



19.051

Message concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

du 30 octobre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 octobre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Les personnes qui perdent leur emploi peu de temps avant l'âge de la retraite éprouvent plus de difficultés à en retrouver un. Celles qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans devraient pouvoir toucher une prestation transitoire qui assure une couverture suffisante de leurs besoins vitaux jusqu'à l'âge de la retraite AVS.

Contexte

Grâce à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les entreprises suisses bénéficient d'un accès privilégié au personnel qualifié provenant des pays de l'UE et de l'AELE. Cette immigration régie par l'ALCP a jusqu'à présent largement contribué à réduire la pénurie de main-d'œuvre en Suisse. En raison des défis posés par l'évolution démographique et des changements structurels liés à la transformation numérique, la Suisse continuera à l'avenir de dépendre d'une immigration de main-d'œuvre qualifiée étrangère en complément du potentiel indigène. La suppression de l'ALCP aurait donc un coût économique considérable.

L'immigration n'en pose pas moins un certain nombre de défis et tend notamment à renforcer la compétition sur le marché du travail. En réponse à ces défis, le Conseil fédéral propose un train de mesures visant à renforcer la compétitivité de la main-d'œuvre indigène, composée des citoyens suisses et des ressortissants étrangers déjà établis en Suisse. L'introduction d'une prestation transitoire vise en outre à améliorer la sécurité sociale des chômeurs âgés en fin de droit.

Contenu du projet

Les seniors qui sont au chômage depuis un certain temps éprouvent passablement de difficultés à se réinsérer sur le marché du travail. Ceux qui ne parviennent pas à retrouver un emploi durable avant d'avoir épuisé leur droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage ou avant la fin de leur délai-cadre d'indemnisation doivent souvent recourir à l'aide sociale jusqu'à ce qu'ils puissent avoir droit à une rente de vieillesse de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Une prestation transitoire doit être instaurée pour les personnes qui sont au bénéfice d'un long parcours professionnel et qui arrivent en fin de droit après 60 ans afin de leur permettre de couvrir leurs besoins vitaux jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite sans avoir recours à l'aide sociale. Cette prestation permettra en outre de protéger la prévoyance vieillesse, car elle préservera l'avoir de prévoyance et préviendra une perception anticipée de la rente de vieillesse. La prestation transitoire, dont la conception s'inspire en grande partie du modèle des prestations complémentaires, sera allouée sous condition de ressources.

Des mesures visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail doivent également permettre d'améliorer les chances de réinsertion professionnelle des chômeurs âgés en fin de droit. La prestation transitoire garantira un passage à la retraite plus serein aux personnes de plus de 60 ans qui, malgré tous leurs efforts, ne parviennent pas à se réinsérer sur le marché du travail.

Pour percevoir cette prestation, les requérants devront remplir certaines conditions économiques et personnelles:

- disposer d'une fortune inférieure à 100 000 francs pour une personne seule et à 200 000 francs pour un couple marié;*
- avoir été assurés à l'AVS pendant au moins 20 ans en ayant réalisé chaque année un revenu provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse;*
- avoir, au cours des 15 ans précédant immédiatement l'arrivée en fin de droit, réalisé pendant dix ans un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse;*
- ne pas percevoir de rente de vieillesse ou d'invalidité du 1er pilier.*

La prestation transitoire doit être calculée de la même façon qu'une prestation complémentaire, c'est-à-dire que son montant correspondra à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. À l'exception de la part destinée à la couverture des besoins vitaux, la prestation transitoire correspondra aux montants prévus pour la prestation complémentaire. Le montant destiné à couvrir les besoins vitaux sera toutefois majoré de 25 %. Cette majoration permettra de couvrir les frais de maladie et d'invalidité, qui sont remboursés séparément dans le système des prestations complémentaires. Enfin, la prestation transitoire sera plafonnée.

