

Economie nationale

# Révision de la loi sur l'assurance chômage

Equité vs. efficacité

Charlotte Pellaz  
Véronique Pipoz  
Thomas Lufkin

Novembre 2002

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>QU'EST-CE QUE LE CHOMAGE ?.....</b>	<b>4</b>
<b>ETAT DU CHOMAGE .....</b>	<b>5</b>
L'EVOLUTION DU CHOMAGE DE 1990 A 2001:.....	5
ETAT ACTUEL DU CHOMAGE .....	7
<b>HISTORIQUE DE L'ASSURANCE CHOMAGE .....</b>	<b>8</b>
<b>LE PROJET DE LOI .....</b>	<b>9</b>
LE FINANCEMENT .....	9
INDEMNITES DE CHOMAGE.....	9
AUTRES POINTS IMPORTANT DU PROJET.....	10
ANALYSE DU PROJET DE LOI .....	10
<i>La base de 100'000 chômeurs.....</i>	<i>10</i>
<i>Impacts sur les catégories sociales .....</i>	<i>11</i>
LE TOURISME DU CHOMAGE.....	16
IMPACT DE L'ASSURANCE CHOMAGE SUR LE CHOMAGE.....	17
<i>L'étude de George Sheldon.....</i>	<i>17</i>
<i>Critique de l'étude.....</i>	<i>20</i>
SYNTHESE CHIFFREE DU PROJET DE LOI .....	21
<b>POSITION DES PARTIS ET ORGANISATIONS.....</b>	<b>22</b>
QUI DIT OUI A LA REVISION DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE?.....	22
QUI DIT NON A LA REVISION DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE?.....	23
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>26</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>27</b>
LES SITES INTERNET .....	27
LES JOURNAUX.....	27
LES PUBLICATIONS.....	28
LES EMISSIONS TELEVISEES.....	28
LES LIVRES .....	28
LES TEXTES DE LOI .....	28
<b>ANNEXES .....</b>	<b>29</b>

## Introduction

Le climat économique est plutôt morose, le chômage est en hausse dans tout le pays, fin octobre la moyenne nationale atteignait 3% ce qui représente plus de 110'000 personnes sans emploi. De plus, aucune amélioration n'est prévue dans les 6 mois à venir.

C'est dans cette atmosphère que nous avons dû nous prononcer pour ou contre la révision de la loi sur l'assurance chômage le 24 novembre dernier.

Une assurance chômage a deux buts, le premier est un but social, le second est la réintégration des gens sur le marché du travail. Tout le problème est de trouver un équilibre entre équité et efficacité.

Il y a 5 ans, la tentative de réduire le montant des indemnités de chômage avait échoué devant le peuple. Ce weekend, cependant, le referendum a été accepté par 56,1% des votants.



Source: Le Matin, 25 novembre 2002

La Suisse latine, elle, est désormais divisée. Vaud, Fribourg et le Tessin ont accepté la loi, quoique de justesse, ainsi que la région bâloise. Le Jura reste le champion toutes catégories de la solidarité avec les chômeurs, même si le pourcentage des non y est tombé de 80 à 62% depuis 1997. Genève, Neuchâtel et le Valais dégagent encore une légère majorité rejetante<sup>1</sup>.

Après quelques remarques sur la situation du chômage en Suisse et un bref historique de l'assurance chômage, nous allons, dans ce travail, étudier le projet de modification de la loi soumis au vote le 24 novembre, sous différents points de vue. D'abord, nous aborderons l'aspect juridique et administratif, puis nous analyserons les effets que cette modification aura sur le taux de chômage et les chômeurs. Finalement nous nous concentrerons sur les arguments des partisans et des opposants à ce référendum.

<sup>1</sup> Annexe 6

## Qu'est-ce que le chômage ?

Le concept de chômage s'applique seulement à l'inactivité d'un travailleur salarié. Pour être appelé chômeur, une personne doit satisfaire à au moins trois conditions:

1. l'aptitude au travail, que ne doit entraver ni l'âge, ni la maladie, ni un accident, ni une obligation quelconque.
2. l'absence d'occupation rétribuée durant la période considérée
3. la volonté de travailler, prouvée notamment par la recherche active d'une place

Le chômage se présente essentiellement sous quatre formes:

1. **le chômage structurel**: provoqué par des décalages profonds dans le tissu économique. Celui-ci intervient par exemple quand les travailleurs d'une branche ne trouvent plus d'emploi pendant longtemps en raison de qualifications trop spécifiques ou de l'absence d'alternative dans une région.
2. **le chômage conjoncturel**: il surgit de façon inattendue et massive lors de crises économiques. C'est cette forme de chômage qui affecte le plus de monde en même temps et que visent en premier lieu les dispositions de politiques sociales telles que les créations d'emplois, les réformes de l'assurance, etc.
3. **le chômage intermittent** (ou frictionnel): dû à une crise temporaire dans une entreprise ou dans un secteur d'activité économique. Celui-ci joua un rôle important pendant la Première Guerre mondiale.
4. **le chômage partiel**: il frappe d'autant plus durement ses victimes que leur salaire est bas. Les entreprises évitent les licenciements en réduisant le temps de travail lors d'un recul de la conjoncture.

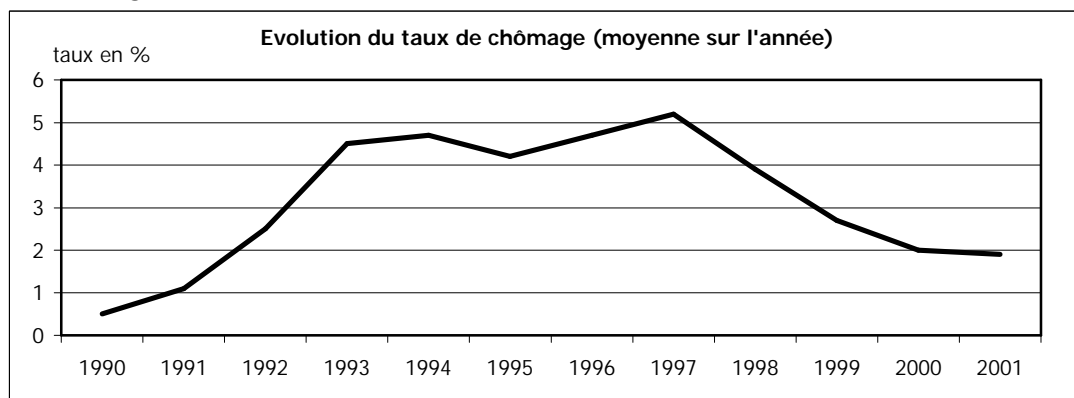
Nous pouvons aussi rajouter **le chômage naturel** ou inévitable dans une économie en équilibre, qui désigne le nombre de chômeurs moyens sur l'ensemble du cycle conjoncturel. Selon les observateurs du marché du travail, la hausse du chômage au début des années 80 et au cours des années 90 a entraîné une hausse du chômage naturel.

## Etat du chômage

Nous allons maintenant décrire l'évolution du chômage en Suisse, puis la situation actuelle. Des comparaisons intercantionales vont être faites pour représenter la situation sur toute la Suisse. Enfin, nous allons parler de l'évolution future du chômage à laquelle nous pouvons nous attendre.

### L'évolution du chômage de 1990 à 2001:

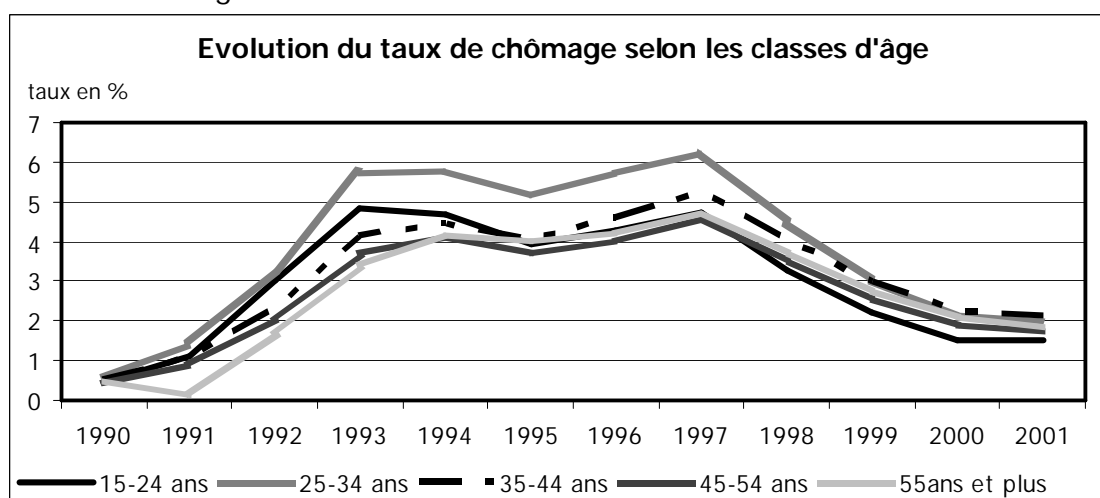
Jusqu'au début des années 90, la Suisse a connu une situation de plein emploi. Ce phénomène a fait passer notre pays pour un cas à part en matière de politique de marché du travail. La récession qui a débuté en 1991 a mis une fin brutale à ce statut privilégié. En effet, à partir de cette année, le taux de chômage a très fortement augmenté.



Source: Seco

Ce n'est qu'au début des années 90 que la Suisse s'est vue véritablement confrontée au problème du chômage. Celui-ci affectait en particulier les personnes peu qualifiées et les étrangers, ainsi que la Suisse latine.

Mais qu'en est-il de l'évolution du nombre de chômeurs inscrits selon différents critères comme l'âge ou le sexe?



