francs par an (en moyenne pluriannuelle) pourraient être affectés à la réduction de la dette. Il faudrait ainsi 17 ans pour éponger complètement les déficits qui s'accumulent actuellement. L'usam juge ce délai trop long compte tenu des nombreux impondérables. Le Parlement aurait dû avoir pour objectif d'adopter un projet permettant de rembourser la dette au terme d'un cycle conjoncturel – objectif que des économies supplémentaires auraient permis d'atteindre.
- **l'usam exige la mise en oeuvre rapide de la 4^e révision de la LACI:** en dépit d'une appréciation mitigée, l'usam plaide cependant pour l'adoption du projet, la 4^e révision de la LACI constituant à ses yeux le moindre mal. Si le projet devait échouer en votation populaire, l'assainissement de l'assurance-chômage passerait exclusivement par une augmentation des cotisations, ce qui nuirait fortement à l'économie. Le taux de cotisation ordinaire devrait faire l'objet d'un relèvement nettement plus élevé (0,5% au lieu de 0,2% « seulement »). Toutes les mauvaises incitations que devrait supprimer la révision de loi demeureraient. Pour l'usam, il est important que la révision puisse s'appliquer rapidement, raison pour laquelle elle exige du Conseil fédéral qu'il renonce à toute manœuvre tactique inutile et qu'il fasse entrer en vigueur l'ensemble du train de mesures début 2011.
- **l'usam exige des incitations plus fortes à reprendre une activité lucrative:** le fait que le nombre de chômeurs ne soit pas descendu au-dessous de la barre des 90 000 durant les années 2007 et 2008 – période de haute conjoncture durant laquelle l'économie a souffert d'un manque criant de main-d'œuvre qualifiée et où des dizaines de milliers de travailleurs ont dû être recrutés à l'étranger – est un signe assez parlant que les incitations à la reprise d'une activité professionnelle sont trop faibles. L'usam exige que des incitations plus fortes soient mises en place pour pousser les chômeurs à se réinsérer le plus vite possible dans la vie active (interprétation plus sévère du critère de « travail convenable », pression accrue des collaborateurs des ORP sur les demandeurs d'emploi, sanctions plus sévères en cas d'engagement insuffisant de la part du demandeur d'emploi ou lorsque celui-ci refuse une offre de poste, etc.).

V. Conclusions

La 4^e révision de la LACI ne tient que relativement compte des intérêts des petites et moyennes entreprises. Les hausses de cotisation prévues nuisent à l'emploi, les possibilités d'économies ne sont qu'insuffisamment exploitées. Néanmoins, l'usam s'engage pour que le souverain approuve la révision adoptée par le Parlement. L'échec du projet en votation populaire serait lourd de conséquences. Les économies décidées par le Parlement ne pourraient être réalisées, l'assainissement de l'assurance-chômage passerait exclusivement par une augmentation des cotisations. Le Conseil fédéral se verrait contraint de relever le taux de cotisation de 0,5%, alors que la révision prévoit une

hausse de 0,2% seulement. L'usam s'engage en outre pour que le projet entre en vigueur de manière globale, et ce début 2011.

Berne, le 18 mai 2010

Responsable du dossier

Kurt Gfeller, vice-directeur usam

Tél. 031 380 14 31, mél. k.gfeller@sgv-usam.ch