Une prestation transitoire dont le droit a été acquis en Suisse pourra être exportée vers les États membres de l'UE ainsi qu'en Islande, en Norvège et au Liechtenstein. Par contre, les périodes d'assurance accomplies à l'étranger ne compteront pas pour le calcul de la durée d'assurance minimale. Cela garantira que seules les personnes qui ont exercé une activité lucrative en Suisse pendant une certaine période précédant immédiatement l'ouverture du droit pourront bénéficier de cette prestation.

Pour permettre à la Confédération de favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs âgés, sa contribution au fonds de compensation de l'assurance-chômage sera augmentée pendant trois ans. C'est pourquoi le projet de loi modifie également la loi sur l'assurance-chômage.

Financement

Les coûts de la prestation transitoire pour le budget de la Confédération devraient s'élever à terme (à partir de 2030) à environ 230 millions de francs par an. Les coûts des mesures visant à favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs âgés devraient, quant à eux, s'élever pour la Confédération à 69,5 millions de francs par an pendant trois ans, soit près de 210 millions de francs au total.

Table des matières

Condensé	7798
1 Contexte	7802
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	7802
1.1.1 Défi posé à l’économie par l’évolution démographique	7802
1.1.2 Nécessité et défis de la libre circulation des personnes	7804
1.1.3 Train de mesures pour encourager et protéger le potentiel de main-d’œuvre indigène	7805
1.1.4 Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail	7806
1.1.5 Taux d’aide sociale et prestations de l’aide sociale	7814
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	7818
1.2.1 Réglementation dans le cadre de la LACI	7818
1.2.2 Prestations complémentaires pour les chômeurs de plus de 55 ans	7818
1.2.3 Rente-pont	7819
1.2.4 Prestations transitoires assorties de conditions plus restrictives en matière de revenu minimal	7819
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	7820
2 Procédure de consultation	7821
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et avec le droit cantonal	7823
3.1 Règlements applicables dans d’autres États européens	7823
3.2 Réglementations cantonales	7824
3.2.1 Aides aux chômeurs	7824
3.2.2 Rente-pont dans le canton de Vaud	7824
3.3 Règles prévues par les conventions collectives de travail	7825
4 Présentation du projet	7826
4.1 Réglementation proposée	7826
4.1.1 Généralités	7826
4.1.2 Conditions du droit à la prestation transitoire	7827
4.1.3 Calcul de la prestation transitoire	7829
4.1.4 Mesures visant à favoriser la réinsertion de la main-d’œuvre indigène sur le marché du travail	7831
4.2 Adéquation des moyens requis	7833
4.3 Mise en œuvre	7833
5 Commentaire des dispositions	7833

6	Conséquences	7846
6.1	Conséquences financières	7846
6.1.1	Entrées annuelles dans le système des prestations transitoires	7846
6.1.2	Évolution de l'effectif	7847
6.1.3	Estimation du montant moyen de la prestation transitoire	7848
6.1.4	Estimation des coûts	7849
6.2	Conséquences pour la Confédération	7849
6.2.1	Conséquences financières	7849
6.2.2	Conséquences sur l'état du personnel	7850
6.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains et les agglomérations	7850
6.3.1	Conséquences financières	7850
6.3.2	Organisation	7851
6.4	Conséquences économiques	7851
6.4.1	Étude du Bureau BASS	7851
6.4.2	Résultats de l'étude BASS concernant les mesures d'encouragement dans l'assurance-chômage	7852
6.4.3	Résultats de l'étude BASS concernant la prestation transitoire	7852
6.4.4	Littérature spécialisée et autres conséquences pour l'économie nationale	7853
6.5	Conséquences sociales	7855
6.6	Conséquences environnementales et autres conséquences	7856
7	Aspects juridiques	7856
7.1	Constitutionnalité	7856
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7856
7.3	Forme de l'acte à adopter	7857
7.4	Frein aux dépenses	7857
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	7858
7.6	Délégation de compétences législatives	7859
	Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra) (Projet)	7861