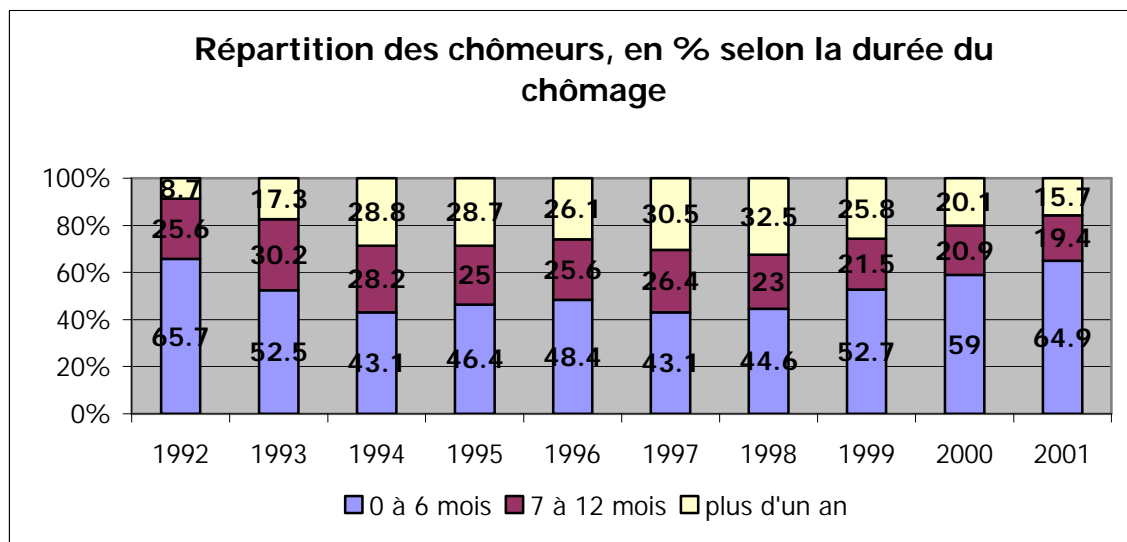
Source: Seco

En ce qui concerne les tendances pour les différents groupes d'âges, nous pouvons observer qu'elle est peu différente. On remarque que le groupe le plus touché est celui des 25 à 34 ans.

Selon l'étude de Layard et Al. de 1991, la différence de taux de chômage entre les groupes d'âge est faible, alors qu'elle est plus forte dans d'autres pays. La faible différence du taux de chômage du groupe 15 à 24 ans par rapport aux autres groupes s'explique probablement par le système d'apprentissage qui assure une transition douce de l'école au monde du travail, avec un développement des compétences, et également par une absence d'un salaire minimum légal. Nous observons que, depuis 1997, la reprise économique a entraîné un recul du chômage dans tous les groupes de la population.

De même, la tendance du taux de chômage entre hommes et femmes est relativement semblable<sup>2</sup>.

En trois ans, le nombre des personnes actives a augmenté de 127'500, soit en moyenne de 1,1% par an. Il a fallu cependant attendre un an encore pour que le mouvement de baisse ait des effets sensibles sur le chômage de longue durée. En 2000, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an est tombée à 20,1% contre 30,5% trois ans auparavant.



Source: Seco

Les différences entre les cantons sont très fortes. Les cantons du Tessin, de Genève, de Vaud, du Valais et de Neuchâtel sont les plus touchés depuis 1990 jusqu'à maintenant. Ces cantons sont de langue française ou italienne. La plupart des cantons alémaniques sont moins touchés que les cantons francophones et italophones. Selon le livre de Paoli Filippini qui se réfère à l'étude de Kriesi et Al de 1996, les habitants des régions francophones et italophones sont moins mobiles que ceux des régions germaniques. Cela peut s'expliquer par le fait que les plus importants centres économiques se situent en Suisse allemande. Etant donné que

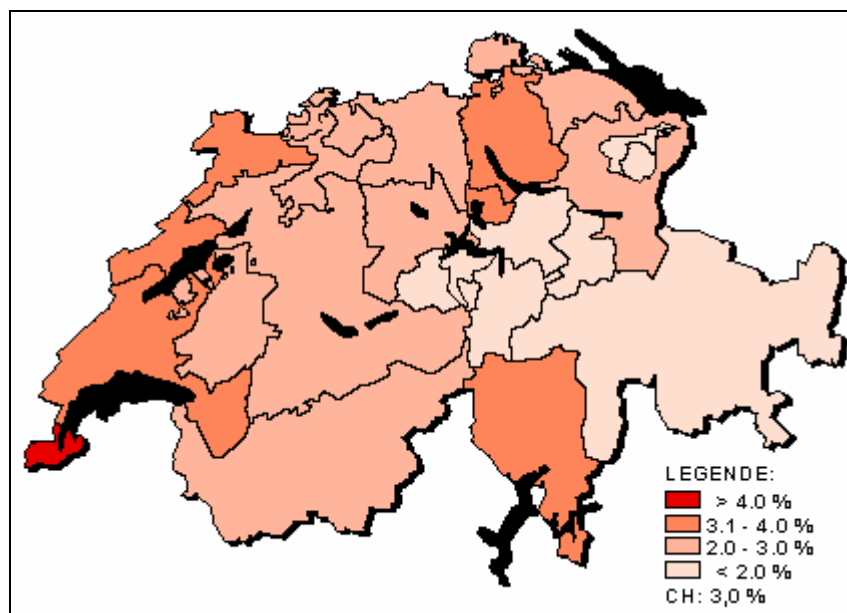
<sup>2</sup> Annexe 2

l'allemand est parlé par plus de 60% de la population, et que le territoire est plus grand, le marché de l'emploi est plus vaste ce qui offre plus de possibilités de travail. Si un suisse allemand est au chômage, il pourra chercher du travail sur tout le territoire alémanique et aura donc plus de possibilités de trouver un emploi.

## Etat actuel du chômage

Selon les données enregistrées par le Secrétariat d'Etat à l'Economie (Seco), 110'197 personnes étaient inscrites au chômage à fin octobre 2002, soit 8'308 personnes de plus que le mois précédent. Le taux de chômage a augmenté, passant de 2,8% en septembre 2002 à 3% en octobre.

Pour le mois d'octobre, les cantons du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Jura, de Zoug, de Zürich et de Genève sont les plus touchés. Il faut souligner le fait que le canton de Genève est au dessus de 4% de taux de chômage. Le Conseiller d'Etat démocrate-chrétien Carlo Lamprecht explique le taux élevé de son canton par les particularités d'une économie fortement tertiaisée, qui exige des formations pointues, et la concurrence des travailleurs vaudois et français. Dans une étude sur la différence entre les taux de chômage genevois et suisse, Yves Flückiger note également le taux d'inscription au chômage plus important à Genève que dans le reste du pays, ainsi que le nombre de travailleurs étrangers moins qualifiés résidant dans le Canton.



Source: Seco

Selon les prévisions du Crédit Suisse, le taux de chômage sera de 3,4% pour 2003. Ce sont les prévisions les plus pessimistes que nous ayons trouvées. Ce taux correspond à plus de 120'000 chômeurs. L'institut de prévisions conjoncturelles le plus optimiste est l'Institut Créa de macroéconomie appliquée à Lausanne, qui table sur un taux de 2,6%. Les autres instituts de recherche (KOF: 3,2%, UBS SA: 3,1% BAK: 3%) donnent des prévisions plus sombres que le Seco qui mise sur un taux de 2,8%, soit environ 101'000 chômeurs.

## Historique de l'assurance chômage

La première véritable assurance chômage fut créée en 1884 par l'Union suisse des typographes. A partir de 1890, les villes lancèrent des initiatives en faveur de caisses communales. Berne eut la sienne à partir de 1893, Bâle en 1910, alors que celle de Saint-Gall ne dura que de 1895 à 1910. Les syndicats créèrent leur propre caisse à partir de 1898. En 1917, la Confédération adopta pour ses premières subventions le «système de Gand» qui fut codifié par la loi fédérale du 17 octobre 1924.

Durant la période de plein emploi, l'assurance chômage perdit de son attrait, au point de ne plus assurer que 18% des personnes actives (545'000) en 1974.

L'affiliation de tous les salariés à l'assurance chômage fut imposée provisoirement en 1976. Ce n'est qu'en 1982, que cette affiliation devint définitivement obligatoire.

Durant les années 90, le chômage s'est fortement accru. Cela a conduit l'assurance-chômage à accumuler une dette de 8,8 milliards de francs. En 1995, des mesures d'urgence ont été prises pour faire face à cette situation exceptionnelle. Premièrement, le taux de cotisation a été augmenté de 2 à 3% du salaire. Deuxièmement, un taux de 1% (payé paritairement par l'employé et l'employeur) a été instauré sur la part des revenus entre 106'800 francs et 267'000 francs. De plus, les personnes au chômage ont été astreintes à participer à des mesures relatives au marché du travail (MMT), c'est-à-dire en premier lieu à suivre des cours et des programmes d'emploi temporaire (PET). Celles-ci avaient pour but de permettre aux personnes sans emploi de se réinsérer plus rapidement et plus durablement sur le marché de l'emploi.

Ces mesures d'urgence ont été prolongées par le programme de stabilisation du 19 mars 1999 jusqu'à la fin 2003 pour permettre d'amortir également les nouvelles dettes, la cotisation de solidarité fut portée en même temps de 1% à 2%. L'augmentation du taux de cotisation et la cotisation de solidarité ne devaient servir qu'à amortir les dettes de l'assurance, car elles ont été décidées uniquement par le Conseil fédéral et ne sont pas inscrites dans la loi.

Pour assurer le financement de l'assurance à long terme, d'autres mesures devront être décidées d'ici à fin 2003.



## Le projet de loi

Cette révision ne touche pas au principe des offices régionaux de placement (ORP) institué par la révision de 1995, ni au développement corollaire des MMT.

La révision porte essentiellement sur le financement de l'assurance chômage et sur les indemnités de chômage.

### Le financement

Les mesures exceptionnelles qui avaient été prises pour financer l'assurance chômage, à savoir le relèvement de la cotisation de 2 à 3% sur le salaire assuré et l'introduction d'une contribution de solidarité de 2% sur les hauts revenus, ne seront applicables que jusqu'à la fin 2003.

Le projet de loi propose un nouveau système de financement insensible aux fluctuations conjoncturelles.

La révision prévoit une participation fixe de la Confédération et des cantons aux frais des ORP et des MMT.

En revanche, la mise à contribution de la Confédération et des cantons lorsque des déficits deviennent trop lourds et la participation des cantons aux MMT, sous la forme actuelle, ne sera plus nécessaire. La charge de la Confédération et des cantons augmentera par rapport à aujourd'hui (Confédération: 300 millions de francs après la révision contre 246 millions en 1999; cantons: 100 millions après la révision contre 75 millions en 1999). Des prêts seront accordés au besoin par la Confédération, sous forme de prêts hors budget, dits de trésorerie, qui porteront intérêt aux conditions usuelles du marché.

Par ailleurs, la contribution de solidarité de 2% sur la part non assurée du revenu comprise entre 106'800 et 267'000 francs disparaît. Si les dettes de l'assurance chômage devaient atteindre ou dépasser cinq milliards de francs, une contribution de solidarité de 1% serait à nouveau prélevée sur cette part du revenu.

### Indemnités de chômage

Le projet propose pour l'essentiel deux modifications: la période minimale de cotisation et la durée maximale d'indemnisation.

