



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) <sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 <sup>3)</sup>	2008 <sup>3)</sup>	2009 <sup>3)</sup>	2010 <sup>3)</sup>	2011 <sup>3)</sup>	2012 <sup>3)</sup>
Taux de chômage <sup>4)</sup>	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
<b>Dépenses totales</b>	<b>6'308</b>	<b>5'520</b>	<b>5'160</b>	<b>4'835</b>	<b>6'720</b>	<b>6'825</b>	<b>6'935</b>
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. <sup>2)</sup>	270	279	290	373	376	384	391
Part. financière des cantons	112	116	121	124	125	128	130
<b>Produit total</b>	<b>5'253</b>	<b>5'340</b>	<b>5'526</b>	<b>5'732</b>	<b>5'881</b>	<b>6'002</b>	<b>6'111</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-1'054</b>	<b>-180</b>	<b>366</b>	<b>897</b>	<b>-839</b>	<b>-823</b>	<b>-824</b>
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 <sup>1)</sup>	-3'730	-3'910	-3'544	-2'647	-3'486	-4'309	-5'133
<b>Percep. du prêt de la Conf.</b>	<b>1'000</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>
<b>Remb. du prêt de la Conf.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>400</b>	<b>900</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Total des dettes au 1 <sup>er</sup> janvier	3'800	4'800	5'000	4'600	3'700	4'500	5'300
<b>Total des dettes au 31 décembre</b>	<b>4'800</b>	<b>5'000</b>	<b>4'600</b>	<b>3'700</b>	<b>4'500</b>	<b>5'300</b>	<b>6'100</b>
<b>Plaf. d'endettement sel. art. 90c, al. 1, LACI (2.5% somme des sal.)</b>	<b>5'600</b>	<b>5'800</b>	<b>6'000</b>	<b>6'200</b>	<b>6'300</b>	<b>6'400</b>	<b>6'500</b>

- 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-chômage<sup>2</sup> 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 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

<sup>2</sup> 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).

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 2006<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> 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 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 an<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> 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.

- 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 francs<sup>5</sup>.
- 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.

#### 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

<sup>5</sup> 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.

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 remboursés<sup>6</sup>. 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.

### 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.

---

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

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

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

	2006 Exercice	2007 <sup>1)</sup>	2008 <sup>1)</sup>	2009 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2011 <sup>1)</sup>	2012 <sup>1)</sup>
Taux de chômage <sup>2)</sup>	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
<hr/>							
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 <sup>er</sup> 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

<sup>1)</sup> Dès le 1.1.2008: élévation du gain maximal assuré de 106'800 à 126'000 CHF

<sup>2)</sup> 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
<b>POINT DE DEPART, SCENARIO DE REFERENCE</b> 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
<b>RECETTES SUPPLEMENTAIRES</b>	486
Augmentation des cotisations de 0,2%	460
Adaptation de la participation de la Confédération et de celle des cantons	26
<b>ECONOMIES</b>	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
<b>RESULTAT POUR LE COMPTE DE FONCTIONNEMENT = PARTICIPATION A L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE</b> En tenant compte des économies et recettes supplémentaires	+47
<b>AMORTISSEMENT DE LA DETTE</b>	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<sup>bis</sup>, LACI ainsi que l'art. 35, al. 1 et 3<sup>bis</sup>, 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.

**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)**

**Articles à réviser**

**Indications concernant les modifications:**

**La nouvelle version est en couleur.**

**Le texte à supprimer est barré.**

*Art. 2, al. 2, let. f (nouveau)*

<sup>2</sup> Sont dispensés de payer des cotisations:

f. les chômeurs qui réalisent un revenu visé à l'art. 23 al. 3<sup>bis</sup>, première phrase.

### **Modification**

L'art. 23, al. 3<sup>bis</sup>, LACI dispose qu'un revenu réalisé dans le cadre d'une mesure de marché du travail financée par les pouvoirs publics (par ex. programmes d'occupation des communes ou des cantons) n'est pas assuré (voir les motifs concernant le nouvel art. 23, al. 3<sup>bis</sup>, LACI). La nouvelle lettre f de l'art. 2, al. 2, LACI garantit que les personnes qui participent à de telles mesures ne doivent pas payer de cotisations à l'assurance-chômage. Il en va de même de la part patronale.

### **Motifs**

Si un revenu tiré de ce genre d'activité n'est plus assuré, il ne faut pas non plus qu'il soit soumis aux cotisations AC. Personne ne doit être tenu de payer des cotisations AC si elles ne sont pas susceptibles de générer un droit à l'indemnité de chômage (principe d'assurance, principe d'équivalence). L'actuelle lettre e de l'art. 2, al. 2, LACI se fonde d'ailleurs sur le même principe.

*Art. 3, al. 2*

<sup>2</sup> Elles s'élèvent à ~~2%~~ **2,2 %** jusqu'au montant maximum du gain mensuel assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

### **Modification**

Le taux de cotisation ordinaire est porté de 2 à 2,2%.

### **Motifs**

Selon les données les plus récentes, le nombre de chômeurs se situe actuellement autour de 125'000. Le relèvement du niveau de référence à 125'000 chômeurs se traduit, selon la modélisation, par des dépenses supplémentaires d'environ 20% par rapport au modèle actuel reposant sur un effectif moyen de 100'000 chômeurs, soit, en chiffres absolus, de l'ordre d'un milliard de francs environ. Si l'on veut financer les dépenses supplémentaires uniquement par de nouvelles recettes, il faut augmenter le taux de cotisation de 0,4%, ce qui le portera à 2,4%. Or, nous proposons de faire passer le taux de cotisation à 2,2% - ce qui produira des recettes supplémentaires d'environ 460 millions de francs - et d'épargner le reste sur les dépenses.

Les représentants patronaux de la commission d'experts souhaitent n'augmenter les cotisations salariales que pour une période limitée si le plafond d'endettement est atteint. Quant aux représentants syndicaux, ils souhaitent un taux de cotisation plus élevé.

### **Conséquences financières**

Cette modification génère des recettes supplémentaires d'environ 460 millions de francs par an.

### **Personnes concernées**

La modification touche l'ensemble des cotisants dans une même mesure.

14.12.2007

*Art. 11, al. 4*

~~<sup>4</sup> La perte de travail est prise en considération indépendamment du fait que l'assuré a touché une indemnité de vacances à la fin de ses rapports de travail ou qu'une telle indemnité était comprise dans son salaire. Le Conseil fédéral peut édicter une réglementation dérogatoire pour des cas particuliers.~~

<sup>4</sup> Tant que l'assuré a été indemnisé pour des vacances qu'il n'a pas prises ou pour des heures supplémentaires, sa perte de travail n'est pas prise en considération.

### **Modification**

Les indemnités touchées au terme d'un rapport de travail pour des vacances non prises ou des heures supplémentaires (heures en plus, travail supplémentaire, etc.) se traduisent par la non-prise en considération de la perte de travail. En d'autres termes, l'assuré ne touche aucune indemnité de chômage tant que des indemnités de vacances ou pour heures supplémentaires couvrent la perte de travail subie.

### **Motifs**

Cette réglementation vise à empêcher que l'assuré ait droit à l'indemnité de chômage pendant ou dès la résiliation de son rapport de travail, alors qu'il touche des indemnités de vacances ou pour heures supplémentaires. Aussi longtemps que l'assuré, grâce à de telles indemnités, ne subit pas de perte de gain, l'assurance-chômage ne doit pas intervenir.

Cette réglementation pourrait entraîner du travail supplémentaire pour les caisses de chômage. Celles-ci devraient en effet déterminer la perte de travail non indemnisable en analysant les rapports de travail et les périodes d'inoccupation, afin d'établir le volume d'heures supplémentaires et d'indemnités de vacances non compensées par du temps libre.

### **Personnes concernées**

Avec cette règle de prise en considération, le report des prestations touche différemment les assurés selon la branche à laquelle ils appartiennent. La nouvelle réglementation se fera en effet plus durement ressentir dans les branches à caractère saisonnier dans lesquelles les heures supplémentaires sont usuelles (surtout dans la construction et l'hôtellerie, restauration).

*Art. 18 Délais d'attente*

<sup>1</sup> Le droit à l'indemnité commence à courir après un délai d'attente **général** de cinq jours de chômage contrôlé.

<sup>1bis</sup> Afin d'éviter des cas de rigueur, le Conseil fédéral exempte certains groupes d'assurés du délai d'attente **général**.

<sup>2</sup> Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation **en vertu de l'art. 14, al. 1, let. a, et al. 3,** doivent observer, avant de toucher l'indemnité de chômage pendant le délai-cadre, un délai d'attente spécial **de 260 jours, fixé par le Conseil fédéral. Ce délai d'attente spécial, d'une durée maximale de douze mois, s'ajoute au délai d'attente général fixé à l'al. 1. Elles ne doivent par contre pas observer le délai d'attente fixé à l'al. 1.**

<sup>2bis</sup> Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14, al. 1, let. b et c, et al. 2, doivent observer, avant de toucher l'indemnité de chômage pendant le délai-cadre, un délai d'attente spécial de 5 jours.

<sup>3</sup> Lorsque l'assuré est au chômage au terme d'une activité saisonnière ou au terme de l'exercice d'une profession dans laquelle les changements d'employeurs ou les contrats de durée limitée sont usuels, la perte de travail n'est pas prise en considération pendant un délai d'attente **spécial** fixé par le Conseil fédéral.

<sup>4</sup> Seuls les jours pour lesquels l'assuré remplit les conditions donnant droit à l'indemnité comptent comme jours d'attente. Chaque jour de chômage contrôlé compte comme jour d'attente.

<sup>5</sup> Les jours pendant lesquels l'assuré participe à un semestre de motivation comptent comme jours d'attente.

**Modification des al. 1, 1<sup>bis</sup> et 3**

Précision d'ordre systématique et rédactionnel.

**Motifs ad al. 1, 1<sup>bis</sup> et 3**

Spécification plus claire du délai d'attente général et des délais d'attente spéciaux.

**Modification des al. 2 et 2bis**

Le délai d'attente de 120 jours imposé jusqu'ici aux personnes libérées en vertu de l'art. 14 al. 1, let. a (formation scolaire, reconversion, perfectionnement) est porté à 260 jours. Les motifs

visés à l'art. 6, al. 1, OACI (avoir plus de 25 ans, disposer d'une formation professionnelle achevée et avoir une obligation d'entretien envers des enfants) ne donnent plus droit à une réduction de ce délai d'attente spécial. En observant son délai d'attente de 260 jours, l'assuré amortit également son délai d'attente général de 5 jours visé à l'art. 18, al. 1, LACI.

Le délai d'attente de 5 jours imposé aux personnes libérées en vertu de l'al. 3 (retour au pays après un séjour à l'étranger) est porté à 260 jours.

Les autres assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14 LACI doivent observer, comme jusqu'ici, un délai d'attente spécial de 5 jours.

#### **Motifs ad al. 2 et 2bis**

Le délai d'attente spécial passe à 260 jours pour certains assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation afin de leur rendre l'accès à l'assurance-chômage plus difficile, car elles ont en principe de bonnes chances de trouver un emploi. Il s'agit notamment des personnes qui entrent sur le marché du travail au terme d'une formation, d'une reconversion ou d'un perfectionnement professionnel, de même que des Suisses et des étrangers établis qui rentrent en Suisse après avoir suivi une formation ou exercé une activité salariée à l'étranger. Ces catégories d'assurés ne sont pas touchées par un événement imprévu. Comme jusqu'ici, les jeunes peuvent à la rigueur participer à un semestre de motivation selon l'art. 64, al. 1, let. c, LACI (voir motifs ad al. 5).

Les autres assurés libérés ont, comme c'est le cas jusqu'ici, un délai d'attente spécial de 5 jours à observer, car ils ont vécu un événement imprévu tel qu'une maladie, un accident, une séparation ou un divorce, ou encore la mort de leur conjoint qui les contraints de chercher un emploi sans y être préparés.

#### **Modification de l'al. 4**

Pendant qu'il observe son délai d'attente général ou son délai d'attente spécial, l'assuré doit remplir les conditions du droit à l'indemnité fixées à l'art. 8 LACI. Cette disposition inscrite aux art. 6, al. 6, 2<sup>e</sup> phrase, et 6a, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, OACI est ancrée dans la loi.

Le délai d'attente général et les délais d'attente spéciaux sont désormais fixés en "valeur temporelle" et non en "valeur réelle". En d'autres termes, chaque jour de chômage contrôlé compte comme jour d'attente, même si l'assuré ne touche pas une indemnité journalière entière, par ex. en raison d'un gain intermédiaire.

#### **Motifs ad al. 4**

Comme jusqu'ici, l'assuré doit remplir les conditions du droit à l'indemnité pendant toute la durée du délai d'attente. Il doit notamment se mettre à disposition pour placement.