Message

- 1** **Contexte**
- 1.1** **Nécessité d’agir et objectifs visés**
- 1.1.1** **Défi posé à l’économie par l’évolution démographique**

La Suisse est confrontée à un changement démographique considérable: ces prochaines années, les personnes de la génération du *baby-boom* atteindront l’âge de la retraite et cesseront progressivement leur activité professionnelle. Leur nombre dépassera de loin celui des jeunes qui arriveront sur le marché du travail. Simultanément, le marché du travail connaît de profondes mutations, qui s’accroissent encore avec la numérisation croissante. De plus en plus d’activités professionnelles requièrent un profil exigeant. Pour affronter l’avenir et éviter toute baisse de performance, l’économie suisse aura donc besoin, dans les prochaines années, d’un grand nombre de travailleurs qualifiés.

Ces différents constats ont donné lieu à des interventions parlementaires invitant le Conseil fédéral à examiner et à proposer des mesures législatives en vertu de l’art. 114, al. 5, de la Constitution (Cst.)¹, notamment les postulats 15.3193 Heim «Stratégie nationale destinée à améliorer les chances des personnes d’un certain âge de retrouver un emploi et de se réinsérer sur le marché de l’emploi» et 15.3748 Schenker «Aide sociale en faveur des chômeurs. Possibilités d’action de la Confédération». Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ces interventions parlementaires, jugeant suffisantes les mesures déjà prises, notamment l’organisation de conférences nationales sur le thème des travailleurs âgés, les mesures existantes de l’assurance-chômage, la réglementation (proposée dans le cadre de Prévoyance vieillesse 2020) facilitant la perception anticipée de la rente AVS pour les personnes ayant des revenus modestes et les réglementations sur l’aide sociale en vigueur dans les cantons. À son avis, d’autres mesures ne seraient indiquées que si l’on devait constater une lacune entre les prestations de l’assurance-chômage et celles de l’aide sociale cantonale.

Dans ses réponses aux deux interventions parlementaires susmentionnées, le Conseil fédéral soulignait également l’importance qu’il attache à ce que les personnes qui approchent de l’âge de la retraite puissent retrouver un emploi ou rester sur le marché du travail. Le fait que la situation actuelle soit considérée comme insatisfaisante tant par les employeurs que par les employés montre que, nonobstant les raisons qui ont amené le Conseil fédéral à demander le rejet de ces postulats, il est aujourd’hui nécessaire de soumettre le projet d’une prestation transitoire au débat politique.

¹ RS 101

La Confédération a répondu aux transformations du marché du travail en prenant des mesures dans divers domaines:

- *Amélioration ciblée de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.* Depuis 2003 déjà, la Confédération encourage la création de places d'accueil extrafamilial au moyen d'un financement incitatif qui a été prolongé par le Parlement le 28 septembre 2018². Depuis le 1^{er} juillet 2018, la Confédération aide en outre les cantons et les communes à réduire les frais liés à l'accueil extrafamilial et soutient les projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents qui exercent une activité lucrative³. À l'avenir, il devrait être également plus facile de concilier la prise en charge de proches atteints dans leur santé et une activité professionnelle. Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a soumis une proposition en ce sens aux Chambres fédérales avec la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches⁴.
- *Encouragement de la participation des seniors au marché de l'emploi.* Le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de formuler les dispositions légales relatives à la prévoyance vieillesse de façon à créer des incitations à l'exercice d'une activité lucrative. Il s'agit ici de maintenir les seniors dans la vie active autant que possible jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite AVS, voire au-delà. Le Conseil fédéral a soumis ses propositions en la matière au Parlement dans son message du 28 août 2019 relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21)⁵.
- *Meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène.* En 2013, le Conseil fédéral a adopté un plan de mesures concernant l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié pour la période 2015–2018. L'objectif est de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène et d'atténuer ainsi la pénurie de travailleurs qualifiés. Structurées en quatre champs d'action, les mesures mises en œuvre consistent à:
 - relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins des entreprises;
 - améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale;
 - créer de bonnes conditions de travail pour favoriser le maintien d'une activité lucrative jusqu'à la retraite et au-delà;
 - encourager l'innovation pour réduire la pénurie de main-d'œuvre qualifiée grâce à une augmentation de la productivité.
- À la faveur d'un renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de cette initiative, un champ d'action portant sur l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire a été ajouté. Pour ce qui est du troisième champ d'action, cinq conférences nationales sur le thème des travailleurs âgés ont été organisées entre 2015 et 2019 avec la participation étroite des cantons et des partenaires