La période minimale de cotisation ouvrant droit à l'indemnité est portée à douze mois contre six mois aujourd'hui.

La durée maximale d'indemnisation est ramenée de 520 jours à 400 jours. Celle-ci est cependant inchangée pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans et les allocataires de rentes AI et de l'assurance accidents s'ils ont cotisé pendant au moins 18 mois.

Pour les personnes dont le chômage intervient quatre ans avant la retraite, la période d'indemnisation peut être portée de 520 à 640 jours. Auparavant, cette prolongation intervenait uniquement deux ans et demi avant la retraite.

Dans les cantons qui connaissent un taux de chômage de plus de 5%, la période d'indemnisation peut être prolongée à 520 jours.

### **Autres points important du projet<sup>3</sup>**

Les indemnités de départ versées dans le cadre de plans sociaux sont prises en compte à partir du gain assuré maximum de 106'800 francs et retarderont le paiement de l'indemnité de chômage. (Art 11a)

Le projet de révision prévoit que l'assurance chômage prenne à sa charge un tiers des primes de l'assurance accidents non professionnels obligatoire. (Art 22a)

La révision veut prévenir des abus en cas de gain intermédiaire et empêcher que la pratique consistant à licencier des travailleurs pour les réengager à des salaires plus bas puisse être financée par l'assurance. (Art 24)

La nouvelle disposition permet aux femmes qui viennent d'accoucher, en incapacité totale ou partielle de travail, de toucher encore jusqu'à 40 indemnités journalières, même si elles ont déjà perçu des indemnités journalières pour maladie, accident ou grossesse pendant 44 jours avant leur accouchement. (Art 28)

La loi actuelle prévoit une indemnité de 80% pour un salaire journalier inférieur à 130 francs, et de 70% au-delà. Cette limite passe à 140 francs et sera constamment adaptée au renchérissement. (Art 22)

Même s'il n'a pas droit à des indemnités, le chômeur pourra bénéficier de mesures de formation et de programmes d'occupation. (Art 60)

Les compétences de la Confédération et des cantons sont réglées de manière plus claire en ce qui concerne la réglementation de la procédure de demande de subventions pour les MMT. (Art 59c)

La collaboration entre les services de réinsertion de la formation professionnelle et de l'assurance sociale sera renforcée.

## **Analyse du projet de loi**

### **La base de 100'000 chômeurs**

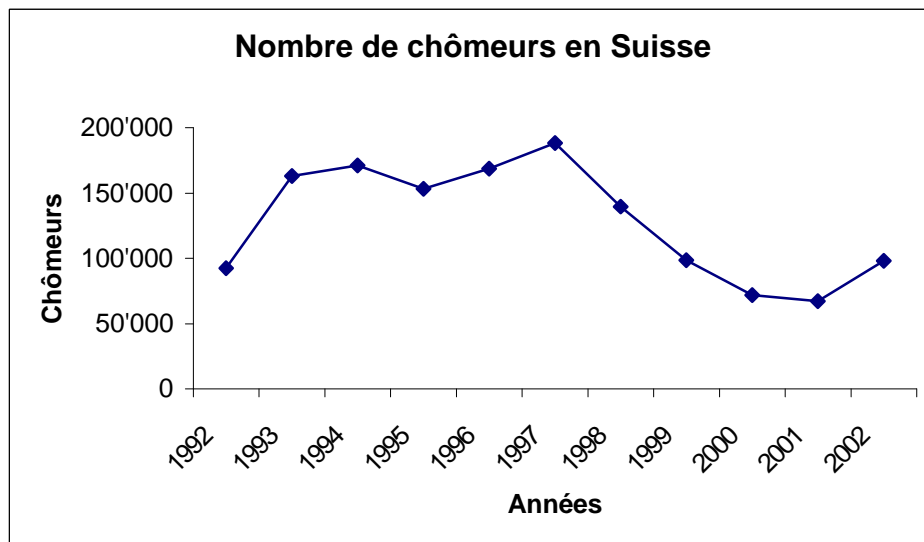
Le projet de loi table sur une moyenne de 100'000 chômeurs, indépendamment de l'évolution conjoncturelle. En cherchant comment ce chiffre avait pu être calculé nous

---

<sup>3</sup> Texte soumis au vote, modifications de la LACI du 22 mars 2002

nous sommes rendu compte qu'il représentait la moyenne du taux de chômage en Suisse sur les 5 dernières années soit 95'089 chômeurs.

Regardons attentivement l'évolution du chômage en Suisse lors de la dernière décennie. Prendre les 5 dernières années pour ce calcul peut paraître suffisant mais lorsqu'on regarde le graphique ci-dessous on peut voir que ces années représentent une période de reprise économique. Il serait peut être plus pertinent de prendre également en compte une période de récession.



Source: Seco

On voit effectivement que la moyenne des chômeurs sur les 10 dernières années est de 128'380, soit une augmentation de 35% par rapport aux prétendus 100'000 chômeurs en moyenne, quelque soit la phase du cycle conjoncturel.

### Impacts sur les catégories sociales

Penchons nous maintenant sur l'impact des deux principales mesures proposées (rallongement de la période de cotisation et raccourcissement de la durée d'indemnisation) sur les différentes catégories sociales.

#### **Indice de vulnérabilité**

Pour réussir à déterminer cet impact, deux indices ont été calculés par une analyse de la base de données Système de paiement des caisses de chômage (SIPAC) de la Direction du travail du Seco.

Le premier est un **indice de vulnérabilité relative** qui explique le rapport entre les bénéficiaires de prestations de l'assurance chômage touchés par la mesure et le total des bénéficiaires d'un certain groupe sociodémographique. Pour faciliter la comparaison, les chiffres ont été rapportés à l'unité. Un chiffre inférieur à 1 signifie qu'un groupe est moins touché que la moyenne, un chiffre supérieur à 1 que le groupe subit une réduction des prestations supérieure à la moyenne.

Le second est un **indice de vulnérabilité absolue** qui montre comment les personnes touchées se répartissent entre les différents groupes sociodémographiques. Il est calculé en faisant le rapport entre les personnes touchées d'un groupe déterminé et le total des personnes touchées par la mesure.

### **Le rallongement de la période de cotisation à douze mois**

Cette mesure implique que les personnes exerçant une activité lucrative ne seront plus indemnisées contre un éventuel licenciement durant leur première année d'engagement, bien qu'elles se soient acquittées des primes de l'assurance chômage. Le Conseil fédéral estime que le 8,4% des assurés ne pourront plus bénéficier de cette assurance. Le gouvernement escompte réaliser ainsi 252 millions de francs d'économie, soit le 5% des dépenses totales.

Cherchons à déterminer les principales victimes de cette mesure.

Sur la base des chiffres des années 90<sup>4</sup>, 14% des 20 à 29 ans seraient exclus des prestations de l'assurance chômage lors de leur premier chômage.

### **Vulnérabilité relative des bénéficiaires à un rallongement de la période de cotisation à douze mois<sup>5</sup>.**

<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>
15 à 19 ans	2.6	4	Suisse	0.8	43
20 à 29 ans	1.5	34	Union européenne	0.7	15
30 à 39 ans	1.0	29	Reste de l'Europe	1.4	26
40 à 49 ans	0.8	17	Autres pays	2.3	16
50 à 54 ans	0.7	7	Qualifié	0.8	46
55 à 59 ans	0.6	5	Semi qualifié	1.0	14
60 à 65 ans	0.5	4	Non qualifié	1.3	40
Hommes	1.0	54			
Femmes	1.0	46			
Suisse alémanique	1.0	59			
Suisse romande	1.0	34			
Tessin	0.8	7			

Nous pouvons voir que les moins de 20 ans sont 2,6 fois plus affectés que la moyenne et que cette vulnérabilité diminue avec l'âge

En effet, les plus de 60 ans sont deux fois moins concernés que la moyenne. Il est également intéressant de voir que 38% des assurés touchés ont moins de 30 ans.

Il est vrai que l'expérience des dix dernières années montre que les jeunes connaissent relativement vite le chômage et souvent lors de leur première année

<sup>4</sup> Source: SECO

<sup>5</sup> Source: SECO

d'engagement. Cela est d'ailleurs logique puisque l'inaptitude d'une personne ou tout autre problème au travail ne se manifeste souvent qu'après la fin du temps d'essai soit pendant la première année d'engagement.

La perte de la protection de l'assurance pendant la première année pousserait ces jeunes vers les services sociaux communaux. Selon Serge Gaillard (Secrétaire dirigeant de l'Union syndicale suisse), cette mesure transfère simplement le problème aux services sociaux. Cela inclut également un transfert de charges puisque 60% de l'aide sociale est financée par les communes.

Ce tableau nous montre également que ce sont les personnes non qualifiées qui seront les plus touchées par cette mesure.

Les hommes et les femmes semblent en revanche être traités de la même manière. Cependant, si on pondère cet indice par le risque de chômage du groupe en question, on peut voir que les femmes restent plus touchées par cette mesure.

### **Vulnérabilité relative des personnes actives à un rallongement de la période de cotisation à douze mois<sup>6</sup>**

<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>Total</b>	<b>1.0</b>
		Jusqu'à 19 ans	1.3
Hommes	1.0	20 à 29 ans	1.9
Femmes	1.1	30 à 39 ans	1.2
		40 à 49 ans	0.7
Suisse alémanique	0.9	50 à 54 ans	0.6
Suisse romande	1.3	55 à 59 ans	0.5
Tessin	1.2	60 à 65 ans	0.3

Les conditions d'engagement des femmes sont toujours plus précaires et durant leur première année d'engagement, un grand nombre de femmes (qui recommencent une activité lucrative) devront faire face à des problèmes semblables à ceux des jeunes.

Les différences dans la vulnérabilité relative sont aussi marquées entre les régions linguistiques car la probabilité qu'une personne active touche un jour ou l'autre l'indemnité de chômage est plus grande en Suisse romande et au Tessin.