Chaque jour de chômage contrôlé servira à l'assuré à amortir un jour d'attente indépendamment d'un éventuel gain intermédiaire (amortissement temporel). Si les jours d'attente étaient amortis en valeur réelle, il pourrait arriver qu'un assuré devant observer un délai d'attente de 260 jours n'ait pas droit aux indemnités journalières pendant toute la durée du délai-cadre d'indemnisation du fait qu'avec un taux d'occupation de par exemple 30%, il ne parviendrait pas à amortir son délai d'attente.

#### **Modification de l'al. 5**

Cette modification ancre dans la loi l'actuel art. 6, al. 1<sup>er</sup> OACI.

## **Motifs ad al. 5**

Comme jusqu'ici, les personnes qui n'ont pas décroché de diplôme professionnel peuvent participer à un semestre de motivation prévu à l'art. 64a, al. 1, let. c, LACI pendant le délai d'attente. Ainsi, les jeunes chômeurs ont accès à une mesure de marché du travail spécialement indiquée pour ce groupe de personnes.

Par contre, il est prévu de biffer l'actuel art. 6, al. 1<sup>bis</sup>, OACI. Il en résultera que les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation qui ne participent pas à un semestre de motivation ne peuvent pas prendre part à une mesure de marché du travail pendant leur délai d'attente.

Les représentants syndicaux de la commission d'experts se sont prononcés contre la prolongation des délais d'attente

## **Conséquences financières**

Cette mesure permet d'économiser environ 90 millions de francs.

## **Personnes concernées**

Ce sont les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14, al. 1, let. a, et al. 3, LACI qui sont touchés par l'allongement à 260 jours du délai d'attente spécial. Il s'agit des personnes qui se mettent à la disposition du service de l'emploi après une formation, un perfectionnement professionnel ou une reconversion (93%) et des Suisses et des étrangers établis qui rentrent en Suisse après avoir suivi une formation ou exercé une activité salariée dans un Etat étranger non membre de l'UE ou de l'AELE (7%).

L'augmentation du délai d'attente spécial sera atténuée pour les jeunes qui terminent leur scolarité, ceux qui sont en rupture d'apprentissage et les bacheliers, etc. par la possibilité de participer à un semestre de motivation, une mesure de marché du travail adéquate et pertinente pour lutter contre le chômage des jeunes.

Art. 22, al. 2, let. a et c

<sup>2</sup> Une indemnité journalière s'élevant à 70 % du gain assuré est octroyée aux assurés qui:

a. n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants; l'obligation d'entretien au sens de la présente loi prend fin au plus tard lorsque l'enfant atteint l'âge de 25 ans.

c. ne sont pas invalides (art. 8 LPGA<sup>4</sup>): ne touchent pas une rente d'invalidité minimale de 40 %.

### Modification de l'al. 2, let. a

Plafonnement de la durée de l'obligation d'entretien.

### Modification de l'al. 2, let. c

Harmonisation du libellé et de la teneur de l'art. 22, al. 2, let. c, et de l'art. 27, al. 2, let. c, LACI à propos nombre maximum d'indemnités journalières et de leur montant, ainsi que du degré d'invalidité minimum pris en compte. Les termes "ou s'il en a demandé une [une telle rente] et que sa demande ne semble pas vouée à l'échec" sont biffés.

### Motifs ad al. 2, let. a

Aux termes de l'art. 22, al. 1 et 2, let. a, LACI, les chômeurs reçoivent une indemnité journalière s'élevant à 80 % du gain assuré s'ils ont une obligation d'entretien envers des enfants. Or, cette obligation d'entretien n'étant pas limitée à l'âge de 25 ans dans la LACI, le TFA considère dans sa jurisprudence qu'en l'absence d'une réglementation dans la LACI, c'est la règle prévue par le code civil qui s'applique en matière d'assurance-chômage. En d'autres termes, l'obligation d'entretien ne s'arrête donc pas lorsque l'enfant a 25 ans, mais uniquement lorsqu'il a terminé sa formation (ATF du 13 février 2004, en la cause C 103/03).

Adaptation de l'obligation d'entretien aux législations cantonales selon lesquelles les allocations de formation sont versées au maximum jusqu'à 25 ans révolus. Harmonisation et simplification de l'exécution en ce sens qu'il devient clair à partir de quand l'indemnité journalière redescend à 70 %. Cette modification évite en outre des investigations laborieuses pour déterminer à quel stade de la formation se trouve l'enfant donnant droit aux allocations et par une meilleure coordination avec les autres assurances sociales.

Selon le TFA (arrêt du 13 février 2004, en la cause C 103/03), tant que le législateur n'a pas prévu d'exception dans la loi ou l'ordonnance, l'obligation d'entretien applicable dans l'assurance-chômage est réglée d'après le code civil. Rien ne s'oppose dès lors - selon le TFA - à une telle réglementation spéciale dérogeant au code civil.

### **Motifs ad al. 2, let. c**

Bien que la notion d'invalidité ait été harmonisée à l'art. 8 LPGA, les al. 2, let. c des art. 22 et 27 aboutissent à des résultats insatisfaisants et inégaux pour des assurés qui se trouvent pourtant dans des situations identiques.

Sont considérées comme invalides au sens de l'actuelle réglementation de l'art. 22, al. 1, let. c, LACI, les personnes qui touchent une rente d'invalidité de l'assurance-invalidité (LAI), de l'assurance-accidents obligatoire (LAA) ou de l'assurance militaire (LAM) ou qui en ont demandé une (voir art. 33, al. 3, OACI). La perception d'une rente minimale de l'une des assurances citées (voir tableau) influence déjà le montant de l'indemnité journalière. Par contre, la perception d'une rente d'invalidité du deuxième pilier n'est pas mentionnée. Le degré d'invalidité minimum donnant droit à une rente varie selon les assurances: alors qu'il est de 40 % dans la LAI, il n'est que de 10 % dans la LAA. Quant à la LAM, elle ne connaît pas de plancher.

La modification proposée harmonise non seulement le taux d'indemnisation, mais aussi la durée d'indemnisation prévue à l'art. 27, al. 2, let. c, LACI (voir sous cette disposition). Cet article mentionne les rentes d'invalidité de la LAI et de la LAA qui donnent droit à 520 indemnités journalières. Les bénéficiaires d'une rente d'invalidité de la LAM et du deuxième pilier ne sont en revanche pas mentionnés.

Le tableau suivant reflète la situation insatisfaisante qui règne dans les diverses branches d'assurance:

	<i>Rente à partir d'un degré d'invalidité de</i>	<i>Taux d'indemnisation</i>	<i>Nombre d'indemnités journalières</i>
<i>LAI</i>	<i>40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAA</i>	<i>10 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAM</i>	<i>1 %</i>	<i>80 %</i>	<i>400</i>
<i>LPP</i>	<i>40 %</i>	<i>70 %</i>	<i>400</i>

C'est un degré d'invalidité minimum de 40 % qui doit déterminer le taux et la durée de l'indemnisation, qu'il ait été fixé par l'AI ou par une autre assurance. Celui qui remplit cette condition a droit à une indemnité journalière plus élevée et à une durée d'indemnisation plus longue, indépendamment de l'institution d'assurance en cause (LAI, LAM, LAA, LPP).

Etant donné qu'aujourd'hui déjà la majorité des bénéficiaires de rente AI concernés par ces dispositions ont un degré d'invalidité de 40 % au moins, cette harmonisation se justifie, d'autant plus que la difficulté de trouver un emploi mentionnée plus haut diminue lorsque le degré d'invalidité est inférieur à 40 %.

La modification proposée harmonise la réglementation de la manière suivante: tous les assurés reçoivent les mêmes prestations de l'AC à partir d'un degré d'invalidité de 40 %, indépendamment de l'institution d'assurance:

	<i>Nouveau degré d'invalidité déterminant pour l'AC</i>	<i>Taux d'indemnisation</i>	<i>Nombre d'indemnités journalières</i>
<i>LAI</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAA</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAM</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LPP</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>

Cette modification élimine toute différence difficilement explicable au sein même des assurances qui couvrent le risque d'invalidité. Elle correspond aussi mieux à la doctrine (Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, ch. 347 s. dans: Ulrich Meyer [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, tome XIV, Soziale Sicherheit, 2e édition mise à jour et complétée, Bâle 2007).

Cette harmonisation prévue à l'art. 22, al. 2, let. c, et à l'art. 27, al. 2, let. c, LACI ne touche que le montant de l'indemnité (70 % au lieu de 80 %) et la durée du droit (400 indemnités journalières au lieu de 520) et non le droit à l'indemnité de chômage en soi. L'assurance-chômage reste conformément à l'art. 70, al. 2, let. b, LPGA tenue de verser provisoirement les prestations dont la prise en charge par l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents ou l'assurance-invalidité est contestée.

Art. 23, al. 3<sup>bis</sup>, 4 et 5

<sup>3bis</sup> Un revenu réalisé dans le cadre d'une mesure de marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré. Les mesures visées aux art. 65 et 66a demeurent réservées.

<sup>4</sup> Lorsque le calcul du gain assuré est basé sur un gain intermédiaire que l'assuré a réalisé durant le délai cadre de cotisation (art. 9, al. 3), les indemnités compensatoires (art. 24) sont prises en considération dans le calcul du gain assuré comme si elles étaient soumises à cotisation, pour autant que le montant du gain intermédiaire atteigne le montant minimum visé à l'al. 1.

<sup>5</sup> Le montant des indemnités compensatoires à prendre en considération ne doit pas dépasser le montant du gain intermédiaire réalisé pendant la période de contrôle.

### Modification de l'al. 3<sup>bis</sup>

Il ne doit plus être possible d'assurer un revenu tiré d'une mesure de marché du travail (MMT) financée par les pouvoirs publics.

### Motifs ad al. 3<sup>bis</sup>

La politique du marché du travail vise à réinsérer les demandeurs d'emploi dans la vie active le plus rapidement possible. C'est un but vers lequel devraient également tendre les autorités du marché du travail et du domaine social. Par ailleurs, la création d'emplois réels sert mieux les intérêts de la collectivité publique que l'occupation des chômeurs uniquement dans le cadre de programmes d'emploi temporaire. Aussi, il faut éviter que des programmes d'emploi temporaire soient organisés dans le seul but de générer des périodes de cotisation et se focaliser sur la réinsertion. Soulignons en particulier que le droit à l'indemnité de chômage doit résulter uniquement de l'exercice d'une activité salariée normale et non de la fréquentation d'une MMT. La situation se présente par contre différemment pour les allocations d'initiation au travail (art. 65 LACI) et les allocations de formation (art. 66a LACI), car les bénéficiaires de ces prestations travaillent sur le marché du travail primaire. Leurs revenus et les périodes de cotisation qui en résultent doivent dès lors être donner droit à des indemnités de chômage. Il en est d'ailleurs déjà ainsi dans la pratique actuelle.

Le Conseil fédéral inscrira des dispositions d'exécution ad hoc dans l'ordonnance.

### Modification des al. 4 et 5

On ne tient plus compte des indemnités compensatoires non soumises à cotisation pour calculer le gain assuré dans un nouveau délai-cadre.

### Motifs ad al. 4 et 5

Le gain intermédiaire n'en reste pas moins attractif, car il conserve tous ses avantages dans le premier délai-cadre (revenu plus élevé, acquisition de nouvelles périodes de cotisation).

### Exemple

GA sous l'ancien DCI	Fr. 5'000.--
GI mensuel sous l'ancien DCI	Fr. 3'000.--
Perte de travail	Fr. 2'000.-- (GA – GI)
Indemnités compensatoires	Fr. 1'600.-- (80 % de la perte de travail de Fr. 2'000)
GA sous le nouveau DCI selon l'ancien régime	Fr. 4'600.-- (GI Fr. 3'000 + ind. comp. Fr. 1'600)
GA sous le nouveau DCI selon le nouveau régime	Fr. 3'000.-- (GI Fr. 3'000 sans ind. comp.)

### Légende

GA:	gain assuré
GI:	gain intermédiaire
DCI:	délai-cadre d'indemnisation
Ind. comp.	indemnités compensatoires

L'actuelle prise en compte des indemnités compensatoires pour calculer le gain assuré dans un nouveau délai-cadre d'indemnisation ne correspond pas au principe de l'assurance voulant que seules les prestations soumises à cotisation soient assurées. Or, la réglementation complémentaire actuelle va à l'encontre de ce principe en ce sens que les prestations de l'assurance-chômage non soumises à cotisation augmentent le gain assuré dans un nouveau délai-cadre.