2 RO 2019 349

3 RO 2018 2247

4 FF 2019 3941 4005

5 FF 2019 5979

sociaux, l'objectif étant d'améliorer l'intégration de ces personnes sur le marché du travail. La dernière conférence, qui s'est tenue le 3 mai 2019, a porté principalement sur la réinsertion des personnes âgées sans emploi et sur leur couverture sociale lorsqu'elles sont arrivées en fin de droit. Les participants à la conférence ont notamment examiné des propositions visant à prévenir la survenance de problèmes sociaux et financiers chez les chômeurs âgés qui sont sur le point d'arriver en fin de droit.

- Durant l'été 2018, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer, à partir de 2019 et en tant que tâche permanente, la politique en matière de personnel qualifié dans les structures ordinaires du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), en l'occurrence du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). L'objectif de cette politique reste de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre disponible en Suisse.

1.1.2 Nécessité et défis de la libre circulation des personnes

Malgré tous les efforts précités visant à exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène, la Suisse continuera à l'avenir de dépendre d'une immigration de main-d'œuvre qualifiée étrangère pour pouvoir faire face à la pénurie de personnel qualifié.

Grâce à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁶, les entreprises suisses bénéficient d'un accès privilégié au personnel qualifié provenant des pays de l'UE et de l'AELE. Par le passé, l'immigration régie par l'ALCP a largement contribué à réduire la pénurie de main-d'œuvre en permettant à l'économie de recruter à l'étranger, de manière souple et sans complications administratives, des travailleurs très spécialisés ou hautement qualifiés. Une suppression de l'ALCP s'accompagnerait par conséquent de désavantages et de coûts économiques considérables. Elle aurait en outre pour effet d'amplifier les défis pesant sur le financement des assurances sociales. Les effets négatifs de l'évolution démographique et d'une main-d'œuvre insuffisante s'accroîtraient encore si l'accès à la principale réserve étrangère de main-d'œuvre qualifiée était entravé. La concurrence accrue entre les pays occidentaux en quête de personnel qualifié renforcerait encore ces difficultés.

L'immigration tend néanmoins à exacerber la concurrence sur le marché du travail. La crainte que le recrutement de main-d'œuvre étrangère réduise les chances de la population suisse sur le marché du travail est répandue. C'est pourquoi il est judicieux de mettre en place des mesures de politique économique et sociale visant à renforcer la compétitivité des travailleurs indigènes – Suisses et étrangers déjà établis en Suisse – ainsi que leur sécurité sociale.

⁶ RS 0.142.112.681

1.1.3 Train de mesures pour encourager et protéger le potentiel de main-d'œuvre indigène

La loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra), qui doit être créée par le présent projet, fait partie du train de mesures que le Conseil fédéral a élaboré en collaboration avec les partenaires sociaux et qu'il a adopté le 15 mai 2019. L'objectif de ce train de mesures est de renforcer la position de la main-d'œuvre indigène et de mieux exploiter son potentiel. Outre la prestation transitoire (voir ch. 4.1.2 ss) et l'augmentation temporaire de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage pour financer les mesures qui relèvent de son domaine de compétence (voir ch. 4.1.4), qui font toutes les deux l'objet du présent message, les mesures adoptées sont les suivantes:

- Le préapprentissage d'intégration, déjà mis en œuvre avec succès dans le cadre d'un programme pilote relevant du domaine de l'asile, sera prolongé jusqu'à l'année de formation 2023–2024 et ouvert aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE ainsi qu'à ceux d'États tiers (en dehors du domaine de l'asile). Le groupe cible se compose de personnes qui ne possèdent pas de diplôme du degré secondaire II et qui sont venues en Suisse au titre d'un regroupement familial. Le programme sera simultanément élargi à d'autres domaines professionnels qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre, en particulier les technologies de l'information et de la communication et les soins.
- Un programme pilote visera à améliorer l'insertion durable sur le marché primaire du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire difficiles à placer. Dans ce cadre, les employeurs bénéficieront d'allocations d'initiation au travail s'ils embauchent des personnes qui ont besoin de plus de temps pour se familiariser avec le travail en raison de leur âge ou de leur manque d'expérience du travail en Suisse. L'objectif de cette mesure est de faire en sorte que, chaque année, 300 personnes difficiles à placer puissent développer leur aptitude au travail et leur productivité pendant leur activité pratique et s'insérer durablement sur le marché primaire de l'emploi.
- Les personnes de plus de 40 ans auront le droit de bénéficier gratuitement d'un bilan de situation, d'une évaluation de leur potentiel et de services d'orientation professionnelle, ce qui leur permettra de rester performantes et concurrentielles sur le marché du travail. Dans le cadre de l'initiative «Formation professionnelle 2030», la Confédération et les cantons entendent garantir que les offres d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière puissent être mises à profit partout en Suisse. Des projets pilotes seront menés dans certains cantons et feront l'objet d'une évaluation. Sur cette base, la Confédération et les cantons développeront ensuite, de 2021 à 2024, un programme destiné aux personnes de plus de 40 ans.
- Afin que les adultes puissent obtenir promptement une certification professionnelle, la loi prévoit aujourd'hui déjà la possibilité de reconnaître les compétences spécifiques qu'ils possèdent. Ce dispositif les dispense de suivre certaines parties de la formation ou de passer certains examens, leur permettant ainsi de terminer plus rapidement leur formation. La mesure

«Certification professionnelle pour adultes: prise en compte des acquis» vise à garantir que les acquis soient pris en compte de manière cohérente sur l'ensemble du territoire national. Le projet, d'une durée de cinq ans, doit permettre de créer les conditions requises pour garantir le succès de la mise en œuvre.

Au même titre que les mesures devant favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail, ces quatre mesures visent à exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène. Correspondant à des programmes ou des projets pilotes, elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre des bases légales existantes. À l'inverse, une modification de la loi ou la création d'une nouvelle base légale est nécessaire pour les mesures visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail et pour la prestation transitoire. Les projets pilotes et les programmes ont pour objectif d'acquérir une expérience concrète et, le cas échéant, d'identifier les améliorations qui doivent être apportées aux différentes mesures. Le Conseil fédéral décidera de la suite à donner sur la base de l'évaluation des projets pilotes et des programmes.

1.1.4 Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail

Participation au marché du travail

Les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) permettent d'observer et d'extrapoler l'évolution de l'offre de travail par groupe d'âge. Sous la poussée du vieillissement démographique, la population active de plus de 55 ans gagne progressivement en importance, notamment depuis le début des années 2010. Les tableaux 1 et 2 présentent l'évolution attendue jusqu'en 2035 de la population active par groupe d'âge, compte tenu des données disponibles jusqu'en 2018 et de la dynamique des scénarios démographiques établis pour la population active. Ainsi, l'offre de travail des travailleurs âgés va croître fortement jusqu'en 2025, puis ralentir quelque peu par la suite (jusqu'à l'horizon 2035). Aux alentours de 2025, la part de la population active de plus de 55 ans devrait atteindre son niveau le plus élevé dans l'ensemble de la population active, aussi bien chez les femmes que chez les hommes. Cette tranche d'âge gagnera ainsi progressivement en importance sur le marché du travail. À taux de chômage constants dans tous les groupes d'âge, le nombre absolu de personnes de plus de 55 ans touchées de manière temporaire ou permanente par le chômage va croître jusqu'en 2025–2030, et ce uniquement en raison du vieillissement démographique.