### ***Le raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours***

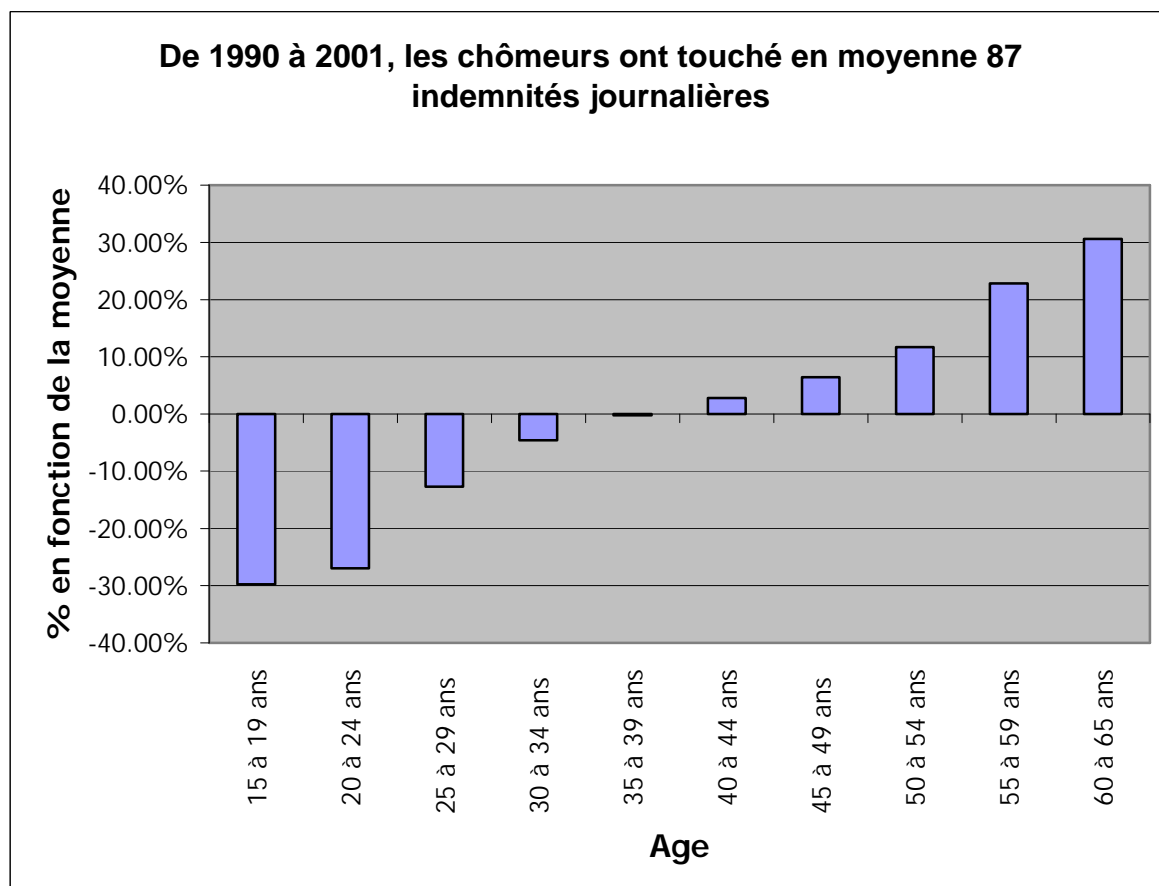
Le Conseil fédéral estime que 12,2% des chômeurs, soit un sur huit, seront moins longtemps assurés contre le chômage, bien que leurs chances sur le marché du travail soient intactes. Cette mesure permettra d'épargner 163 millions de francs, soit 3% des dépenses totales.

Les principales victimes seraient les chômeurs et chômeuses d'âge moyen<sup>7</sup>. Entre 40 et 49 ans, le 17% arriverait en fin de droit et pour les 50 à 54 ans, cette proportion serait même d'une personne sur cinq.

<sup>6</sup> Source: Secrétariat d'Etat à l'économie

En effet, comme le montre le tableau de la page 12, 45% des personnes touchées par cette mesure auraient entre 40 et 54 ans<sup>8</sup>.

Les jeunes chômeurs touchent des indemnités journalières bien moins longtemps que leurs aînés. De 1990 à 2001, les 15 à 19 ans percevaient 29,8% de moins d'indemnités journalières que la moyenne et les 20 à 24 ans 27% de moins. Comparée à celle des chômeurs et chômeuses plus âgés, la durée du chômage relativement courte des jeunes est encore plus manifeste: par rapport à la tranche d'âge de 60 à 65 ans, le chômage des 15-19 ans dure 60% moins longtemps!



*Source: Seco*

Il nous paraît également important de mentionner que selon Mr. Couchepin, 15% des personnes en fin de droit vont à l'aide sociale, environ la moitié retournent dans leur pays d'origine et les pourcents restants quittent le monde du travail (recommencent des études, une formation, etc.).

Attardons-nous maintenant sur la vulnérabilité relative des personnes actives à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours<sup>9</sup>.

Le tableau de la page suivante fait apparaître que les femmes sont plus affectées que les hommes dans une mesure d'environ 20%, et que cette vulnérabilité est à

<sup>7</sup> Annexe 3

<sup>8</sup> Annexe 4

<sup>9</sup> Annexe 5

nouveau accentuée selon les régions linguistiques. Les personnes actives touchées par cette mesure se démarquent très nettement; elles ont entre 30 et 54 ans.

### **Vulnérabilité relative des personnes actives à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours avec dérogation sociale.<sup>10</sup>**

<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>Total</b>	<b>1.0</b>
		Jusqu'à 19 ans	0.0
Hommes	0.9	20 à 29 ans	0.9
Femmes	1.1	30 à 39 ans	1.2
		40 à 49 ans	1.2
Suisse alémanique	0.9	50 à 54 ans	1.4
Suisse romande	1.3	55 à 59 ans	0.4
Tessin	1.0	60 à 65 ans	0.4

### **La conjugaison des deux mesures**

Selon l'évaluation de la base de données SIPAC, le nombre d'indemnités journalières versées diminue de 12,9% lorsqu'il y a conjugaison des deux mesures.

### **Vulnérabilité relative des bénéficiaires à la conjugaison des deux mesures.<sup>11</sup>**

<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>
15 à 19 ans	1.9	3	Suisse	0.8	44
20 à 29 ans	1.3	28	Union européenne	0.8	17
30 à 39 ans	1.0	29	Reste de l'Europe	1.3	35
40 à 49 ans	1.0	21	Autres pays	2.1	15
50 à 54 ans	1.0	9	Qualifié	0.8	46
55 à 59 ans	0.5	4	Semi qualifié	1.1	15
60 à 65 ans	0.5	4	Non qualifié	1.2	39
Hommes	1.0	53			
Femmes	1.0	47			
Suisse alémanique	1.0	59			
Suisse romande	1.0	34			
Tessin	0.8	6			

Les personnes de plus de 55 ans sont deux fois moins concernées que la moyenne. Cela s'explique par le double fait que ce groupe de personnes ne souffre pas du raccourcissement de la durée d'indemnisation et dispose d'une période de cotisation plus longue que les jeunes.

<sup>10</sup> Source: Secrétariat d'Etat à l'économie

<sup>11</sup> Source: Secrétariat d'Etat à l'économie

Pour les classes d'âge moyen, l'impact d'une conjugaison des deux mesures est très également réparti. Donc seuls les jeunes bénéficiaires ont une vulnérabilité supérieure à la moyenne.

Effectivement, la conjugaison des deux mesures a tendance à homogénéiser la vulnérabilité des différents groupes. Les seuls groupes pour lesquels les différences subsistent ou s'accroissent sont ceux qui allient le risque d'avoir cotisé pendant peu de temps et celui de rester longtemps au chômage.

## **Le tourisme du chômage**

Les partisans de la nouvelle loi sur l'assurance chômage parlent beaucoup de tourisme du chômage, mais qu'est-ce que cela représente vraiment?

Suite aux accords bilatéraux conclus avec l'Union Européenne (UE), la nouvelle loi sur l'assurance chômage cherche à s'aligner sur celle des Etats de l'UE. Son but est d'éviter que la Suisse ne se montre plus généreuse que les pays limitrophes. En effet, le Conseil fédéral affirme que le système actuel, qui accorde deux ans d'indemnisation aux personnes qui apportent la preuve qu'elles ont cotisé pendant 6 mois, est plus généreux que ceux des autres pays.

Cependant, dans un rapport daté de 2000 sur les conditions d'attributions des indemnités de chômage l'OCDE avertit que: "Les pratiques nationales sont extrêmement variables et [qu'] il n'existe aucune méthode simple de classification des pays en fonction de la rigueur des conditions qu'ils appliquent", les données divergent sensiblement d'un Etat à l'autre: période de cotisation, délai d'indemnisation, pourcentage de la prestation de chômage par rapport au dernier salaire, prise en charge par d'autres piliers sociaux, âge, conditions de la perte d'un emploi, notion d'emploi convenable, sanctions, etc.

La révision veut néanmoins offrir un garde-fou: en prolongeant la durée minimale de cotisation à douze mois, elle empêcherait une personne étrangère venue travailler six mois en Suisse d'y rester pour toucher des prestations de chômage.

Il est quand même important de mentionner que cette mesure ne sera applicable que pendant les 7 prochaines années. En effet, les bilatérales stipulent qu'après sept ans, la Suisse devra pratiquer la "totalisation". Pour savoir si un immigré aura droit à l'assurance ou non, elle devra comptabiliser toutes les périodes de travail qu'il aura effectué dans les autres pays européens.

On peut soulever un autre point qui est celui du tourisme du chômage intercantonal: Le projet de loi prévoit la possibilité pour un canton ayant plus de 5% de chômage de repasser de 400 à 520 jours d'indemnités. Cette mesure ne va-t-elle pas pousser certaines personnes à déménager dans des cantons plus généreux?