Cette mesure met sur pied d'égalité les assurés qui s'inscrivent pour la première fois au chômage et qui sont traités strictement selon le principe de l'assurance, puisque leur gain assuré se détermine uniquement sur la base du revenu soumis à cotisation. Leur gain assuré est alors d'autant plus bas que leur revenu est faible.

Les indemnités compensatoires équivalent à un complément de salaire ayant des effets indésirables (voir notamment l'étude du Bureau BASS sur l'évaluation de la réglementation du gain intermédiaire en Suisse publiée par le SECO dans la Politique du marché du travail N° 1). Les demandeurs d'emploi en gain intermédiaire pourraient notamment y trouver des incitations négatives en ce sens que notre actuelle réglementation très généreuse - qui au demeurant est unique en Europe - ne les incite pas suffisamment à rechercher un emploi fixe puisque, grâce au gain intermédiaire, ils peuvent renouveler leur droit aux prestations sur plusieurs délais-cadres.

La modification prévue maintiendra l'attrait positif du gain intermédiaire pendant le premier délai-cadre d'indemnisation (1. attrait financier, 2. acquisition de périodes de cotisation pour ouvrir un nouveau droit, 3. frein à l'épuisement du nombre maximum d'indemnités journalières).

Cette mesure offre un important potentiel d'économies et simplifie considérablement l'exécution de la loi.

Les représentants des syndicats se sont opposés à cette proposition dans la commission d'experts.

## **Conséquences financières**

*Al. 3<sup>bis</sup>*

Les économies réalisables devraient se situer autour des 90 millions de francs par année.

*Al. 4 et 5*

Economies annuelles d'environ 79 millions de francs.

*Art. 24, al. 4*

<sup>4</sup>Le droit à la compensation de la perte de gain est limité aux douze premiers mois de l'activité visée à l'al. 1, et **jusqu'au terme du délai-cadre d'indemnisation** ~~à deux ans~~ pour les assurés qui ont des obligations d'entretien envers des enfants au sens de l'art. 22, al. 2, let. a, ou qui sont âgés de plus de 45 ans.

### **Modification**

Adaptation de la base nécessaire à la nouvelle version de l'art. 41b OACI.

Insertion d'un renvoi à l'art. 22, al. 2, let. a, LACI.

### **Motifs**

Création d'une base légale pour que les assurés qui ouvrent un délai-cadre d'indemnisation dans les quatre ans qui précèdent l'âge ordinaire de la retraite AVS et qui ont droit à 120 indemnités journalières supplémentaires, soit à une indemnisation de plus de deux ans, puissent toucher des indemnités compensatoires pendant toute la durée d'indemnisation. Cette règle s'applique également aux assurés qui ont une obligation d'entretien envers des enfants.

Voir les motifs concernant la durée de l'obligation d'entretien aux commentaires ad art. 22, al. 2, let. a, LACI.

Art. 27, al. 2 et 5

<sup>2</sup> L'assuré a droit à:

- a. 260 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 12 mois au total;
- b. 400 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 15 mois au total;
- c. 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 22 mois au moins et
  1. est âgé de 55 ans révolus ou;
  2. touche une rente d'invalidité de 40 % au moins.

<sup>5</sup> ~~Le Conseil fédéral peut augmenter temporairement de 120 et pendant six mois au plus à chaque fois le nombre d'indemnités journalières fixé à l'al. 2, let. a, dans les cantons touchés par un fort taux de chômage s'ils le demandent et qu'ils participent aux coûts à raison de 20 %. Cette mesure peut aussi être accordée pour une partie importante d'un canton.~~

#### **Variante à la suppression de l'al. 5**

<sup>5</sup> Si un canton le demande, le Conseil fédéral peut augmenter temporairement de 120 au plus et pendant six mois au maximum à chaque fois le nombre d'indemnités journalières fixé à l'alinéa 2 lettres a **et b**<sup>7</sup>, lorsque

- a. le taux de chômage augmente au niveau suisse,
- b. le taux de chômage du canton est élevé et lorsque
- c. le canton participe aux coûts à raison de 40 %.

#### **Al. 6**

<sup>6</sup> Le taux de chômage est réputé en augmentation au niveau suisse, lorsque, sur une période de référence de six mois, le taux de chômage moyen est supérieur de 0,3 point de pourcentage à la valeur relevée pour la même période de l'année précédente. On considère que le taux de chômage d'un canton est élevé, lorsqu'il atteint 5 % au moins en moyenne sur une période de référence. La période de référence commence à courir huit mois avant la date à partir de laquelle le canton propose que le nombre d'indemnités journalières soit augmenté, et elle s'étend sur les six premiers mois de cette période.

#### **Modification de l'al. 2**

Introduction d'une durée d'indemnisation par paliers dépendante de la durée de cotisation.

---

<sup>7</sup> Tient compte de la proposition faite pour l'article 27, alinéa 2, LACI prévoyant un nombre d'indemnités journalières (IJ) dépendant de la durée de la période de cotisation (PC). 12 mois de PC = 260 IJ / 15 mois de PC = 400 IJ

## **Motifs ad al. 2**

Conformément au principe de l'assurance, la durée du droit aux prestations dépend de la période de cotisation. Celui qui apporte une contribution (cotisations) plus élevée a par conséquent droit à une durée d'indemnisation plus longue. La LACI, telle qu'elle est en vigueur depuis le 31 décembre 1996, prévoit déjà que la durée du droit aux prestations dépend de la période de cotisation.

Avec cette nouvelle réglementation, les personnes qui perdront une partie de leur droit à l'indemnité de chômage (IC) sont en premier lieu celles dont la période de cotisation est supérieure à douze mois et inférieure à quinze mois et qui aujourd'hui auraient droit à 260 indemnités journalières. En second lieu, les personnes âgées de 55 ans et plus dont la période de cotisation est supérieure à 18 mois et inférieure à 22 mois n'auraient plus droit qu'à 400 indemnités journalières (actuellement 520).

54 % des personnes concernées seraient de nationalité suisse. Par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'AC - parmi lesquels la part des Helvètes atteint 60 % - ils seraient ainsi proportionnellement sous-représentés<sup>8</sup>. En raison d'une durée moyenne d'indemnisation généralement plus longue chez les bénéficiaires de l'AC âgés, ces derniers seraient plus fortement touchés par cette mesure. 24 % des personnes concernées auraient ainsi plus de 55 ans - sur l'ensemble des bénéficiaires de l'AC, seuls 16 % tombent dans cette classe d'âge. Tandis que la part des hommes sur l'ensemble des personnes touchant des indemnités de l'AC se monte à 50 %, leur groupe serait proportionnellement légèrement sur-représenté avec 55 %. Cela vaut également pour les personnes mariées ou divorcées, ce qui devrait en effet démontrer qu'il s'agit plus souvent de bénéficiaires de l'AC plus âgés. Les invalides quant à eux ne seraient pratiquement pas touchés par cette nouvelle réglementation (env. 200 personnes)<sup>9</sup>.

Dans le cadre de la commission d'experts, les représentants des travailleurs se sont exprimés contre cette proposition.

## **Conséquences financières de l'al. 2**

Economies de 114 millions de francs.

## **Modification de l'al. 2, let. c, ch. 2**

La demande d'une rente d'invalidité ne devrait justifier une prolongation du droit aux indemnités qu'à partir du moment où un degré d'invalidité de 40 % a été constaté. Le passage « ou s'il en a demandé une [une telle rente] et que sa demande ne semble pas vouée à l'échec » est supprimé.

## **Motifs ad al. 2, let. c, ch. 2**

Partant de la même idée que la modification de l'art. 22, al. 2, let. c, LACI qui harmonise le taux d'indemnisation, la présente modification propose une harmonisation de la durée d'indemnisation. L'art. 27, al. 2, let. c, LACI en vigueur mentionne les rentes d'invalidité de la LAI et de la LAA qui donnent droit à 520 indemnités journalières. Les bénéficiaires d'une rente d'invalidité de la LAM et du deuxième pilier ne sont en revanche pas mentionnés.

---

<sup>8</sup> Cette présentation ne tient pas compte du fait que les personnes actives de nationalité suisse sont de toute façon déjà plus rarement bénéficiaires de l'indemnité de chômage que les étrangers – c'est-à-dire qu'elles encourent un risque moindre.

<sup>9</sup> Ceci est dû au fait qu'en général ces personnes avaient un contrat de travail avant de devenir invalides et avaient une période de cotisation de plus de 22 mois.

Le tableau suivant reflète la situation insatisfaisante qui règne dans les diverses branches d'assurance:

	<i>Rente à partir d'un degré d'invalidité de</i>	<i>Taux d'indemnisation</i>	<i>Nombre d'indemnités journalières</i>
<i>LAI</i>	<i>40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAA</i>	<i>10 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAM</i>	<i>1 %</i>	<i>80 %</i>	<i>400</i>
<i>LPP</i>	<i>40 %</i>	<i>70 %</i>	<i>400</i>

C'est un degré d'invalidité minimum de 40% qui doit déterminer le taux et la durée de l'indemnisation, qu'il ait été fixé par l'AI ou par une autre assurance. Celui qui remplit cette condition a droit à une indemnité journalière plus élevée et à une durée d'indemnisation plus longue, indépendamment de l'institution d'assurance en cause (LAI, LAM, LAA, LPP).

La prolongation de la durée d'indemnisation dépend, entre autres, de la difficulté de trouver un emploi qu'éprouvent les bénéficiaires de rentes d'invalidité ou ceux qui en font la demande.

Etant donné qu'aujourd'hui déjà la majorité des bénéficiaires de rente AI au sens de la LAI concernés par ces dispositions ont un degré d'invalidité de 40% au moins, cette harmonisation à 40% se justifie, car la difficulté de trouver un emploi mentionnée plus haut diminue d'autant plus que le degré d'invalidité baisse.

Le passage « ou s'il en a demandé une [une telle rente] et que sa demande ne semble pas vouée à l'échec » est supprimé. Le but de la LAI et plus particulièrement de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI est d'enregistrer plus rapidement les assurés - si possible déjà avant la perte d'emploi - d'examiner leur dossier plus rapidement et de décider dans de plus brefs délais des mesures de réadaptation. Le plus important pour l'obtention d'un emploi, ce sont les mesures dites d'intervention précoce (art. 7d, projet LAI). Il n'est donc plus nécessaire de prolonger la durée d'indemnisation. En outre, le fait qu'une demande de rente d'invalidité entraîne une amélioration des prestations de l'AC peut avoir des effets indésirables. En effet, la perspective d'un droit à l'indemnité plus élevée pourrait inciter à déposer une demande de rente d'invalidité.

Par ailleurs, les organes d'exécution de l'assurance-chômage ne peuvent vérifier si une demande est vouée à l'échec ou non. La suppression de cette clause facilite ainsi considérablement le travail d'exécution.

La modification proposée harmonise la réglementation de la manière suivante: tous les assurés reçoivent les mêmes prestations de l'AC à partir d'un degré d'invalidité de 40%, indépendamment de l'institution d'assurance:

	<i>Nouveau degré d'invalidité déterminant pour l'AC</i>	<i>Taux d'indemnisation</i>	<i>Nombre d'indemnités journalières</i>
<i>LAI</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAA</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LAM</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>
<i>LPP</i>	<i>dès 40 %</i>	<i>80 %</i>	<i>520</i>

Cette modification élimine en outre toute différence difficilement explicable au sein même des assurances couvrant le risque d'invalidité et correspond mieux à la doctrine (Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, ch. 347 s. dans: Ulrich Meyer [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, tome XIV, Soziale Sicherheit, 2e édition mise à jour et complétée, Bâle 2007).

Cette harmonisation prévue à l'art. 22, al. 2, let. c, et à l'art. 27, al. 2, let. c, LACI ne touche que le montant de l'indemnité (70 % au lieu de 80 %) et la durée du droit (400 indemnités journalières au lieu de 520) et non le droit à l'indemnité de chômage en soi. L'assurance-chômage reste conformément à l'art. 70, al. 2, let. b, LPGA tenue de verser provisoirement les prestations dont la prise en charge par l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents ou l'assurance-invalidité est contestée.

### **Modification de l'al. 5**

Suppression de l'art. 27, al. 5, LACI

### **Motifs ad al. 5**

Les résultats de l'alinéa 5 ne sont pas satisfaisants. Cette disposition avait été introduite lors de la révision de la LACI en 2003 et prévoit que les cantons touchés par un fort taux de chômage peuvent demander une augmentation de 120 indemnités journalières au plus, pour autant qu'ils participent aux coûts à raison de 20 %. En conséquence de cette « disposition potestative », certains cantons (ZH, VS, TI) qui remplissaient pourtant ces conditions n'ont jamais fait valoir leur droit, tandis que d'autres [BE (Moutier), GE, NE (MS 103), VD] ont eu recours à cet article - pour certains même à plusieurs reprises. Cette situation et le fait que le lieu de domicile soit déterminant pour bénéficier de la mesure engendrent des inégalités de traitement entre les assurés. Ainsi, lors de la fermeture d'une entreprise, toutes les personnes concernées n'ont pas les mêmes droits selon leur lieu de domicile. Il s'agit là d'une inégalité de traitement qui ne peut pas être aplanie en décidant de considérer comme déterminant non plus le lieu de domicile mais lieu du dernier emploi en date. En effet, l'inégalité subsisterait mais entre chômeurs du même bassin d'emploi.