Tableau 1

Population active féminine par groupe d'âge, évolution observée et évolution attendue en 2025 et 2035

En milliers et en %

Groupe d'âge	Année			Scénario		Variations		Répartition				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010–2018 par année	Δ 2010–2035 par année	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 ans	306	310	295	289	316	-0,4%	0,1%	15%	14%	13%	12%	13%
25–39 ans	651	719	752	767	744	1,8%	0,5%	32%	32%	33%	32%	31%
40–54 ans	741	785	794	800	869	0,9%	0,6%	37%	35%	35%	34%	36%
55–64 ans	278	335	374	421	397	3,7%	1,4%	14%	15%	16%	18%	16%
65 ans et plus	47	68	74	86	98	5,8%	3,0%	2%	3%	3%	4%	4%
Total	2024	2217	2290	2362	2420	1,6%	0,7%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: OFS

Tableau 2

Population active masculine par groupe d'âge, évolution observée et évolution attendue en 2025 et 2035

En milliers et en %

Groupe d'âge	Année			Scénario		Variations		Répartition				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010–2018 par année	Δ 2010–2035 par année	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 ans	324	315	313	306	337	-0,4%	0,2%	14%	12%	12%	11%	12%
25–39 ans	762	815	844	861	844	1,3%	0,4%	32%	32%	32%	32%	30%
40–54 ans	871	912	896	898	983	0,4%	0,5%	36%	36%	34%	33%	35%
55–64 ans	365	406	451	507	477	2,7%	1,1%	15%	16%	7%	19%	17%
65 ans et plus	74	103	113	132	158	5,4%	3,1%	3%	4%	4%	5%	6%
Total	2396	2550	2616	2705	2797	1,1%	0,6%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: OFS

En comparaison internationale, la population active en Suisse est et reste bien intégrée sur le marché du travail. La part des personnes actives dans la population de référence (taux d'activité) diminue certes avec l'âge, notamment à partir de 50–55 ans. Mais la population de plus de 55 ans présente, depuis de nombreuses années, un taux d'activité élevé, qui affiche même une légère augmentation depuis quelque temps.

À l'âge de 57 ans, soit un an avant l'âge minimal pour bénéficier d'une rente du 2^e pilier, environ 90 % des hommes et 80 % des femmes sont encore actifs sur le

marché du travail. Convertis en équivalents plein temps, le taux d'activité des hommes est supérieur à celui des femmes: celles-ci sont plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel, et cela jusqu'à l'âge légal de la retraite. Ces 20 dernières années, le taux d'activité a notamment augmenté chez les femmes plus âgées, et surtout chez celles de 62 et 63 ans, du fait que l'âge ordinaire de la retraite a été relevé en 2001 et en 2005. Le relèvement de l'âge de la retraite a aussi entraîné une augmentation du taux d'activité des femmes plus jeunes, notamment celles de 55 à 60 ans.

Taux de chômage et prestations de l'assurance-chômage

En Suisse, les seniors sont relativement bien intégrés au marché de l'emploi et bénéficient de rapports de travail plus stables que les générations plus jeunes. Étant plus rarement au bénéfice de contrats de durée déterminée, ils sont moins exposés aux fluctuations conjoncturelles. En conséquence, le taux de chômage des seniors s'établit toujours à un niveau inférieur à la moyenne, que la définition retenue soit celle du SECO ou celle de l'OFS. Le nombre de chômeurs calculé par le SECO comprend toutes les personnes qui sont inscrites auprès d'un office régional de placement (ORP), qu'elles perçoivent ou non une prestation de l'assurance-chômage, qui sont à la recherche d'un emploi, qui ne réalisent pas de gain intermédiaire et qui ne participent pas sur une longue durée à une mesure relative au marché du travail. De manière complémentaire, l'OFS recense les chiffres qui se prêtent à des comparaisons internationales. Ceux-ci portent sur toutes les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative et qui sont en recherche d'emploi. Comme ils incluent des personnes non inscrites auprès d'un ORP, ces chiffres sont nettement supérieurs à ceux du SECO.