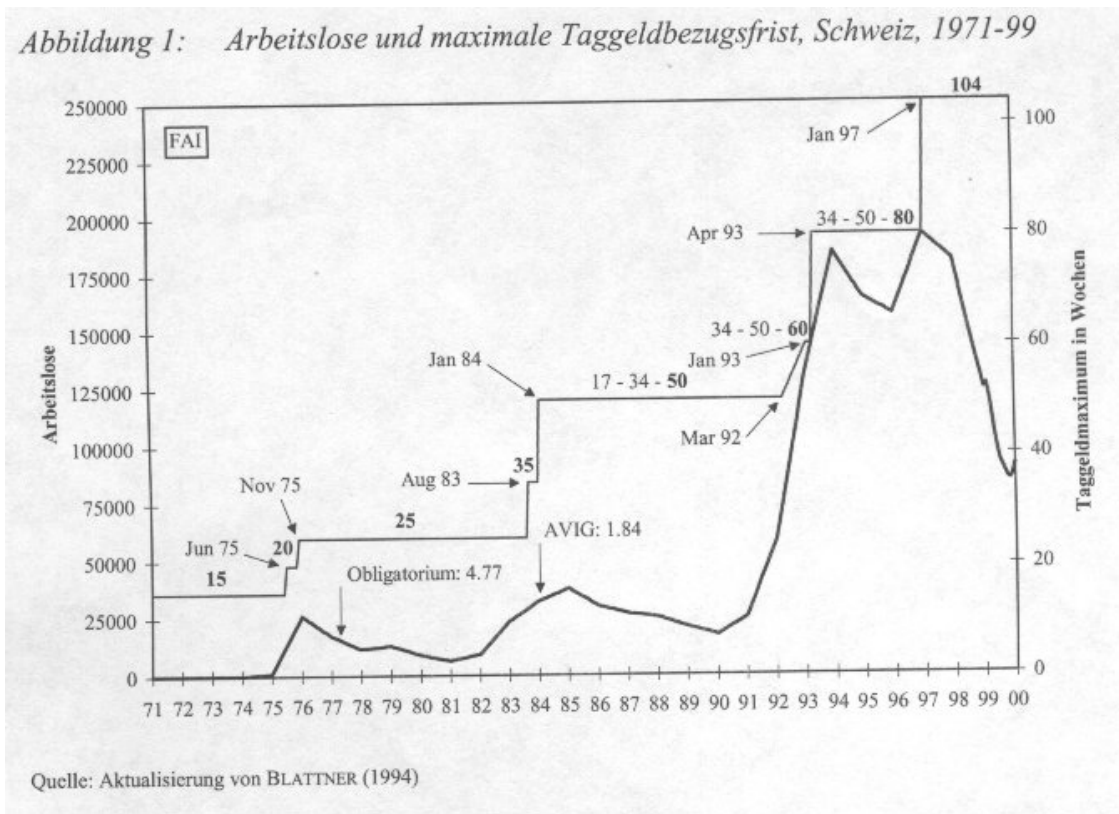


## Impact de l'Assurance Chômage sur le chômage

### L'étude de George Sheldon

George Sheldon, de l'Université de Bâle, a montré dans une série d'études empiriques, dont la plus récente s'intitule : "Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990 - 1999" publiée en 2000, que la prolongation répétée de la durée des indemnités journalières dans les années 90 a contribué à augmenter le chômage en Suisse. D'autres études vont dans le même sens, par exemple celle de Blattner en 1994. Selon les calculs de Sheldon, le taux de chômage aurait augmenté de manière moins importante si la période d'indemnités n'avait pas été allongée. Les effets de cette nature, quand la protection de l'assurance augmente la portée du dommage (ici le chômage) dont l'assurance est sensée couvrir les conséquences financières, sont bien connus sous le terme d' "aléa moral".

Le problème principal dans la détermination des retombées de l'assurance chômage (AC) sur le niveau du chômage tient dans le fait que les modifications des dispositions de l'AC peuvent aussi bien être une cause qu'une conséquence d'une augmentation du taux de chômage. Comme le montre le graphique, l'allongement de la durée d'indemnisation des chômeurs a toujours suivi une augmentation massive du chômage, ce qui pourrait laisser penser que l'accroissement du nombre d'indemnités journalières est une conséquence et non une cause de l'aggravation du chômage. D'un autre côté, il faut remarquer qu'à la suite d'un allongement de la période de couverture, le chômage n'est jamais redescendu au niveau qu'il avait avant.



L'approche de Sheldon permet d'éviter ce genre de problèmes en cherchant les effets de l'assurance dans les valeurs d'équilibre de long terme du chômage. Comme ces équilibres se rapportent au futur, ils ne peuvent que difficilement avoir des effets sur des modifications actuelles de l'AC, bien au contraire. La direction de causalité est ainsi déterminée de manière certaine.

Les études antérieures de Sheldon portaient sur la période 1990-1997, quand le chômage en Suisse n'a fait qu'augmenter. Depuis 1997, le taux est fortement redescendu, de 5,7 pourcent au début de l'année 1997 à 2,5 pourcent fin 1999. On peut donc se demander si les conclusions de Sheldon restent encore valables par la suite. Différents tests statistiques de la constance du modèle de Sheldon ont montré que les paramètres de celui-ci ne se sont pas modifiés depuis 1997. Ceci signifie que la diminution du chômage depuis 1997, qui se remarque aussi dans les valeurs d'équilibre, s'explique par une modification des valeurs des paramètres explicatifs du modèle, c'est à dire par une amélioration conjoncturelle et un engagement plus important de mesures actives pour le marché du travail (MMT).

Le résultat de Sheldon peut paraître étonnant, mais est un peu moins surprenant quand on pense que même avec le nombre élevé de places disponibles annoncées aux offices de placement au début des années 90, on n'attendait qu'à peu près la moitié du taux de chômage actuel. Ceci montre qu'il n'y a pas besoin de se plonger très profondément dans les statistiques pour distinguer les effets de l'AC.

Les nouveaux résultats montrent que les prolongations, dès 1990, de la durée d'indemnisation ont allongé la durée moyenne de chômage pour un individu de près de 30 pourcent, ce qui favorise le chômage de longue durée. De plus, les résultats indiquent que les chances de placement de chômeurs de longue durée ne réagissent que faiblement à des améliorations de la conjoncture. De cette manière, l'allongement de la période d'indemnisation peut transformer un chômage conjoncturel en un chômage structurel, en augmentant le niveau incompressible du chômage.

Une étude d'Yves Flückiger de l'Université de Genève sur "Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse" arrive aux mêmes conclusions, concernant les mesures d'occupation temporaires pour les chômeurs en fin de droit prises par le Canton de Genève, qui permettaient à des chômeurs de travailler six mois pour l'Etat afin de retrouver leur droit aux indemnités journalières dans le cadre de l'AC. Cette prolongation artificielle de la période de couverture explique en partie, selon lui, la différence de taux de chômage entre Genève et le reste de la Suisse. Cet effet d'hystérésis s'explique facilement par le fait que "les personnes qui tombent au chômage perdent progressivement leurs qualifications et leur savoir faire ce qui réduit leur chance de retrouver un travail" (Flückiger).

D'autre part il faut remarquer que l'augmentation de l'utilisation des MMT a fait reculer le taux de chômage. Cependant, l'efficacité de ces mesures ne se fait ressentir que dans la première année de chômage. On peut rapporter ces conclusions aux chômeurs de longue durée, qui sont des personnes difficiles à placer,

et pour lesquelles les MMT ont la plus haute importance. Même dans ce cas, les résultats montrent qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter la durée des indemnités pour que les MMT puissent produire tout leur impact. De plus, on remarque aussi que les retombées d'un renforcement de l'utilisation des MMT et de l'allongement de la période de couverture de l'AC se neutralisent, ce qui ne parle pas dans le sens d'une utilisation plus rationnelle des moyens de l'AC.

Les allongements successifs de la période de couverture de l'AC n'ont pas seulement favorisé l'établissement d'un chômage de longue durée, ils ont aussi coûté beaucoup d'argent. Les résultats de l'étude indiquent que l'extension de la durée d'indemnisation a provoqué des dépenses supplémentaires d'environ 1,25 milliards de francs, dont près des deux tiers sont uniquement à mettre au crédit des modifications de comportement des bénéficiaires d'indemnités journalières induites par l'augmentation de la couverture (effet "moral hazard"). Le tiers restant est revenu à des chômeurs de courte durée, qui ne représentent pas des cas à problème, ce qui n'évoque pas non plus une utilisation efficace des moyens de l'AC.

Pour éviter ces conséquences négatives, il est important que l'AC favorise un retour rapide des chômeurs sur le marché du travail. Comme le montrent les résultats des études empiriques de Sheldon, la prolongation successive de la durée d'indemnisation des chômeurs n'atteint pas cet objectif. Par conséquent, la durée des prestations devrait être plus limitée et n'être prolongée que dans des cas exceptionnels comme des situations conjoncturelles difficiles ou pour des catégories de travailleurs à problème. Il est d'ailleurs étonnant que les prestations financières de l'AC suisse ne soient pas plus liées aux problèmes ou différenciées selon les groupes de personnes. Il faudrait par ailleurs que l'augmentation des prestations soit annulée dès que le problème particulier a été résolu, au lieu d'en faire une mesure permanente, comme par le passé. La révision de l'AC s'attaque en partie à ce problème en réduisant le nombre d'indemnités journalières pour tous les chômeurs, sauf pour ceux de plus de 55 ans. De plus, les cantons dont le taux de chômage dépasse un certain seuil pourront également, sous certaines conditions, voir la durée de couverture être élargie.

La crainte de voir tomber les chômeurs dans la pauvreté à cause d'une réduction de la période d'allocations paraît infondée dans la plupart des cas. Sheldon, dans une autre étude ("Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie", Bern 1999) basée sur des données de l'AVS, a montré que, au moins jusqu'en 1994, quand la durée d'indemnisation était limitée à 80 semaines et le taux de chômage se trouvait à un niveau dépassé qu'en 1997, aucun appauvrissement d'anciens chômeurs n'avait eu lieu. Les anciens chômeurs ne disparaissaient pas simplement des statistiques, mais trouvaient une nouvelle place avec une probabilité aussi élevée qu'en période de haute conjoncture. Le salaire reçu dans ce cas représentait en moyenne celui d'avant le chômage, et plus de la moitié des personnes ayant retrouvé un emploi ont eu des augmentations de salaire significatives dans les quatre années suivantes.

Par contre, environ un tiers des anciens chômeurs gagnait moins après le chômage qu'après. Certes, les baisses de revenu ne sont pas agréables, elles peuvent pourtant

avoir des conséquences positives sur le futur financier des chômeurs. Les données de l'AVS augmentent suite à une augmentation des chances de trouver un emploi durable et des augmentations de salaires dans le futur. Ces augmentations ne compensent cependant en général pas la diminution de revenu initiale dans un délai de quatre ans. Ainsi, la durabilité implicite de la perte de revenu, combinée avec ses effets de stabilisation de l'emploi signifie que les pertes subies représentent des réajustements salariaux imposés par le marché. Toutefois, une tentative de corriger ces effets par une augmentation du nombre d'indemnités journalières n'apporte pas de solution à ces baisses de revenu, selon Sheldon.

### **Critique de l'étude**

Tiré de "Chômage généreux: un oreiller de paresse?", Tribune de Genève, 07 novembre 2002

"Yves Flückiger estime que la réforme a été lancée plus pour réaliser des économies que pour résoudre le problème du chômage. [...] [Il] admet que la prolongation des indemnités à l'infini ne sert pas les intérêts des chômeurs. Leurs chances de retrouver un emploi diminuent effectivement au fur et à mesure que leur chômage se prolonge, [...] [m]ais il faudrait combattre le phénomène par des mesures actives ciblées (cours, stages, participation de l'Etat au salaire d'un chômeur engagé par une entreprise), plutôt que par une simple réduction de la durée des indemnités. [...]"