Cette solution pourrait avoir des incitations négatives: comme le canton ne paie que 20 % pour la prolongation il économise des coûts, car il dépense moins pour l'aide sociale pendant cette période. Et de leur côté, les assurés ont moins de pression pour retrouver un emploi.

Il faut également considérer qu'il est difficile de définir « une partie importante d'un canton ». Pour le moment, on se base sur les régions MS (mobilité spatiale). Cette division selon les régions économiques comporte des inconvénients car une région MS peut s'étendre sur deux cantons (comme par exemple la région 103 qui comprend une partie du canton de Berne et une partie du canton de Neuchâtel). Ceci peut à nouveau conduire à une inégalité de

traitement des assurés au cas où, contrairement à l'autre, un canton ne dépose pas de demande ou même ne remplit pas les conditions d'octroi.

Outre les problèmes mentionnés, la procédure d'approbation du Conseil fédéral est lourde et charge l'administration de manière démesurée. De plus, l'enregistrement des assurés concernés et le fait de les informer représentent une difficulté supplémentaire.

Dans le cadre de la commission d'experts, les représentants des syndicats ont voté contre cette proposition.

### **Conséquences financières**

Economies de 30 millions de francs<sup>10</sup>.

### **Variante à la suppression de l'al. 5**

#### **Modification**

Précision du droit à l'indemnité pour les cantons. Augmentation de la participation des cantons aux coûts qui passe de 20 à 40 %. Suppression de l'octroi à une partie importante d'un canton.

#### **Motifs**

Cette variante propose de restreindre l'application de cet article plus fortement que ce n'est le cas actuellement aux périodes marquées par une recrudescence du chômage. Pour des raisons pratiques, il faut cependant renoncer à appliquer cette disposition à des parties d'un canton.

Selon ces nouvelles dispositions, le Conseil fédéral devrait pouvoir augmenter de 120 le nombre d'indemnités journalières fixé à l'alinéa 2, lettres a et b, si les conditions suivantes sont cumulées :

- a. Le taux de chômage doit être en augmentation au niveau suisse. Ce critère est rempli, lorsque, sur une période de référence de six mois, le taux de chômage moyen est supérieur de 0,3 point de pourcentage à la valeur relevée pour la même période de l'année précédente. Cette mesure doit permettre d'éviter qu'en période de bonne conjoncture où le taux de chômage est constant ou en recul, les cantons puissent demander le décret de cette mesure. Elle doit en outre encourager tant les cantons que les assurés à s'engager activement pour que le chômage baisse et que sa durée raccourcisse.
- b. Le canton concerné doit être touché par un fort taux de chômage, ce qui signifie que, sur une période de référence, ce taux doit être de 5 % au moins.
- c. Le canton doit participer aux coûts à raison de 40 %.

Les données chiffrées déterminantes sont les statistiques effectuées par le SECO sur le taux de chômage mensuel en Suisse et par cantons.

La définition de la période de référence est donnée à l'art. 41c, al. 1, OACI.

---

<sup>10</sup> En tenant compte des dispositions entrées en vigueur le 1er juillet 2005 rendant possible une restriction à une classe d'âge précise.

L'abandon des termes « une partie importante d'un canton » apporte de la clarté. Pour le moment, on se base sur les régions MS (mobilité spatiale). Cette division selon les régions économiques comporte des inconvénients car une région MS peut s'étendre sur deux cantons (comme par exemple la région 103 qui comprend une partie du canton de Berne et une partie du canton de Neuchâtel). Ceci peut conduire à une inégalité de traitement des assurés au cas où, contrairement à l'autre, un canton ne dépose pas de demande ou même ne remplit pas les conditions d'octroi.

### **Conséquences financières**

Les conséquences financières ne peuvent guère être estimées, car elles dépendent notamment du fait qu'un canton remplisse ou non toutes les conditions et qu'il dépose également une demande.

Art. 28, al. 4

<sup>4</sup> Les chômeurs qui ont épuisé leur droit selon l'al. 1 et qui sont encore passagèrement frappés d'incapacité restreinte de travail **et touchent des prestations d'une assurance pour perte de gain**, ont droit, dans la mesure où cette incapacité partielle n'entrave pas leur placement et où ils remplissent toutes les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité, à la pleine indemnité journalière s'ils sont aptes au travail à raison de 75 % au moins et à **une indemnité journalière réduite de 50 %** s'ils le sont à raison de 50 % au moins.

## Modification

Précision de l'art. 28, al. 4.

## Motifs

En élaborant l'art. 28 al. 4, LACI, le législateur visait une coordination avec les autres assurances sociales, notamment avec l'assurance-maladie et l'assurance-accidents (voir art. 73<sup>11</sup> LaMal et art. 5, al. 4, de l'ordonnance sur l'assurance-accidents des personnes au chômage<sup>12</sup>; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. 1, ch. 30 ss ad art. 28).

Or, cette coordination ne ressort pas de manière optimale de l'actuel libellé de l'art. 28, al. 4, LACI ni de la pratique développée autour de cette disposition, ce qui engendre des problèmes dans l'exécution et des inégalités de traitement objectivement infondées.

Lorsque l'assuré touche, en vertu du droit actuel, des prestations de l'une des assurances pour perte de gain précitées, l'assurance-chômage indemnise la capacité de travail restante qu'il peut (encore) fournir sur le marché du travail. Additionnées, les indemnités journalières de l'assurance pour perte de gain et celles de l'assurance-chômage s'élèvent toujours à 100 %. Cette règle doit être maintenue pour les personnes qui touchent des prestations d'une assurance pour perte de gain.

Si l'assuré est en revanche frappé passagèrement d'incapacité restreinte de travail pour une longue période et qu'il ne touche pas de prestations d'une assurance pour perte de gain, la

---

<sup>11</sup> Art. 73 LaMal: Coordination avec l'assurance-chômage

Les chômeurs atteints d'une incapacité de travail (art. 6, al. 1, LPGA) supérieure à 50 % reçoivent des indemnités journalières entières et ceux qui sont atteints d'une incapacité de travail de plus de 25 %, mais de 50 % au maximum, des demi-indemnités journalières lorsqu'en vertu de leurs conditions d'assurance ou d'arrangements contractuels les assureurs versent, en principe, des prestations pour un même taux d'incapacité de travail.

<sup>12</sup> Art. 5, al. 4 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents des personnes au chômage: Montant de l'indemnité  
L'assurance-accidents verse l'intégralité de la prestation lorsque l'incapacité de travail d'une personne au chômage dépasse 50 %; elle verse la moitié de la prestation lorsque l'incapacité de travail dépasse 25 %, mais n'excède pas 50 %. Une incapacité de travail de 25 % ou moins ne donne pas droit à l'indemnité journalière.

situation sera réglée comme suit: s'il a capacité de travail de 50 à 74 %, il ne perçoit qu'une indemnité de chômage de 50% et s'il a une capacité de travail inférieure à 50 %, il n'a même plus droit à l'indemnité de chômage. A partir d'une capacité de travail de 75 %, il a droit à une pleine indemnité journalière. Le fait que le droit à l'indemnité n'est pas lié au degré de capacité de travail engendre des situations injustes non voulues par LACI et montre que ce système n'est pas conçu pour des cas où l'intéressé ne touche pas d'indemnités pour perte de gain.

Il est donc nécessaire, pour des raisons de coordination, de préciser l'art. 28, al. 4, LACI afin que seules les personnes qui touchent des prestations d'une assurance pour perte de gain soient indemnisées graduellement. Les assurés sans indemnité journalière en vertu de la LaMal ou de l'ordonnance sur l'assurance-accidents des personnes au chômage doivent être indemnisées en fonction de leur capacité de travail effective - comme tous les autres assurés.

Dans la pratique, la formulation "et à une demi-indemnité" engendre des inégalités dans le calcul de l'indemnité. Le nouveau libellé "une indemnité journalière réduite de 50 %" éliminera cette insécurité du droit.

*Art. 36, al. 1*

<sup>1</sup> Lorsqu'un employeur a l'intention de prétendre l'indemnité en faveur de ses travailleurs, il est tenu d'en aviser par écrit l'autorité cantonale dix jours au moins avant le début de la réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral peut prévoir des délais plus courts pour des cas exceptionnels. Le préavis sera renouvelé lorsque la réduction de l'horaire de travail dure plus de ~~six~~ **trois** mois

**Modification**

Raccourcissement du délai de préavis à trois mois en cas de renouvellement.

*Version allemande seulement: harmonisation de la terminologie concernant la notion de préavis.*

**Motifs**

Inscription dans la loi d'une pratique déjà appliquée selon laquelle la réduction de l'horaire de travail n'est autorisée que pour trois mois.

Art. 52, al. 1 et 1<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> L'indemnité couvre les créances de salaire portant sur quatre mois **au plus d'un même rapport de travail** portant sur les quatre derniers mois du rapport de travail qui a précédé le prononcé de la faillite, ainsi que les éventuelles créances de salaire portant sur les prestations de travail fournies après le prononcé de la faillite, jusqu'à concurrence, pour chaque mois, du montant maximum visé à l'art. 3, al. 2. Les allocations dues aux travailleurs font partie intégrante du salaire. **L'indemnisation couvre les quatre derniers mois du rapport de travail**

<sup>1bis</sup> L'indemnité couvre exceptionnellement les créances de salaire nées après l'ouverture de la faillite tant que l'assuré ne pouvait raisonnablement savoir que la faillite avait été prononcée et pour autant que ces créances ne constituent pas des dettes de la masse en faillite. L'indemnité ne peut couvrir une période excédant celle fixée à l'al. 1.

### **Modification de l'al. 1**

L'indemnité en cas d'insolvabilité (ICI) ne doit pas couvrir plus de quatre mois d'un même rapport de travail.

### **Motifs ad al. 1**

Comme jusqu'ici, l'ICI couvre les créances de salaire portant sur les quatre derniers mois qui précèdent l'événement déclencheur de l'ICI (ouverture de la faillite, demande de saisie, non-ouverture de la faillite en raison de l'endettement notoire de l'employeur, sursis concordataire, ajournement de la déclaration de faillite - art. 51, al. 1, et art. 58 LACI).

Il est désormais précisé que l'indemnité couvre les créances de salaire portant sur quatre mois au plus d'un même rapport de travail. En d'autres termes, quatre mois de salaire sont couverts au total au cours d'un rapport de travail, indépendamment de la survenance de plusieurs cas d'assurance, soit d'événements déclencheurs d'ICI (par ex. sursis concordataire suivi d'un prononcé de faillite). Si le travailleur a déjà touché l'ICI pendant quatre mois, il ne pourra plus ouvrir un nouveau droit sous le même contrat de travail. Mais s'il l'a touchée pendant une période inférieure à quatre mois, il pourra encore la toucher pendant le laps de temps restant si un nouvel événement déclencheur survient.

La limitation du droit à quatre mois de salaire sous un même rapport de travail vise à écarter tout effet pervers en empêchant par ex. qu'un employeur non sujet à la poursuite par voie de faillite puisse, par des demandes de saisie répétées, déclencher régulièrement un droit à l'insolvabilité pour quatre mois. Cette situation n'offrirait pas une protection aux travailleurs, mais c'est l'employeur qui en profiterait en se déchargeant des salaires au détriment de l'assurance-chômage. En cas d'insolvabilité de l'employeur, l'assurance-chômage n'a pas pour but de garantir une compensation complète du manque à gagner mais une compensation convenable (art. 1a, al. 1, let. d, LACI).

### **Modification de l'al. 1<sup>bis</sup>**

Aucune modification matérielle. Il s'agit simplement d'inscrire l'art. 75a OACI dans la loi.

**Motifs ad al. 1<sup>bis</sup>**

Les créances de salaire nées après l'ouverture de la faillite sont couvertes sans exception par l'ICI tant que l'assuré travaillait en toute bonne foi après l'ouverture de la faillite parce qu'il ne pouvait pas en avoir connaissance. L'ICI ne couvre par contre jamais les créances nées après l'ouverture de la faillite lorsqu'elles constituent des dettes de la masse en faillite (art. 211, al. 2, LP).

L'assuré est également considéré de bonne foi lorsque la faillite de son employeur a été prononcée pendant ses vacances. Ses créances de salaire nées après l'ouverture de la faillite sont alors couvertes jusqu'à la date de son retour de vacances.

Si l'ICI est versée pour des créances nées après l'ouverture de la faillite, elle ne couvrira en aucun cas plus de quatre mois de salaire, créances précédant l'ouverture de la faillite comprises.

*Art. 58*

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent par analogie, en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite par le juge ~~aux travailleurs qui ont quitté l'entreprise.~~

**Modification**

L'indemnité en cas d'insolvabilité (ICI) est aussi payée aux assurés qui ne quittent pas l'entreprise lors d'un sursis concordataire.

**Motifs**

La disposition actuelle prévoit qu'en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite par le juge, seuls les assurés qui ont quitté (définitivement) l'entreprise ont droit à l'indemnité. Par cette réglementation, le législateur voulait éviter qu'un assuré touche plusieurs fois l'ICI sous le même contrat de travail.

Comme l'art. 52, al. 1, LACI (voir les commentaires qui s'y rapportent) fixe la couverture des créances de salaire à quatre mois au maximum sous un même rapport de travail, même si plusieurs cas d'assurance - soit d'événements déclencheurs d'ICI - se produisent, la condition voulant que l'assuré ait quitté définitivement l'entreprise en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite n'est plus nécessaire. La réglementation fixée à l'art. 52, al. 1, LACI résout la problématique des perceptions répétées d'ICI de manière plus pertinente sans porter préjudice aux assurés ou nuire à d'éventuels assainissements des entreprises.

Dans la pratique, la réglementation actuelle de l'art. 58 LACI n'est pas toujours pertinente. En cas de sursis concordataire visant à assainir l'entreprise, les assurés se trouvent devant un véritable dilemme: soit ils quittent l'entreprise et donnent leur congé pour toucher l'ICI, soit ils restent au service de l'entreprise avec le risque de perdre leur salaire. Cette réglementation punit donc les travailleurs qui continuent de travailler pour tenter de maintenir les emplois, ce qui est précisément le but d'un sursis concordataire ou d'un ajournement de faillite. Grâce à la nouvelle réglementation, l'assuré pourra produire ses créances de salaire portant sur la période qui précède le sursis concordataire ou l'ajournement de la déclaration de faillite sans être obligé de faire ce choix crucial. De plus, on ne pourra plus reprocher à la nouvelle réglementation de l'art. 52, al. 1, LACI, en liaison avec l'art. 58 LACI, d'empêcher des assainissements d'entreprises et de mettre des emplois en péril.

## Potentiel d'économies dans le domaine des mesures de marché du travail

### Modification

Le plafond de crédit fixé à 3'500 francs par l'ordonnance du DFE sur le financement des mesures relatives au marché du travail (art. 2, al. 1) doit être abaissé à 3'000 francs par demandeur d'emploi et par an.

### Explication du système de plafond de crédit

Le système de plafond de crédit a pris effet le 1er janvier 2006. Il fonctionne de la manière suivante.

Les cantons peuvent demander chaque année un montant de 3'500 francs au plus par demandeur d'emploi pour l'organisation des mesures de marché du travail, mais seuls les coûts effectifs et attestés sont remboursés.

**Exemple:** un canton qui enregistre un nombre moyen de **10'000 demandeurs d'emploi** en 2006 peut affecter **35 millions de francs (10'000 x 3'500 francs)** au maximum à l'organisation de MMT.

Il s'agit d'un mode de calcul linéaire. Chaque demandeur d'emploi modifie le plafond annuel à raison de 3'500 francs.

### Motifs

Le financement des mesures de marché du travail est réglé, depuis le 1er janvier 2006, dans l'ordonnance départementale précitée selon un système de plafond de crédit. Actuellement, les cantons utilisent en moyenne 3'000 francs par demandeur d'emploi. Il apparaît donc raisonnable d'abaisser le plafond de crédit à 3'000 francs par demandeur d'emploi. Cet abaissement pourrait par ailleurs inciter les cantons à faire un choix et un emploi encore plus judicieux des mesures et à améliorer ainsi leur efficacité. Les observations faites depuis l'entrée en vigueur de ce plafond laissent au demeurant supposer que certains cantons, qui se situent aujourd'hui déjà en dessous du plafond, utiliseront les moyens disponibles d'une manière encore plus efficace afin de conserver une certaine marge par rapport au nouveau plafond.

Le plafond peut être adapté par une simple modification de l'ordonnance départementale.

Le catalogue de MMT doit néanmoins être maintenu en l'état. Les cantons doivent continuer à pouvoir choisir les mesures les mieux indiquées pour leurs demandeurs d'emploi.

### Conséquences financières

Un abaissement du plafond de 3'500 à 3'000 francs permettrait d'économiser annuellement 60 millions de francs. Les représentants des cantons au sein de la commission d'experts s'y sont opposés.

Art. 59, al. 1<sup>bis</sup>, 1<sup>ter</sup>, 1<sup>quater</sup> et 3<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>1bis</sup> Les mesures de marché du travail se déclinent en mesures de formation (Section 2), mesures d'emploi (Section 3) et mesures spéciales (Section 4).

<sup>1ter</sup> Les personnes menacées de chômage imminent peuvent uniquement demander des prestations visées à l'art. 60.

<sup>1quater</sup> Sur demande de l'autorité cantonale, l'organe de compensation peut autoriser les personnes menacées de chômage dans le cadre de licenciements collectifs à participer à des mesures de marché du travail.

<sup>3bis</sup> Les assurés ayant plus de 50 ans qui remplissent les conditions de l'al. 3 peuvent suivre des mesures de formation ou d'emploi jusqu'au terme de leur délai-cadre d'indemnisation, indépendamment de leur droit à l'indemnité de chômage.

#### **Modification de l'al. 1<sup>bis</sup>**

Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> énonce les diverses mesures de marché du travail.

#### **Motifs ad al. 1<sup>bis</sup>**

Il n'y a actuellement aucune liste des différents types de mesures dans la loi, ceux-ci ne sont mentionnés qu'en titre des sections y relatives.

#### **Modification de l'al. 1<sup>ter</sup>**

Le nouvel al. 1<sup>ter</sup> dispose que les personnes menacées de chômage ne peuvent désormais participer qu'aux mesures de formation.

#### **Motifs ad al. 1<sup>ter</sup>**

Cette formulation précise d'emblée que ce cercle de personnes ne peut participer à des mesures d'emploi ni demander des prestations au titre de mesures de marché du travail spéciales (MMT).

#### **Modification de l'al. 1<sup>quater</sup>**

Ancrage dans la loi du principe selon lequel les personnes menacées de chômage dans le cadre d'un licenciement collectif peuvent participer à des MMT avec l'accord de l'organe de compensation.

L'al. 1<sup>ter</sup> concerne l'ensemble des personnes touchées par le chômage, qui peuvent participer à une mesure de formation visée à l'art. 60 LACI (organisée par les cantons), tandis que l'al. 1<sup>quater</sup> ne concerne que les personnes touchées par le chômage dans le cadre d'un licenciement collectif, qui peuvent participer à des mesures organisées directement par l'organe de compensation.

#### **Motifs ad al. 1<sup>quater</sup>**

Inscription dans la loi de l'indication formelle que les personnes menacées de chômage dans le cadre d'un licenciement collectif peuvent en principe participer à des MMT. Actuellement, la procédure est réglée à l'art. 98a OACI.

### **Modification de l'al. 3<sup>bis</sup>**

L'al. 3<sup>bis</sup> offre aux travailleurs de plus de 50 ans la possibilité de poursuivre une mesure commencée avant l'expiration de leur droit à l'indemnité de chômage, toutefois pas au-delà de leur délai-cadre d'indemnisation.

La formulation de cet alinéa donne aux assurés qui ont droit à 640 indemnités journalières la possibilité de participer à des mesures jusqu'au terme de la prolongation de leur délai-cadre.

### **Motifs ad al. 3<sup>bis</sup>**

Il peut être judicieux, pour favoriser la réinsertion à long terme sur le marché du travail, que les assurés qui trouvent un emploi pendant un cours puissent si possible terminer ce cours, d'autant plus que les frais ont déjà été payés.

Le fonds AC prend à sa charge 100% des frais des mesures commencées par les assurés de plus de 50 ans alors qu'ils avaient encore droit à l'indemnité de chômage même si ces mesures se poursuivent après l'épuisement de ce droit.

#### Art. 59d

~~<sup>1</sup> Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation ni n'en sont libérées ou qui n'ont pas épuisé leurs droits aux prestations ont droit, durant 260 jours au plus pendant un délai cadre de deux ans, aux prestations visées à l'art. 62, al. 2, lorsqu'elles suivent une mesure de formation ou d'emploi en vertu d'une décision de l'autorité compétente et que cette mesure les rend aptes à exercer une activité salariée.~~

~~<sup>2</sup> Les coûts des mesures de formation et d'emploi<sup>2</sup> visées à l'al. 1 sont répartis entre l'assurance et les cantons à raison de respectivement 80 % et 20 %.~~

### Modification

Suppression de l'art. 59d.

### Motifs

Cette disposition créée lors de la dernière révision de la loi offre aux personnes n'ayant pas droit à l'indemnité, parce qu'elles ne remplissent pas les conditions liées à la période de cotisation ni n'en sont libérées, la possibilité de participer à des mesures de formation ou d'emploi. Les coûts de ces mesures sont répartis entre l'assurance et les cantons à raison de respectivement 80% et 20%. En 2004, les mesures individuelles ont coûté environ 9,9 millions de francs, les mesures collectives environ 8 millions. Sur les coûts totaux de 17,9 millions, 14,3 millions (80%) ont été mis à charge du fonds AC. L'introduction de l'art. 59d s'est ainsi traduite par des prestations d'assurance d'environ 14,3 millions de francs qui ont dû être financées par les pouvoirs publics.

Diverses institutions relevant d'autres législations offrent et financent également des mesures de marché du travail. Toutefois, leurs objectifs diffèrent. Comme de nombreuses institutions d'assurance sociale offrent maintenant une large palette de MMT adaptées aux besoins, l'art. 59d peut être supprimé, car il ne devrait être en fait qu'un financement de départ de la collaboration interinstitutionnelle (voir art. 92, al. 7, disposant que le fonds de compensation prend en charge les frais additionnels temporaires générés par la collaboration interinstitutionnelle). Il n'appartient pas à l'assurance-chômage de financer durablement les mesures visant à atteindre les objectifs d'autres assurances sociales. Mais la coordination de ces mesures réglée à l'art. 85f dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle doit néanmoins être garantie par un complément apporté à l'art. 119d OACI. En résumé, les mesures visées à l'art. 59d LACI ne doivent pas être supprimées mais financées par d'autres assurances sociales au sens de la collaboration interinstitutionnelle.

La participation aux semestres de motivation sera désormais réglée à l'art. 64a, al. 1, let. c, qui poursuit en quelque sorte l'idée de l'art. 59d pour les jeunes chômeurs.

Les représentants des cantons au sein de la commission d'experts se déclarent quelque peu préoccupés par la suppression de l'art. 59d.

### Conséquences financières

Cette modification permettrait d'économiser au moins quelque 14 millions de francs par an.

Art. 59e (nouveau) *Subventions au titre des mesures relatives au marché du travail*

<sup>1</sup> L'assurance peut allouer aux organisations d'employeurs ou de travailleurs, aux institutions créées en commun par les partenaires sociaux, aux cantons et aux communes ainsi qu'à d'autres institutions publiques ou privées des subventions à titre de participation aux frais d'organisation de mesures de marché du travail collectives.

<sup>2</sup> L'assurance rembourse aux organisateurs les frais attestés et indispensables à l'organisation de mesures de marché du travail.

<sup>3</sup> Elle rembourse aux participants les frais attestés et indispensables qu'occasionne la participation aux mesures de marché du travail.

<sup>4</sup> La caisse exige des organisateurs la restitution des subventions versées au titre des mesures de marché du travail collectives et auxquelles ils n'avaient pas droit.

<sup>5</sup> L'assurance rembourse aux cantons les frais des mesures de marché du travail jusqu'à hauteur d'un montant maximum. Le Département fédéral de l'économie fixe le plafond.

Cette nouvelle réglementation entraîne la **suppression** des art. suivants:

- Art. 61 (Subventions allouées aux organisateurs de mesures de formation)
- Art. 62 (Etendue des prestations)
- Art. 64b, al. 1 (Etendue des prestations)

### **Modification**

Le nouvel art. 59e rassemble les dispositions générales réglant l'octroi de subventions pour les mesures de marché du travail (MMT). Il est en partie nouveau.

### **Motifs ad art. 59e, en général**

Ce nouvel article répond à la demande de créer dans la LACI la base matérielle nécessaire à l'ordonnance du DFE sur le financement des mesures relatives au marché du travail (RS 837.022.531).