"La réduction de la durée des indemnités ne modifiera pas le comportement des chômeurs susceptibles de retrouver rapidement du travail", [selon] Yves Flückiger. Pour les chômeurs de longue durée, cette mesure pourrait certes inciter certains d'entre eux à accepter plus vite des emplois qu'ils auraient refusés auparavant. Mais cela ne concernerait qu'une faible fraction des chômeurs. Effet pervers: leur retour "forcé" au travail risquerait d'être bref. Mécontents de leur emploi, les ex-chômeurs pourraient vite revenir au chômage. Pour les plus âgés, cette mesure risquerait simplement de les faire passer plus tôt à l'assistance publique."

## Synthèse chiffrée du projet de loi

Economies en faveur de l'assurance chômage	Millions de francs
<ul style="list-style-type: none"> <li>Suppression de l'assurance durant la première année d'activité (période de 12 mois au lieu de 6 mois pour tous).</li> </ul>	- 252 soit 5% des dépenses totales
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction de 520 à 400 jours du nombre maximal d'indemnités journalières.</li> </ul>	- 163 soit 3% des dépenses totales
<b>Total des économies</b>	<b>- 415</b>
Dépenses supplémentaires encourues par l'assurance chômage	
<ul style="list-style-type: none"> <li>120 indemnités journalières supplémentaires pour les chômeurs dès 4 ans avant l'âge ordinaire de la retraite au lieu de 2,5 ans. Maintien de 520 indemnités journalières après 55 ans.</li> </ul>	15
<ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration des prestations pour la maternité, la maladie et l'accident.</li> </ul>	10
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prise en charge d'un tiers des primes de l'assurance accidents non professionnels par le fonds de l'assurance chômage.</li> </ul>	32
<ul style="list-style-type: none"> <li>Relèvement de 130 à 140 francs du seuil sous lequel tous les chômeurs (avec ou sans enfants à charge) reçoivent 80% de leur gain assuré.</li> </ul>	8
<ul style="list-style-type: none"> <li>Allongement de la durée d'indemnisation, qui passe de 400 à 520 jours dans les cantons où le chômage dépasse 5%.</li> </ul>	26
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ouverture des MMT aux personnes qui non pas le droit à l'assurance chômage</li> </ul>	8
<b>Total des dépenses supplémentaires</b>	<b>99</b>
<b>Economie nette</b>	<b>-316</b>
Suppression intégrale de la cotisation de solidarité pour les parts de revenu entre 106'800 et 267'000 francs.	270 soit 5% des recettes de l'assurance chômage
Participation supplémentaire de la Confédération (300-246, chiffre de 1999)	54
Participation supplémentaire des cantons (100-75, chiffre de 1999).	25
Economies encourues par les entreprises	1'000
Augmentation des salaires	1'000

Nous n'avons pas pu faire les calculs nous-même par manque de données. La plupart de ces chiffres se recourent entre les partisans et les opposants de la révision de l'AC, ce qui est plutôt bon signe.

## Position des partis et organisations

La nouvelle loi sur l'assurance chômage a été largement acceptée par les Chambres fédérales. Le Conseil national l'a adoptée par 114 voix contre 58 et le Conseil des Etats par 36 voix contre 5. Comme souvent sur les objets sociaux, le combat a opposé la droite à la gauche. Ce clivage s'est confirmé lors de la campagne.

Ils nous apparaît donc intéressant de s'attarder quelques minutes sur l'argumentaire des différentes parties concernées par cette révision. Etant donné que les arguments sont assez semblables selon la position adoptée, nous avons choisi de nous intéresser aux partis et organisations les plus représentatifs selon nous.

### Qui dit oui à la révision de la loi sur l'assurance-chômage?

Le Parti Démocrate Chrétien (PDC), le Parti Radical Démocratique (PRD), l'Union Démocratique du Centre (UDC) et Economiesuisse proposent de dire OUI à la votation du 24 novembre 2002 sur la révision de LACI. Voyons quels sont leurs principaux arguments:

Premièrement, l'assurance chômage sera plus **solidaire** et **renforcée** financièrement!

- Solidarité avec les personnes et les cantons les plus touchés
- Solidarité avec les familles: indemnités supplémentaires pour les femmes enceintes, pour les parents qui auraient arrêté de travailler pour élever leurs enfants ou pour l'adoption.
- Solidarité entre les revenus
- Prestations renforcées: les primes de l'assurance accidents des chômeurs seront prises en charge à hauteur d'un tiers au moins. Les MMT seront rendues accessibles aux personnes n'ayant pas le droit à l'indemnité de chômage. Les personnes malades pendant leur chômage bénéficieront d'une durée d'indemnisation prolongée.
- Les chômeurs seront mieux protégés avant la retraite

Deuxièmement, la révision de la LACI dotera l'assurance chômage de **bases financières solides sur le long terme**. Elle permettra d'instaurer un financement plus résistant aux variations conjoncturelles. La révision permettra aussi de constituer des réserves en période de faible taux de chômage et de faire face ainsi au besoin de financement accru durant les périodes de fort taux de chômage. La transparence sera améliorée en prévoyant une participation fixe de la Confédération et des cantons aux frais des ORP. Seule la Confédération pourra accorder des prêts à l'assurance chômage si ces recettes ne suffisaient pas.

Avec le chômage qui repart à la hausse, il serait irresponsable de laisser l'assurance chômage replonger dans les chiffres rouges. C'est pourquoi les mesures d'urgence temporaires doivent être remplacées par un système de financement durable et solide.

Troisièmement, il faut procéder à une **harmonisation de la durée de cotisation avec les pays voisins**. Cela évitera un "tourisme du chômage" qui pourrait coûter plusieurs centaines de millions de francs à notre assurance chômage. La Suisse doit donc atténuer quelque peu les différences, tout en veillant à renforcer la solidarité là où elle est la plus nécessaire. Cette adaptation peut être assimilée à une mesure d'accompagnement des accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes.

Il est vrai que les jeunes et les salariés de moins de 55 ans verront leurs indemnités réduites de 520 à 400 jours. Mais Economiesuisse argumente sur le fait qu'il est démontré que ces personnes-là retrouvent généralement du travail bien avant d'épuiser leur droit. Par contre, comme nous l'avons déjà mentionné, les personnes âgées de plus de 55 ans et les personnes dont le chômage intervient 4 avant la retraite verront leur durée d'indemnisation prolongée.

Il convient de relever que, même au plus fort de la crise de 1997, la durée moyenne du chômage était largement en dessous de 400 jours (personnes de moins de 55 ans) et de 520 jours (personnes de 55 ans et plus). D'ailleurs, plusieurs études ont démontré que l'allongement de la durée d'indemnisation ne permet pas une meilleure réinsertion professionnelle et sociale.

Quatrièmement, cette révision permettra d'**améliorer le pouvoir d'achat**. La diminution de la cotisation de 3 à 2% provoquera un plus dans notre porte-monnaie car les salaires nets en seront augmentés. Cela représentera environ un milliard de francs qui sera ainsi libéré pour la consommation. Cette diminution de cotisation aura également une incidence sur les charges des entreprises. Ces dernières seront allégées d'environ un milliard de francs ce qui incitera les entreprises à investir et à créer des emplois.

## Qui dit non à la révision de la loi sur l'assurance-chômage?

En ce qui concerne les opposants à cette révision, nous nous sommes particulièrement intéressés à l'argumentation de l'Union syndicale suisse (USS). Le Parti Socialiste (PS) et le Parti écologiste suisse - les Verts (PES) entre autres sont aussi opposés à cette révision.

Premièrement, selon l'USS, une personne sur cinq qui bénéficierait actuellement de l'assurance chômage sera à l'avenir exclue de ses prestations. La LACI impose une réduction de 8% de l'ensemble des dépenses. Les principales mesures de démantèlement sont l'allongement de 6 à 12 mois de la période minimale de cotisation, ce qui revient à supprimer l'assurance chômage pendant la première année d'engagement, et la réduction de 120 indemnités journalières.

Deuxièmement, les personnes d'âge moyen ne bénéficieront plus d'une assurance adéquate. Un chômeur sur huit serait frappé par la réduction de 120 jours de la durée maximale d'indemnisation. Selon le Seco, les principales victimes seraient les chômeurs entre 40 et 49 ans. 17% arriveraient plus tôt en fin de droit avec une réduction de 120 jours du nombre maximal d'indemnités journalières. Pour les personnes de 50 à 54 ans, cette proportion serait même de 21,3%.

Troisièmement, les jeunes chômeurs seraient poussés en masse vers l'aide sociale. La suppression de l'assurance chômage pendant la première année d'engagement toucherait une personne sur douze. Avec cette mesure, la Suisse se retrouverait en queue de classement en comparaison avec tous ses voisins. En effet, aucun de ces pays ne connaît de délai de carence aussi long (à l'exception de l'Italie pour certaines catégories). Si l'on analyse cette mesure par tranche d'âge, ce sont logiquement les jeunes qui en seraient le plus touchés. La majorité des personnes touchées serait des personnes sans formation ou avec une formation élémentaire et, par conséquent, un grand nombre de jeunes étrangers au salaire relativement modeste. La perte de la protection de l'assurance pendant la première année pousserait ces jeunes vers les services sociaux communaux.

Quatrièmement, les femmes seraient plus affectées que les hommes, dans une mesure de 20%, par les réductions des prestations du projet de loi ! Il n'y a rien d'étonnant à cela puisque de nombreux postes occupés par des femmes sont des postes sur appel ou à temps partiel soumis à des conditions des plus précaires.

Cinquièmement, les finances de l'assurance chômage sont solides. Actuellement, aucune assurance sociale n'a une assise aussi solide que celle-ci. Elle engrange d'énormes excédents, de sorte que les dettes d'environ 7,4 milliards de francs accumulées jusqu'en 1998 ont été réglées en seulement trois ans. Jusqu'à la fin 2003, l'assurance chômage peut se constituer des réserves. La situation financière de cette assurance ne justifie donc nullement son démantèlement précipité.

Le cadeau fait aux hauts revenus coûte 270 millions de francs, soit en diminution de 5% des recettes de l'assurance. La loi actuelle permet à celle-ci de se constituer une réserve jusqu'à la fin 2003. Ensuite, les primes seront abaissées à partir de 2004.