### **Motifs ad art. 59e, al. 1**

Conformément à la loi sur les subventions, les organisateurs de mesures de marché du travail collectives sont indemnisés pour leurs prestations. Cet alinéa s'impose pour les raisons suivantes: Les mesures de marché du travail peuvent être organisées de manière collective ou individuelle. Les frais des mesures individuelles sont remboursés directement aux participants sur la base de l'actuel art. 59, al. 1, LACI. Le nouvel art. 59e reprend maintenant en substance la base légale de l'octroi de subventions aux organisateurs de mesures collectives qui était inscrite aux art. 61, 62 et 64b, al. 1, LACI abrogés par la présente révision.

**Motifs ad art. 59e, al. 2**

Création dans la loi d'une base de financement des mesures de marché du travail. L'assurance-chômage ne finance les mesures nouvellement définies à l'art. 59, al. 1<sup>bis</sup>, que dans la mesure où leurs coûts sont attestés et indispensables.

**Motifs ad art. 59e, al. 3**

Reprise de la teneur de l'art. 62, al. 2, et extension du champ d'application à toutes les MMT. C'est sur cette disposition que se fondait jusqu'ici le remboursement des frais aux participants à des MMT.

**Motifs ad art. 59e, al. 4.**

Cette disposition règle la procédure de demande de restitution adressée par les caisses pour les subventions des MMT collectives versées à tort. L'art. 25 LPGA sert de base légale aux demandes de restitution concernant les autres mesures. La loi sur les subventions offre elle aussi une base légale matérielle aux demandes de restitution des prestations.

**Motifs ad art. 59e, al. 5**

Cette disposition confère au DFE la compétence de régler l'octroi de subventions pour les MMT et d'en plafonner le montant.

*Art. 60, al. 2, let. b*

*Peuvent demander des prestations de l'assurance-chômage pour la participation à des cours:*

- a. s'agissant des prestations visées à l'art. 59b, les assurés;*
- b. s'agissant des prestations visées à l'art. ~~62, al. 2~~ 59e, al. 3, les personnes sur le point d'être au chômage.*

### **Modification**

Le renvoi de l'art. 60, al. 2, let. b, est formellement adapté en raison de l'introduction des nouvelles dispositions de l'art. 59e.

### **Motif**

Adaptation d'ordre formel aux nouvelles dispositions.

Art. 64a, al. 1, let. c, 4 et 4<sup>bis</sup>(nouveau)

<sup>1</sup> Sont réputés mesures d'emploi notamment les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de:

- a. programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif; ces programmes ne doivent toutefois pas faire directement concurrence à l'économie privée;
- b. stages professionnels en entreprise ou dans une administration;
- c. semestres de motivation destinés aux assurés à la recherche d'une place de formation **après avoir terminé leur** ~~au terme de la~~ **scolarité obligatoire suisse** s'ils
  1. n'ont pas de diplôme professionnel,
  2. n'ont pas plus de 20 ans, et
  3. n'ont pas terminé leur scolarité par l'obtention d'un baccalauréat.

<sup>4</sup> **L'art.** 16, al. 2, let. c, ~~et 59d, al. 1,~~ s'appliquent par analogie à l'exercice d'un emploi temporaire au sens de l'al. 1, let. c.

<sup>4bis</sup> **Le Conseil fédéral peut prévoir que les personnes qui ne remplissent pas les conditions de l'art. 13 ni celles de l'art. 14, al. 1, let. a, puissent suivre une mesure au sens de l'art. 64a, al. 1, let. c. Les coûts de ces mesures sont répartis entre l'assurance et les cantons à raison de respectivement 80% et 20%.**

<sup>4ter</sup> **Le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution mensuelle versée aux participants à un semestre de motivation pendant qu'ils observent le délai d'attente.**

### **Modification de l'art. 64a, al. 1, let. c**

Le libellé de l'art. 64a, let. c, est complété pour limiter plus précisément la possibilité de suivre un semestre de motivation à la période qui suit la fin de la formation scolaire.

### **Motifs ad art. 64a, al. 1, let. c**

Le cercle des personnes pouvant suivre un semestre de motivation actuellement défini à l'art. 64a, al. 1, let. c, se limite aux assurés qui ont terminé leur scolarité obligatoire suisse. Le but du semestre de motivation est de procurer une place d'apprentissage ou de formation non seulement aux jeunes qui sortent de scolarité, mais aussi à ceux qui sont en rupture d'apprentissage ou qui ont interrompu leurs études gymnasiales ou une autre formation. Le semestre de motivation est ainsi une mesure conçue spécialement pour ceux qui terminent leur scolarité obligatoire ou qui interrompent leur apprentissage. Les personnes de plus de 20 ans ne font plus partie de ce cercle de personnes. Le nouveau libellé plus ouvert donne à ce cercle de personnes la possibilité de suivre un semestre de motivation même si elles n'ont pas accompli leur scolarité en Suisse. Les mesures proposées par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) restent prioritaires. L'OFFT et le SECO se sont mis d'accord, dans le cadre des discussions menées autour de la première transition, pour

n'offrir des semestres de motivation de l'assurance-chômage que si les autres mesures se sont révélées infructueuses.

**Modification de l'art. 64a, al. 4**

Suppression du renvoi à l'art. 59d, al. 1.

**Motifs ad art. 64a, al. 4**

Ce renvoi doit être biffé si l'art. 59d est supprimé dans le cadre de la présente révision. (adaptation rédactionnelle).

**Modification ad art. 64a, al. 4<sup>bis</sup>**

Tous les jeunes sans diplôme professionnel doivent pouvoir participer à un semestre de motivation.

**Motifs ad art. 64a, al. 4<sup>bis</sup>**

Grâce à l'art. 59d, tous les jeunes qui n'avaient pas de diplôme professionnel et qui ne remplissaient pas les conditions du droit à l'indemnité fixées par la LACI avaient néanmoins le droit de participer à un semestre de motivation. Comme la présente révision prévoit de biffer l'art. 59d, la possibilité de participer à un semestre de motivation tombe également pour cette catégorie de personnes.

Il est notoire qu'une lutte efficace contre le chômage des jeunes passe par des mesures de qualification spécifiques. C'est là le seul moyen de combattre un futur chômage. Les semestres de motivation de l'assurance-chômage ont fait leurs preuves dans ce domaine et doivent être maintenus. L'art. 64a, al. 4<sup>bis</sup>, permet au Conseil fédéral de donner aux jeunes, dans le cadre d'une politique de formation coordonnée à large échelle, la possibilité de pouvoir encore participer au besoin à des semestres de motivation. L'art. 64a, al. 4<sup>bis</sup> poursuit en quelque sorte l'idée de l'art. 59d. C'est pourquoi la répartition des coûts entre l'assurance et les cantons devrait être maintenue en l'état.

**Modification ad art. 64a, al. 4<sup>ter</sup>**

Base légale de l'indemnisation versée pendant les semestres de motivation.

**Motifs ad art. 64a, al. 4<sup>ter</sup>**

Création de la base légale de l'art. 97b OACI qui manquait jusqu'ici. Les personnes qui ne peuvent exercer un droit aux prestations de l'AC peuvent, si elles remplissent les conditions requises, participer à un semestre de motivation au titre de la CII. Le fonds de l'assurance ne leur verse toutefois aucune indemnité.

Art. 66, al. 2, 2<sup>bis</sup> (nouveau) et 3

<sup>2</sup> Pendant le délai-cadre, elles sont versées pour six mois au plus, dans des cas exceptionnels, notamment pour des chômeurs âgés, pour douze mois au plus.

<sup>2bis</sup> Les assurés de plus de 50 ans ont droit aux allocations d'initiation au travail pendant douze mois.

<sup>3</sup> Les allocations d'initiation au travail sont réduites d'un tiers de leur montant initial après chaque tiers de la durée de la mise au courant prévue, mais au plus tôt après deux mois. Pour les assurés ayant plus de 50 ans, elles sont réduites d'un tiers du montant initial seulement à partir de la seconde moitié de la mesure.

### Modification

Les allocations d'initiation au travail en faveur de personnes ayant besoin d'une initiation extraordinaire ou dont la capacité de rendement est réduite doivent à l'avenir être accordées pendant douze mois de manière générale pour les chômeurs âgés et non seulement à titre exceptionnel comme c'est le cas actuellement.

### Motifs

Aujourd'hui déjà, les assurés âgés peuvent bénéficier des allocations d'initiation au travail pendant douze mois, mais dans des cas exceptionnels seulement. La nouvelle teneur de l'al. 2 et le nouvel al. 2<sup>bis</sup> leur octroient de manière générale un droit à douze mois d'allocations d'initiation au travail. Par ailleurs, le nouveau libellé permet également d'accorder une prolongation à d'autres personnes.

Selon la réglementation actuelle de l'al. 3, l'assurance prend à sa charge 40% des salaires pendant la durée des allocations d'initiation. Avec le nouvel al. 3 in fine, ce sont 50% du salaire en moyenne qui sont pris en charge pour les plus de 50 ans (ex.: pour douze mois d'allocations, l'assurance couvre 60% du salaire les six premiers mois et 40% les six derniers mois).

### Conséquences financières

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les mesures de marché du travail sont plafonnées. Les cantons ne pourront dépasser le plafond fixé même avec ces mesures supplémentaires.

*Art. 66c, al. 1 et 3*

<sup>1</sup> L'employeur verse au travailleur **les allocations de formation et** un salaire qui équivaut au moins au salaire obtenu dans une formation professionnelle de base correspondante et qui tient compte de façon appropriée de son expérience professionnelle. Il paie les cotisations sociales afférentes **aux allocations de formation et** au salaire et déduit de la somme versée au travailleur la part à la charge de ce dernier.

<sup>3</sup> ~~La caisse verse les allocations de formation directement au travailleur, paie les cotisations sociales y afférentes et déduit de la somme versée au travailleur la part à la charge de ce dernier.~~ **La caisse verse à l'employeur, sur présentation d'un décompte mensuel, les allocations de formation, la part patronale des cotisations sociales afférentes aux allocations de formation et l'intégralité de la part patronale de la prévoyance professionnelle selon la LPP.**

### **Modification**

Extension aux allocations de formation des paiements effectués directement aux travailleurs par l'employeur et adaptation correspondante concernant le décompte des assurances sociales, notamment de la LPP.

### **Motifs**

Il faut prendre en considération l'intégralité du salaire afin que les cotisations du travailleur puissent être versées au deuxième pilier. C'est pourquoi il importe que l'employeur paie directement les allocations de formation au travailleur avec le salaire d'apprenti, qu'il paie la totalité des cotisations aux assurances sociales afférentes au salaire d'apprenti et aux Afo et que la caisse lui rembourse la part prise en charge par l'assurance-chômage.

Si l'employeur versait uniquement le salaire d'apprenti, il ne serait pas tenu de payer les primes LPP, car le seuil de revenu pour l'assujettissement à la LPP ne serait pas atteint. En faisant verser à l'employeur à la fois le salaire d'apprenti et les allocations de formation, le seuil d'assujettissement à la LPP est atteint, ce qui prévient des lacunes d'assurance pour le travailleur. C'est pourquoi la caisse rembourse à l'employeur également l'intégralité de la part patronale versée en vertu de la LPP (sur la base du salaire d'apprenti et des allocations de formation).

Art. 71a, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>2bis</sup> L'assurance peut prendre à sa charge les honoraires des organisations qui accordent des microcrédits afférents à l'examen des demandes de microcrédits présentées par ce cercle de personnes.

### **Modification**

Création d'une base légale pour l'octroi de contributions à des organisations qui accordent des microcrédits à des assurés.

### **Motifs**

Il n'existe actuellement aucune base légale permettant de verser des subventions à des organisations qui accordent des microcrédits à des assurés qui se lancent dans une activité indépendante. C'est pourtant une prestation qui existe déjà et qui est proposée par le SECO.

*Art. 71d, al. 2*

<sup>2</sup> Si l'assuré entreprend une activité indépendante, le délai-cadre d'indemnisation en cours pour l'octroi ultérieur d'éventuelles indemnités journalières est étendu à quatre ans prolongé de deux ans. L'assuré ne peut toucher au total plus que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27.

### **Modification**

L'art. 71d, al. 2, dispose que le délai-cadre est prolongé de deux ans et ne parle plus de délai-cadre de quatre ans.

### **Motifs**

Cette nouvelle formulation correspond aux autres libellés de la LACI qui parlent d'une prolongation de deux ans et non d'une durée de quatre ans. L'art. 71d LACI doit être harmonisé avec les autres dispositions.

*Art. 82, al. 5*

<sup>5</sup> Le fonds de compensation indemnise équitablement le fondateur pour le risque de responsabilité. ~~Il peut conclure pour lui une assurance-risque. Le Conseil fédéral fixe chaque année les taux de calcul~~ le montant de la bonification pour risque de responsabilité

### **Modification**

Suppression de la possibilité de conclure une assurance-risque. Selon la réglementation actuelle, le risque de responsabilité est indemnisé équitablement au fondateur. La base de calcul de cette indemnisation sera fixée par ordonnance.

### **Motifs**

La réglementation actuelle disposant que les caisses sont indemnisées équitablement pour le risque de responsabilité a fait ses preuves et doit être maintenue, à l'exception de l'assurance-risque. En 2003 déjà, la conclusion d'une assurance-risque a été abandonnée, notamment parce les assurances privées ne sont pas disposées à couvrir ce risque moyennant des primes raisonnables.

La notion d'indemnisation "équitable" du risque de responsabilité, telle qu'elle est interprétée dans la pratique actuelle, doit être fixée par ordonnance.

La réglementation actuelle de l'indemnisation du risque de responsabilité doit donc être remplacée par une ordonnance départementale. Les associations de caisses de chômage auront l'occasion de se faire entendre au préalable.

*Art. 85g, al. 5*

<sup>5</sup> Le fonds de compensation indemnise équitablement le canton pour le risque de responsabilité. ~~Il peut conclure pour lui une assurance-risque. Le Conseil fédéral fixe chaque année les taux de calcul~~ le montant de la bonification pour risque de responsabilité.

### **Modification**

Suppression de la possibilité de conclure une assurance-risque. Selon la réglementation actuelle, le risque de responsabilité est indemnisé équitablement au canton. La base de calcul de cette indemnisation sera fixée par ordonnance. La question doit être réglée de la même façon que pour les caisses de chômage à l'art. 82, al. 5, LACI.

### **Motifs**

La réglementation actuelle disposant que les cantons sont indemnisés équitablement pour le risque de responsabilité a fait ses preuves et doit être maintenue, à l'exception de la conclusion d'une assurance-risque qui ne s'est pas révélée pertinente dans la pratique (voir les commentaires ad art. 82, al. 5, LACI).

La notion d'indemnisation "équitable" du risque de responsabilité, telle qu'elle est interprétée dans la pratique actuelle, doit être fixée par d'ordonnance.

La réglementation actuelle de l'indemnisation du risque de responsabilité doit être remplacée par une ordonnance départementale. L'Association des offices suisses du travail aura l'occasion de se faire entendre au préalable.

*Art. 88, al. 1, let. d*

<sup>1</sup> Les employeurs:

- d. se soumettent à leurs obligations légales d'informer et de renseigner. En dérogation à l'art. 28, al. 3, LPGA, il n'est pas nécessaire que la personne qui requiert les prestations de l'assurance donne son consentement.

### **Modification**

L'employeur doit pouvoir remplir son obligation d'informer et de renseigner sans devoir requérir le consentement de l'assuré au préalable.

### **Motifs**

L'art. 96 LACI (Obligation d'informer et de renseigner) a été supprimé à l'entrée en vigueur de la LPGA, la réglementation qu'il prévoyait étant déjà prévue, en ce qui concerne les assurés, aux art. 28 LPGA (Collaboration lors de la mise en oeuvre), 29 LPGA (Exercice du droit aux prestations), 31 LPGA (Avis obligatoire en cas de modification des circonstances) (voir le rapport 85.227 du 26 mars 1999 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique concernant l'initiative parlementaire "Droit des assurances sociales").

Une controverse s'est par la suite déclenchée dans la pratique. Fallait-il interpréter l'art. 28, al. 3, LPGA en ce sens que l'employeur tenu de renseigner par l'art. 88, al. 1, let. d, LACI (par ex. dans le cadre de l'examen d'une sanction [art. 30 LACI]) ne puisse fournir les renseignements demandés qu'après y avoir été autorisé par l'assuré.

Selon l'art. 28, al. 3, LPGA, l'assuré est tenu d'autoriser l'employeur à fournir des renseignements. Or cette disposition n'a pas pour but d'obliger l'employeur à demander chaque fois l'autorisation de l'assuré. La modification proposée s'appuie aussi bien sur le rapport de la commission du Conseil national susmentionné que sur la doctrine (Kieser: commentaire LPGA).

*Art. 90a*

La participation visée à l'art. 90, let. b, s'élève à 0,159% (~~0,15%~~) de la somme des salaires soumis à cotisation

**Modification**

Adaptation de la participation de la Confédération et des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à la moyenne supérieure du chômage.

**Motifs**

Le taux actuel de participation a été fixé de telle sorte que la Confédération et les cantons participent ensemble à environ 50% des coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail pour un chômage moyen de 100'000 personnes. La participation fédérale est de 0,15% de la somme des salaires soumis à cotisation, celle des cantons de 0,05%. Cette participation est fixée d'après la situation financière (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce critère ne sera plus applicable en raison de l'introduction de la nouvelle péréquation financière) et le nombre annuel de jours de chômage contrôlé réparti entre les cantons. En 2005, la participation de la Confédération s'est élevée à 326 millions de francs, celle des cantons à 109 millions de francs. Comme le nombre moyen de chômeurs s'élèvera à 125'000, les coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail augmenteront eux aussi. Les participations fédérale (art. 90a) et cantonales (art. 92 al. 7<sup>bis</sup>) doivent dès lors être augmentées en conséquence.

Les partenaires sociaux ont accordé beaucoup d'importance à ce que 50% des coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail soient financés par la Confédération et les cantons.

A l'heure actuelle, la participation de la Confédération s'élève à 0,12 % de la somme des salaires soumis à cotisation sur la base de l'art. 120a LACI introduit pour une durée limitée aux années 2006 à 2008 dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 04.

**Conséquences financières**

Cette modification apporterait des recettes supplémentaires d'environ 26 millions de francs à l'assurance-chômage (20 millions de la part de la Confédération et 6 millions de la part des cantons).

*Art. 90c, al. 1*

<sup>1</sup> 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 0,5 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, et le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum 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 %. Il abroge cette augmentation dès que le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 1 milliard de francs.

*Art. 90c, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Le Conseil fédéral peut augmenter les taux de cotisation avant que la dette n'atteigne le seuil visé à l'al. 1 si cette augmentation est indiquée pour des raisons de politique conjoncturelle et si la dette dépasse déjà 2 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Il peut aussi, toujours pour des raisons de politique conjoncturelle, reporter l'augmentation de deux ans au plus 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,

*Art 90c, al. 2*

<sup>2</sup> Si, à la fin de l'année, le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit abaisser les taux de cotisation fixés à l'art. 3, al. 2 et 3, dans un délai d'un an. ...

## Modification

Une clause de flexibilité donne au Conseil fédéral la possibilité d'augmenter le taux de cotisation avant que la dette de l'assurance n'atteigne le plafond prévu ou de le reporter. Enfin, cette mesure visant à amortir les dettes ne pourra être levée que lorsque le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, atteindra un milliard de francs. L'al. 2 ne prévoit plus une limite fixe de 2 milliards de francs pour les fonds de roulement nécessaires.

## Motifs

Le Conseil fédéral doit pouvoir agir avec plus de souplesse qu'aujourd'hui. Si la dette approche le plafond, il ne sera plus obligé d'attendre pour augmenter le taux de cotisation s'il peut le faire dans une phase conjoncturelle plus favorable et agir ainsi de manière anticyclique. De même, il doit pouvoir reporter l'augmentation si les pronostics laissent entrevoir une embellie conjoncturelle dans les deux prochaines années et agir de manière

moins procyclique. Le Conseil fédéral peut ainsi réagir avec davantage de souplesse lorsque d'autres assurances sociales augmentent leur taux de cotisation.

Par ailleurs, le fonds de compensation devrait pouvoir constituer des réserves afin d'éviter que - contrairement à ce qui s'est passé lors de la révision 2003 - le taux de cotisation ne doive être abaissé dans une phase de déclin économique alors qu'un nouvel endettement du fonds de compensation est quasi programmé. Avec la possibilité de constituer des réserves, le financement de l'assurance résistera beaucoup mieux aux fluctuations conjoncturelles.

Depuis la révision 2003, les fonds de roulement nécessaires à l'exécution de la LACI sont restés en dessous de 1,5 milliard de francs, ce qui s'explique par la réduction du taux de cotisation et par conséquent des cotisations non encaissées, ainsi que par l'accélération des processus d'obtention des prêts de trésorerie de la Confédération. Le montant exact des fonds de roulement varie toutefois annuellement en raison notamment des cotisations devant être remboursées par la CdC à la fin de l'année et des versements anticipés (primes Suva, cotisations des frontaliers, etc.). C'est pourquoi il faut renoncer à une limite fixe de 2 milliards de francs pour les fonds de roulement.

La question a également été examinée de savoir s'il fallait introduire un mécanisme qui empêche le gonflement de la dette, toute augmentation devant être « compensée » intégralement l'année suivante par une augmentation des cotisations. Comme un tel mécanisme aurait en règle générale des effets procycliques, cette solution a été écartée.

Les représentants des travailleurs au sein de la commission d'experts souhaitaient des cotisations plus élevées, tandis que les représentants des employeurs ne voulaient augmenter les cotisations que pour une durée limitée si le plafond d'endettement est atteint.

Art. 92 Abs. 7<sup>bis</sup>

<sup>7bis</sup> Les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,053% (~~0,05%~~) de la somme des salaires soumis à cotisation. Le Conseil fédéral fixe la part à la charge de chaque canton au moyen d'une clé de répartition en tenant compte de la capacité financière et du nombre annuel de jours de chômage contrôlé. Le montant dû par un canton au titre de sa participation est déduit du montant qui lui est remboursé en vertu de l'al. 7

### **Modification**

Adaptation de la participation de la Confédération et des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à la moyenne supérieure du chômage.

### **Motifs**

Le taux actuel de participation a été fixé de telle sorte que la Confédération et les cantons participent ensemble à environ 50% des coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail pour un chômage moyen de 100'000 personnes. La participation fédérale est de 0,15% de la somme des salaires soumis à cotisation, celle des cantons de 0,05%. Cette participation est fixée d'après la situation financière (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce critère ne sera plus applicable en raison de l'introduction de la nouvelle péréquation financière) et le nombre annuel de jours de chômage contrôlé réparti entre les cantons. En 2005, la participation de la Confédération s'est élevée à 326,0 millions de francs, celle des cantons à 109 millions de francs. Comme le nombre moyen de chômeurs s'élève maintenant à 125'000, les coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail augmentent eux aussi. Les participations fédérale (art. 90a) et cantonales (art. 92 al. 7<sup>bis</sup>) doivent dès lors être augmentées en conséquence.

Les représentants des cantons au sein de la commission d'experts se sont opposés à cette augmentation. Par contre, les partenaires sociaux ont accordé beaucoup d'importance à ce que 50% au moins des coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail soient financés par la Confédération et les cantons.

### **Conséquences financières**

Cette modification apporterait des recettes supplémentaires d'environ 26 millions de francs à l'assurance-chômage (20 millions de la part de la Confédération et 6 millions de la part des cantons).

*Art. 94, al. 1*

<sup>1</sup> Les restitutions et les prestations dues en vertu de la présente loi peuvent être compensées les unes par les autres ainsi que par des restitutions et des rentes ou indemnités journalières dues au titre de l'AVS, de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle, ~~du régime des allocations pour perte de gain en faveur de personnes astreintes au service militaire, au service civil ou à la protection civile,~~ **sur la base de la loi sur les allocations pour perte de gain**, de l'assurance-militaire, de l'assurance-accidents obligatoire, de l'assurance-maladie, ainsi que des prestations complémentaires de l'AVS/AI et des allocations familiales légales.

**Modification**

Adaptation matérielle induite par la modification d'une autre loi.

**Motifs**

Les bénéficiaires de prestations en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain sont des personnes accomplissant un service militaire, un service civil ou de protection civile et, ce qui est nouveau, les femmes en congé maternité.

Art. 95, al. 1 et 1<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> La demande de restitution est régie par l'art. 25 LPGA à l'exception des cas relevant des art. 55 et 59e, al. 4.

<sup>1bis</sup> L'assuré qui a touché des indemnités de chômage et perçoit ensuite, pour la même période, une rente ou des indemnités journalières de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle, ~~du régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes astreintes au service militaire, au service civil ou à la protection civile,~~ sur la base de la loi sur les allocations pour perte de gain, de l'assurance militaire, de l'assurance-accidents obligatoire, de l'assurance-maladie, ou des allocations familiales légales, est tenu de rembourser les indemnités journalières versées par l'assurance-chômage. En dérogation à l'art. 25, al. 1, LPGA, la somme à restituer se limite à la somme des prestations versées pour la même période par ces institutions.

#### Modification de l'al. 1

Renvoi à l'art. 59e, al. 4, introduit par la présente révision.