Sixièmement, le projet soumis au vote n'a qu'un rapport marginal avec les accords bilatéraux signés avec l'UE/AELE. L'accord sur la libre circulation des personnes n'est qu'un prétexte pour imposer une réduction des prestations de l'assurance chômage au détriment de l'ensemble des travailleurs de Suisse. Cette révision n'a absolument aucune influence sur les mouvements migratoires de travailleurs étrangers et elle ne peut pas restreindre ni supprimer les nouveaux droits acquis en matière d'assurance chômage grâce à l'accord sur la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral le confirme car il espère réaliser, grâce à la révision, une économie d'à peine 45 millions de francs en matière d'assurance-chômage pendant la période de transition de sept ans de l'accord sur la libre circulation des personnes. Une telle économie ne représente même pas 1% des dépenses totales de l'assurance-chômage et elle sera neutralisée après 7 ans, car il faudra alors tenir compte des périodes de cotisation dans les autres pays de l'UE et de l'AELE pour toutes les personnes qui perdent leur emploi en Suisse.

Septièmement, à l'échelon international l'assurance chômage suisse a des coûts extraordinairement bas.

Pour finir, la révision serait synonyme d'exclusion et de pauvreté. Notre assurance chômage actuelle a pour l'instant réussi à endiguer la montée de la pauvreté et de l'exclusion. Au milieu de la crise des années 90, l'idée sur laquelle se fondait la



---

grande réforme de cette assurance était de récupérer immédiatement les personnes licenciées pour les réintégrer le plus vite possible dans le monde du travail. Le texte de loi soumis au peuple supprimerait précisément les prestations qui ont contribué à ce succès.

En ce qui concerne les Verts, ils condamnent les mesures prises par la révision car elles se basent sur la diminution de la durée de dédommagement de 520 à 400 jours, l'augmentation du temps de cotisation minimal de 6 à 12 mois et de l'exonération des revenus supérieurs à 106'000 Frs. Aux vues de l'augmentation massive du nombre de chômeurs pronostiquée pour les prochains mois, il serait irresponsable d'accepter cette révision. Les seules personnes à payer le lourd tribut de ces mesures seraient les chômeurs qui souffrent déjà bien assez de leur situation.

## Conclusion

Les risques actuels d'une nouvelle récession semblent n'avoir que peu influencé les citoyens dimanche dernier, pas plus que la disparition de la contribution de solidarité sur les hauts salaires, qui de toute façon n'aurait plus disposé de base légale même en cas de non. Par ailleurs, on ignore dans quelle mesure le spectre d'un très improbable "tourisme social" en cas de refus brandi par Pascal Couchepin a pu entraîner l'électorat xénophobe, dont le taux de participation à cette votation a surement été plus élevé que lors du vote de 1997, en raison de la présence de l'initiative sur le droit d'asile.

Pour les travailleurs, l'assurance chômage remplit un besoin de sécurité économique évident, en tant que protection contre les conséquences du chômage. Elle facilite la décision de licenciement pour les employeurs, car ils savent que les personnes licenciées sont protégées. Les gouvernement sont aussi intéressés par l'assurance chômage. La pression politique exercée sur eux diminue quand le chômage recule. C'est pourquoi il est important de garantir sa pérennité dans le long terme.

L'assurance chômage a essentiellement trois rôles. Elle sert à freiner les envolées inflationnistes en périodes de surchauffe. Les apports sont ensuite utilisés en périodes de récession et favorisent la stimulation de la demande de biens et services. De plus, elle permet de maintenir une certaine stabilité, évitant que les chômeurs se tournent vers la criminalité ou le désordre public en cas de crise économique. Finalement, elle permet aux chômeurs de consacrer le soin nécessaire à la recherche d'une nouvelle place de travail avec une productivité élevée, ce qui augmente le bien-être de la société.

La révision visait en priorité à garantir des bases financières sûres à l'assurance chômage. Les syndicats se consolent tant bien que mal de leur échec en déclarant que ce scrutin exprime davantage le souci de disposer d'une assurance solide que la volonté de démanteler les prestations, mais ils annoncent déjà que si la crise devait durer, ils se battraient pour un relèvement de la durée d'indemnisation. Ils invitent aussi les cantons à trouver des solutions pour les chômeurs en fin de droit. Ces mesures devront permettre aux chômeurs de réintégrer le plus vite possible le marché du travail. En effet, plus les chômeurs restent longtemps sans emploi, moins ils ont de chance d'en retrouver un.

Les mesures comprises dans la nouvelle loi devraient entrer en vigueur assez vite, selon la volonté de Pascal Couchepin. Le vrai test de leur efficacité se fera sur le terrain, alors que les prévisions économiques ne sont pas très prometteuses.

## Bibliographie

### Les sites internet

- <http://www.admin.ch>
- <http://www.parlement.ch>
- <http://www.seco-admin.ch>
- <http://www.evd.admin.ch>
- <http://www.espace-emploi.ch>
- <http://alt.seco-admin.ch>
- <http://www.statistik.admin.ch>
- <http://www.jahrbuch-stat.ch>
- <http://www.snb.ch>
- <http://www.snl.ch>
- <http://www.letemps.ch>
- <http://www.nzz.ch>
- <http://www.24heures.ch>
- <http://www.lecourrier.ch>
- <http://www.tdg.ch>
- <http://www.lematin.ch>
- <http://www.tsr.ch>
- <http://www.hec.unil.ch/crea>
- <http://www.kof.ch>
- <http://www.bakbasel.ch>
- <http://research.credit-suisse.ch>
- <http://www.ubs.com>
- <http://www.polittrends.ch>
- <http://www.domainepublic.ch>
- <http://www.economiesuisse.ch>
- <http://www.prd.ch>
- <http://www.udc.ch>
- <http://www.pdc.ch>
- <http://www.oui-laci.ch>
- <http://www.uss.ch>
- <http://www.sgb.ch>
- <http://www.ps-ch.ch>
- <http://www.verts.ch>
- <http://www.ssfv.ch>

### Les journaux

- Die Volkswirtschaft, das Magazin für Wirtschaftspolitik, 4-2002
- Neue Zürcher Zeitung
  - "Die Revision der ALV aus ökonomischer Sicht", George Sheldon, NZZ, 12 novembre 2002
- 24 heures
- Tribune de Genève

- o "Chômage généreux: un oreiller de paresse?", Marc Bretton, TdG, 7 novembre 2002

## Les publications

- "Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990 - 1999", George Sheldon, 2000
- "Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse. Synthèse des principaux résultats", Yves Flückiger
- "Tendenzen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Bernhard Weber", Seco, 2002
- "Prévisions pour l'économie suisse en 2002 - 2004", Délia Nilles (résumé), in Analyses & Prévisions, automne 2002
- "UBS Outlook 4/2002", UBS SA, 2002
- "Communiqué de presse, Prévisions automne KOF 2002", Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, 2002
- "Aktuelle BAK Prognosen - Oktober 2002", BAK Basel Economics, 2002
- "Statistique des assurances sociales suisses 2002", Office fédéral des assurances sociales, 2002

## Les émissions télévisées

- Allocution de Monsieur le Conseiller fédéral Pascal Couchepin
- Droit de Cité, TSR, 10 novembre 2002
- Le 19:30, Téléjournal, TSR

## Les livres

- "Regional Unemployment Disparities: The case of the Swiss Cantons", Paolo Filippini, éd. ORL-Bericht 103/1998
- Encyclopédie Statistique de la Suisse 2002, Office fédéral de la statistique, 2002
- "Les Assurances Sociales en Suisse", Jean-Louis Duc, éd. IRAL, Lausanne, 1995
- "Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht", H. Schmid & E. F. Rosenbaum, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart-Wien, 1995

## Les textes de loi

- Loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)
- Texte de modification de la loi sur l'assurance chômage soumis au vote le 24 novembre 2002, brochure publiée par la Chancellerie fédérale

## Annexes

### Annexe 1

#### Définitions

- **Aptitude au placement:** le chômeur est apte au placement lorsqu'il est prêt, en mesure et en droit d'accepter un travail convenable.
- **Autres demandeurs d'emploi non chômeurs:** les bénéficiaires d'allocations d'initiation au travail, de la contribution aux frais de déplacement quotidien, aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires, des prestations au titre de l'encouragement d'une activité indépendante, les demandeurs d'emploi qui ne sont pas disponibles immédiatement pour un placement pour cause de maladie, de service militaire ou autres motifs et les personnes licenciées qui restent encore partie à un rapport de travail jusqu'à l'expiration du délai de congé.
- **Chômeurs de longue durée:** personnes au chômage depuis plus d'une année.
- **Chômeurs inscrits:** personnes annoncées auprès des ORP, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe, qu'elles touchent ou non une indemnité de chômage
  - o Les chômeurs complets cherchent un poste à plein temps.
  - o Les chômeurs partiels cherchent un poste à temps partiel.
- **Critères d'évaluation du niveau de qualification selon le Seco:**
  - o Qualifié: Personne ayant achevé, avec ou sans succès, un apprentissage ou des études.
  - o Semi qualifié: Personne ayant terminé une formation élémentaire conformément à l'article 49 de la loi sur la formation professionnelle ou ayant acquis ses aptitudes professionnelles au cours d'une période de formation de plusieurs mois (jusqu'à deux ans).
  - o Non qualifié : Personne n'ayant bénéficié d'aucune formation professionnelle et capable, après instruction d'environ une semaine, d'effectuer des travaux simples, généralement de manoeuvre.
  - o Article 49 de la loi sur la formation professionnelle: "Les jeunes gens dont l'orientation est essentiellement pratique acquièrent par la formation élémentaire au sens de la présente loi l'habilité et les connaissances nécessaires à l'utilisation de procédés simples de fabrication ou de travail. Cette formation dure au moins une année et doit leur permettre de passer d'une entreprise à une autre".
- **Délai-cadre:** la loi applique le système des délais-cadres (cotisation et indemnisation). Ces délais de 2 ans, sont ouverts en cas de chômage, lorsque

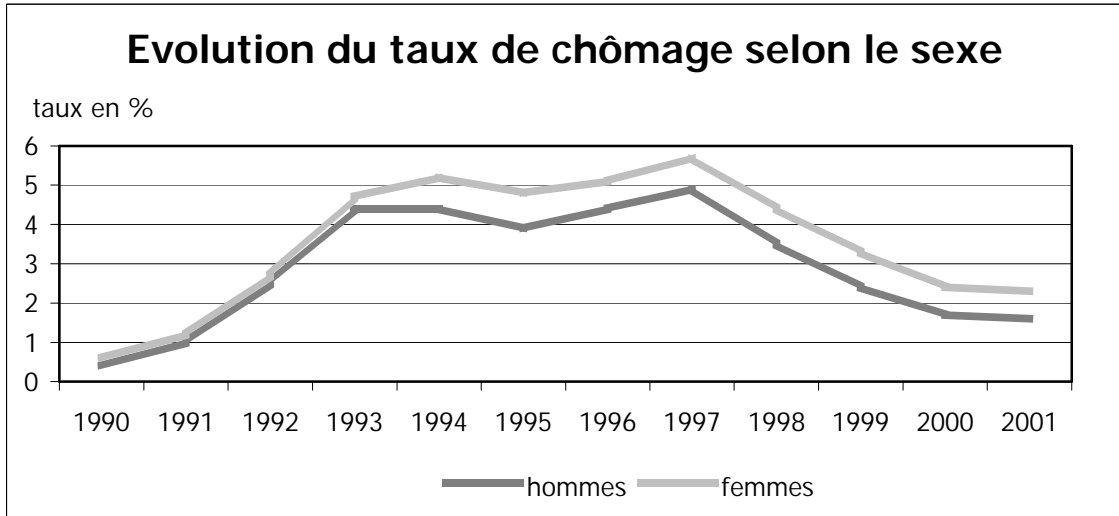
toutes les conditions du droit à indemnité sont remplies. Le délai-cadre de cotisation situe par conséquent la période au cours de laquelle l'assuré doit justifier (sauf exceptions) d'une durée soumise à cotisation suffisante pour avoir droit aux prestations.