#### Motifs ad al. 1

L'art. 25 LPGA ne s'applique pas à l'octroi de subventions à des mesures de marché du travail (MMT) collectives (voir art. 1, al. 3, LACI). C'est pourquoi il n'existe dans la LACI aucune base légale permettant d'exiger la restitution des subventions par les organisateurs de MMT collectives.

La révision technique de la loi ayant créé au nouvel art. 59e, al. 4, une base légale formelle permettant d'exiger la restitution des prestations versées à tort en matière de MMT collectives, il est nécessaire d'insérer un renvoi à cette disposition à l'art. 95 LACI.

#### Modification de l'al. 1<sup>bis</sup>

Adaptation matérielle induite par la modification d'une autre loi.

#### Motifs ad al. 1<sup>bis</sup>

Les bénéficiaires de prestations en vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain sont des personnes accomplissant un service militaire, un service civil ou de protection civile et, ce qui est nouveau, les femmes en congé maternité.

Art. 96c, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>2bis</sup> Les systèmes d'information de l'assurance-chômage (art. 83, al. 1, let. i, LACI) et du service public de l'emploi (art. 35, LSE) peuvent échanger des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, pour autant que cela soit nécessaire à l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage et de la loi sur le service de l'emploi.

### Modification

Jusqu'à présent, seule la nouvelle ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (ordonnance PLASTA) prévoit la reprise de données figurant dans d'autres systèmes (SIPAC, REE, CdC). Pour des motifs de formes, l'échange de données doit encore être inscrit dans la loi.

### Motifs

L'échange de données figurant dans les systèmes SIPAC, REE et CdC, qui n'était réglementé jusqu'à présent que dans l'ordonnance PLASTA, est ainsi fixé au niveau de la loi. Il est déjà ancré dans la pratique depuis plusieurs années et s'avère indispensable pour les tâches relatives à l'assurance-chômage. Il permet également d'éviter les doublons. La même réglementation sera aussi introduite dans la loi sur le service de l'emploi à l'article 35, alinéa 3<sup>bis</sup>, LSE, car les systèmes d'information de l'assurance-chômage doivent être réglementés dans les deux lois.

*Art. 97a, al. 1, let. f, chif. 6 (nouveau)*

f. dans des cas d'espèce et sur demande écrite et motivée:

6. aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les étrangers, lorsque les données et informations leur sont nécessaires pour appliquer la loi sur les étrangers.

### **Modification**

La communication des données aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les étrangers est ajoutée.

### **Motifs**

L'art. 97, al. 2 de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), qui entrera en vigueur le 1er janvier 2008, établit que, sur demande et dans des cas d'espèce justifiés, les autres autorités fédérales, cantonales et communales sont tenues de communiquer aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les étrangers les données et informations nécessaires à l'exécution de la LEtr. Les dispositions de protection des données réglant la communication des données devant être inscrites aussi bien dans les lois fédérales concernées que dans les lois spéciales des assurances sociales, il est donc nécessaire de compléter la LACI en ajoutant la communication de données aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les étrangers. Dans sa réponse à la motion Müller Walter (07.3055), Communication de données des services de placement aux autorités cantonales de police des étrangers, le Conseil fédéral exprime son accord quant à l'introduction de ce point dans la LACI lors de sa prochaine révision.

*Art. 98*

Les assureurs et les organes d'exécution sont exonérés de la taxe fédérale sur la valeur ajoutée pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage.

### **Modification**

Les prestations de l'assurance-chômage sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

### **Motifs**

L'exonération fiscale des assureurs et des organes d'exécution pour les impôts directs est réglementée à l'art. 80, LPGA. Une fois la LPGA entrée en vigueur (1<sup>er</sup> janvier 2003), l'article 98 LACI, qui réglait l'exonération des fondateurs pour l'impôt sur le revenu et sur la fortune, a été abrogé. En tant qu'impôt indirect, la taxe sur la valeur ajoutée n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 80, LPGA.

### **Conséquences financières**

Economies de 4 millions de francs par année

*Art. 100, al. 2*

<sup>2</sup> Les cantons peuvent, en dérogation à l'art. 52, al. 1, LPGA, conférer aux autorités cantonales la compétence de traiter les oppositions aux décisions rendues par les ORP dans le cadre de l'art. 85b LACI.

### **Modification**

Délégation de compétence dans la loi.

### **Motifs**

L'art. 100, al. 2, LACI vise à alléger les tâches des organes de l'assurance-chômage (FF 1999 4402). Cet allègement est concrétisé par l'art. 127, al. 1, OACI, selon lequel les oppositions aux décisions rendues par les ORP peuvent être vérifiées par les autorités cantonales. La possibilité de déléguer plus largement ces tâches, de sorte que les autorités cantonales puissent statuer sur les oppositions aux décisions des caisses de chômage publiques ou privées ne ressort par contre pas des travaux législatifs. Par ailleurs, l'actuelle formulation laisse à croire que le canton pourrait instituer d'autres organes d'exécution de l'assurance-chômage indépendants de l'autorité cantonale pour traiter les oppositions aux décisions.

La restriction formulée à l'art. 127, al. 1, OACI correspond à l'idée initiale du législateur (révision 2003) de centraliser les oppositions aux décisions des ORP d'un canton et doit être transférée dans la loi. L'art. 127, al. 2, OACI pourra par contre être supprimé dans le cadre de la révision de l'OACI puisqu'il est en substance déjà ancré à l'art. 52, al. 1, LPGA.

Titre 8: Dispositions pénales<sup>359</sup>

Art. 105

Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière, aura obtenu, pour lui-même ou pour autrui, des prestations de l'assurance auxquelles il n'avait pas droit,

celui qui, par des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière, aura obtenu du fonds de compensation des prestations en faveur du fondateur d'une caisse, alors que celui-ci n'y avait pas droit,

celui qui aura violé l'obligation de garder le secret,

celui qui, dans l'application de la présente loi, aura abusé de sa situation **d'employé** d'une caisse aux fins d'en tirer un avantage pour lui-même ou le fondateur de la caisse ou encore de désavantager un tiers,

sera puni **d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus**<sup>360</sup> ~~de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de 30 000 francs au plus~~, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou d'un délit frappé d'une peine plus élevée par le code pénal<sup>361</sup>. ~~Les deux peines peuvent être cumulées.~~

<sup>359</sup> A partir du 1er janv. 2007, les peines et les délais de prescription doivent être adaptés selon la clé de conversion de l'art. 333 al. 2 à 6 du code pénal (RS 311.0), dans la teneur de la LF du 13 déc. 2002 (RO 2006 3459)

<sup>360</sup> **Teneur selon la LF du 13 déc. 2002 en vigueur depuis le 1er janvier 2007 (RO 2006 3459)**

<sup>361</sup> RS 311.0

## Modification

Adaptation de la terminologie à celle de l'art. 106, al. 5.

Adaptation des dispositions pénales de la LACI au nouveau code pénal révisé entré en vigueur le 1er janvier 2007.

## Motifs

Le terme de fonctionnaire a été remplacé par celui d'employé à l'article 106 lors de la révision de 2003.

Au lieu des peines d'emprisonnement, le CP prévoit désormais des peines privatives de liberté dès six mois ou des peines pécuniaires. Les six mois d'emprisonnement correspondent désormais à 180 jours-amende (voir à ce propos l'art. 333, al. 2, let. c, CP).

*Titre 8: Dispositions pénales<sup>359</sup>*

*Art. 106*

Celui qui, violant son obligation de renseigner, aura donné sciemment des renseignements faux ou incomplets ou se sera refusé à renseigner,

celui qui aura violé son obligation d'aviser,

celui qui se sera opposé à un contrôle ordonné par l'autorité compétente ou qui l'aura rendu impossible de toute autre manière,

celui qui aura refusé de remplir les formules prescrites ou les aura remplies contrairement à la vérité,

celui qui, en qualité d'employé d'une caisse ou d'un organe d'exécution cantonal, aura intentionnellement présenté de manière fausse ou incomplète les comptes de ladite caisse ou d'autres documents, ou

celui qui, en qualité de fondateur d'une caisse d'association, n'aura pas tenu de compte séparé pour les mouvements de paiements ou aura utilisé un tel compte à d'autres fins,

sera puni d'une amende ~~de 5000 francs au plus~~, à moins que l'art. 105 ne soit applicable.

<sup>359</sup> ~~A partir du 1er janv. 2007, les peines et les délais de prescription doivent être adaptés selon la clé de conversion de l'art. 333 al. 2 à 6 du code pénal (RS 311.0), dans la teneur de la LF du 13 déc. 2002 (RO 2006 3459)~~

## **Modification**

Harmonisation des dispositions pénales de la LACI au nouveau code pénal révisé entré en vigueur le 1er janvier 2007.

## **Motifs**

L'amende maximale de 5'000 francs prévue à l'art. 106 LACI correspond à l'amende maximale prévue par l'ancien CP. Il est préférable de ne plus mentionner ce montant dans la LACI afin que l'amende maximale soit systématiquement alignée sur le montant prévu par le CP qui est actuellement de 10'000 francs (art. 106, al. 1, CP). Chaque modification de ce montant sera désormais applicable sans adaptation de la LACI.

## Modification du droit en vigueur

Loi sur le service de l'emploi

La loi sur le service de l'emploi est modifiée comme suit:

Art. 35, al. 1, let. e, et al. 3<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>1</sup> Le SECO gère un système d'information qui sert à:

- e. faciliter la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi et les agences de placement privées et les employeurs.

<sup>3bis</sup> Les systèmes d'information du service public de l'emploi (art. 35, LSE) et de l'assurance-chômage (art. 83, al. 1, let. i, LACI) peuvent échanger des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, pour autant que cela soit nécessaire à l'exécution de la loi sur le service de l'emploi et de la loi sur l'assurance-chômage.

## Modification

Cette disposition qui figure déjà dans l'ordonnance sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (ordonnance PLASTA) entrée en vigueur le 1er novembre 2006 est formellement ancrée dans la loi.

Il en va de même de la reprise des données des autres systèmes (SIPAC, REE, CdC) qui n'était prévue jusqu'ici que dans l'ordonnance PLASTA.

## Motifs

Il ne suffit pas en l'occurrence de prévoir une disposition d'affectation dans l'ordonnance, mais il faut l'ancrer formellement dans la loi. Comme l'ordonnance PLASTA se fonde notamment sur la loi sur le service de l'emploi (LSE), il y a lieu de compléter cette loi à son art. 35.

La reprise de données figurant dans les systèmes SIPAC, REE et CdC, qui n'était réglementée jusqu'à présent que dans l'ordonnance PLASTA, est ainsi fixée au niveau de la loi. La reprise des données est déjà ancrée dans la pratique depuis plusieurs années et s'avère indispensable pour les tâches relatives à l'assurance-chômage. Elle permet également d'éviter des doublons. La même réglementation est aussi introduite à l'art. 96c, al. 2<sup>bis</sup>, de la LACI, car les systèmes d'information de l'assurance-chômage doivent être réglementés dans les deux lois.

**Disposition transitoire concernant la modification du ....**

Le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, s'élève à 2,4 % 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 1 milliard de francs. Pendant la même période, une cotisation de solidarité de 1% portant sur la tranche comprise entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demi ce montant est prélevée.

**Motifs**

La modification de l'art. 3, al. 2, porte le taux de cotisation ordinaire actuel de 2,0 % à 2,2 %. La présente disposition transitoire prévoit d'augmenter le nouveau taux de cotisation à 2,4 % pour une durée limitée. Simultanément, il est prévu d'introduire une cotisation dite 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).

Ces deux mesures sont nécessaires, car seulement ainsi il sera possible de rembourser les dettes de l'assurance.

Une augmentation de 0,2 % permettrait d'enregistrer des recettes supplémentaires de 460 millions de francs par année. L'introduction de la cotisation dite de solidarité rapporterait annuellement quelque 160 mio. de francs de plus. Dans l'hypothèse que les dettes de l'assurance atteignent 4,5 milliards de francs à l'entrée en vigueur de la révision partielle, vraisemblablement le 1<sup>er</sup> janvier 2011, elles pourraient ainsi être remboursées sur six à huit ans (les recettes supplémentaires et les économies prévues rapportées aux dépenses escomptées en partant d'un effectif moyen de 125'000 chômeurs dégageraient un excédant de 47 millions de francs qui pourraient également être utilisés pour amortir la dette).

Ces mesures seraient appliquées pendant une période limitée, soit jusqu'à ce que le fonds de compensation ait constitué une réserve de 1 milliard de francs, réserve qui rendrait l'assurance beaucoup plus résistante aux fluctuations conjoncturelles.

**Conséquences financières**

Recettes annuelles supplémentaires d'environ 620 millions de francs.