- **Demandeurs d'emploi inscrits:** tous les demandeurs d'emploi, chômeurs et non chômeurs, qui sont inscrits aux ORP et cherchent un emploi.
- **Demandeurs d'emploi inscrits non chômeurs:** demandeurs d'emploi qui sont inscrits aux ORP qui ne sont pas immédiatement disponibles pour un placement ou un emploi. Correspond à la différence entre le nombre des demandeurs d'emploi enregistrés et celui des chômeurs. Classés en 4 sous catégories:
  - o nombre de personnes en programme d'emploi temporaire (PET)
  - o en programme de reconversion et de perfectionnement
  - o en gain intermédiaire
  - o autres demandeurs d'emploi non chômeurs
- **Economiesuisse:** Fédération des entreprises suisse
- **Enquête suisse sur la population active (ESPA):** se fonde sur la définition du chômage usuelle à l'échelle internationale, qui s'écarte de celle du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)
- **Gain intermédiaire:** tout gain que le bénéficiaire de l'assurance chômage retire d'une activité salariée ou indépendante exercée pendant une période de contrôle dans le but d'éviter ou de diminuer le chômage.
- **LACI:** Loi sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
- **MMT:** Mesures du marché du travail
- **Nombre d'indemnités:** l'indemnité est calculée sur 5 jours ouvrables par semaine, soit 21,7 jours par mois en moyenne annuellement. Chaque mois, elle est multipliée par le nombre de jours ouvrables.
- **OCDE:** Organisation de Coopération et de Développement Economique
- **ORP:** Office Régional de Placement
- **Places vacantes annoncées:** emplois libres déclarés sans obligations auprès des ORP qui sont chargées d'actualiser les registres correspondants. Sans une demande explicite de prolongation, les places vacantes annoncées sont maintenues dans le système pendant 2 mois au maximum.
- **Programmes d'emploi temporaire (PET):** programmes financés par l'assurance chômage dans le but de faciliter l'intégration ou la réinsertion professionnelles des assurés. Ils permettent aux participants de conserver

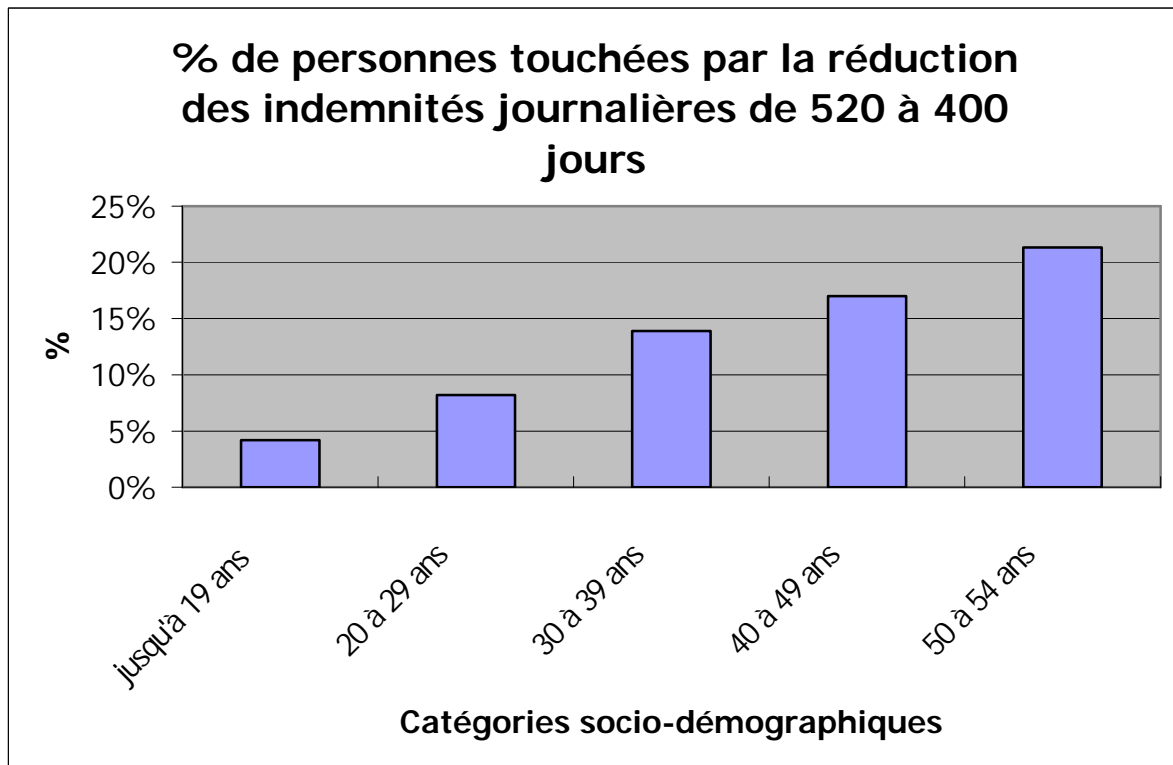
leurs qualifications professionnelles et de développer de nouvelles aptitudes. Ils peuvent prendre la forme de stages pratiques dans des entreprises ou dans l'administration ou de semestres de motivation pour les jeunes sortant de l'école.

- **Reconversion/ perfectionnement:** le but est d'améliorer rapidement et sensiblement l'aptitude au placement de l'assuré sur le marché du travail. La mesure peut prendre la forme d'un stage de formation dans une entreprise ou dans le cadre d'une entreprise d'entraînement.
- **SECO** : Secrétariat d'Etat à l'Economie
- **SIPAC:** Système de paiement des caisses de chômage
- **Système de Gand:** il associe l'effort mutuel et le financement public, proportionnel selon les cas aux cotisations perçues ou aux indemnités versées: ces subsides permettent de combler les déficits ou d'augmenter les prestations.
- **Taux de chômage:** part des chômeurs inscrits à l'effectif correspondant de la population active selon le recensement fédéral de 1990 (effectif total: 3'621'716 personnes selon le recensement fédéral populaire (RFP) de 1990)
- **Temps de travail:**
  - o Plein temps: 90% ou plus du temps de travail habituel
  - o Temps partiel: moins de 90% de ce temps

**Annexe 2**



**Annexe 3**





**Annexe 4**

Vulnérabilité relative des bénéficiaires à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours avec dérogation sociale<sup>12</sup>.

<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>1.0</b>	<b>100</b>
15 à 19 ans	0.1	0	Suisse	0.9	48
20 à 29 ans	0.7	16	Union européenne	1.0	20
30 à 39 ans	1.0	29	Reste de l'Europe	1.2	22
40 à 49 ans	1.4	30	Autres pays	1.5	11
50 à 54 ans	1.6	15	Qualifié	0.8	47
55 à 59 ans	0.5	4	Semi-qualifié	1.3	17
60 à 65 ans	0.7	5	Non qualifié	1.2	36
Hommes	1.0	52			
Femmes	1.1	48			
Suisse alémanique	1.0	59			
Suisse romande	1.0	36			
Tessin	0.7	6			

**Annexe 5**









































Vulnérabilité relative des personnes actives à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours avec dérogation sociale.<sup>13</sup>














<b>Total</b>	<b>1.0</b>		
		Jusqu'à 19 ans	0.0
Hommes	0.9	20 à 29 ans	0.9
Femmes	1.1	30 à 39 ans	1.2
		40 à 49 ans	1.2
Suisse alémanique	0.9	50 à 54 ans	1.4
Suisse romande	1.3	55 à 59 ans	0.4
Tessin	1.0	60 à 65 ans	0.4

<sup>12</sup> Source: Secrétariat d'Etat à l'économie

<sup>13</sup> Source: Secrétariat d'Etat à l'économie

## Annexe 6

 Zürich	%	58.55	41.45
		237139	168022
 Bern	%	55.25	44.75
		171143	138499
 Luzern	%	60.80	39.20
		72844	46991
 Uri	%	54.10	45.90
		5299	4500
 Schwyz	%	60.60	39.40
		27974	18182
 Obwalden	%	62.40	37.60
		6108	3682
 Nidwalden	%	62.00	38.00
		7392	4529
 Glarus	%	61.85	38.15
		6904	4255
 Zug	%	61.70	38.30
		21453	13329
 Fribourg	%	51.85	48.15
		34138	31706
 Solothurn	%	55.35	44.65
		44690	36070
 Basel Stadt	%	57.05	42.95
		34157	25711
 Basel Land	%	55.85	44.15
		47694	37669
 Schaffhausen	%	54.75	45.25
		15865	13120
 Appenzell A	%	60.80	39.20
		11891	7674
 Appenzell I	%	68.20	31.80
		3196	1491
 St. Gallen	%	61.20	38.80
		84641	53628
 Graubünden	%	62.45	37.55
		29945	18018
 Aargau	%	59.40	40.60
		88374	60458
 Thurgau	%	59.85	40.15
		40144	26956

 Ticino %	52.55	47.45
	33466	30189
 Vaud %	51.95	48.05
	95742	88506
 Valais %	48.25	51.75
	32304	34620
 Neuchâtel %	47.55	52.45
	26376	29075
 Genève %	45.55	54.45
	48303	57720
 Jura %	37.70	62.30
	7213	11911
<b>KANTONE-CANTONS-CANTONI</b>	<b>19</b>	<b>4</b>
	<b>1234395</b>	966511

Source: TSR