Le tableau 3 présente, pour les différents groupes d'âge, une comparaison des taux de chômage publiés par les deux services fédéraux. Après avoir augmenté plus fortement que celui des autres groupes d'âge en 2015, le taux de chômage des 55–64 ans a suivi une évolution similaire au taux global au cours des années suivantes. En 2018, le taux de chômage des 55–64 ans s'établissait à 4 %, soit 0,7 point de moins que la moyenne. En 2010, le taux de chômage de ce groupe d'âge était, avec 3,1 %, également inférieur à la moyenne dans les chiffres publiés par le SECO. Cet écart par rapport à la moyenne s'est ensuite réduit jusqu'en 2015. En 2018, le taux de chômage des 55–64 ans était certes inférieur, avec 2,6 %, à celui de 2010 et de 2015, mais il était aussi cette fois légèrement supérieur au taux de chômage moyen. Cela reflète le fait que le chômage des jeunes, qui réagit davantage aux fluctuations conjoncturelles, a diminué bien plus fortement à la faveur de la reprise économique.

Tableau 3

Taux de chômage publié par l'OFS (définition de l'Organisation internationale du travail [OIT]) / taux de chômage publié par le SECO

Total (hommes et femmes) par groupe d'âge, en %

	2010	2015	2018
15–24 ans	8,2 / 4,3	8,8 / 3,4	7,9 / 2,5
25–39 ans	5,4 / 4,1	4,8 / 3,8	4,9 / 2,9
40–54 ans	3,8 / 3,0	4,0 / 2,8	4,2 / 2,3
55–64 ans	3,5 / 3,1	4,0 / 2,5	4,0 / 2,6
65 ans et plus ⁷	(0,7) / 0,1	(1,6) / 0,1	(0,7) / 0,1
Total	4,8 / 3,5	4,8 / 3,2	4,7 / 2,6

Sources: OFS, SECO

En 2018, la part de seniors (55–64 ans) dans le total des chômeurs atteignait 17 % pour les hommes et 12 % pour les femmes. Cette proportion a augmenté au cours des années passées (voir tableaux 4 et 5). Cette hausse s'explique avant tout par les années de forte natalité, dont les effectifs viennent à présent grossir ce groupe d'âge, mais aussi par une participation accrue au marché du travail. Par rapport à 2010, la part des hommes a progressé de 5 points de pourcentage et celle des femmes, de 3 points.

Tableau 4

Chômeurs selon l'OIT; total des hommes par groupe d'âge (en milliers), OFS

Hommes	2010	2015	2018	Variation Δ 2010–2018, par année	Répartition en 2018
15–24 ans	25	29	26	0,6%	23%
25–39 ans	38	36	36	-0,5%	32%
40–54 ans	31	36	32	0,4%	28%
55–64 ans	13	18	19	4,9%	17%
65 ans et plus	(1)	(1)	(1)	2,8%	1%
Total	107	120	114	0,8%	100%

⁷ Taux entre parenthèses : extrapolation basée sur moins de 90 observations. Les résultats n'ont donc qu'une valeur informative très limitée.

Tableau 5

**Chômeurs selon l'OIT; total des femmes par groupe d'âge
(en milliers), OFS**

Femmes	2010	2015	2018	Variation Δ 2010–2018, par année	Répartition en 2018
15–24 ans	27	26	22	–2,3%	19%
25–39 ans	38	38	42	1,0%	36%
40–54 ans	30	32	39	3,2%	33%
55–64 ans	10	12	14	4,8%	12%
65 ans et plus	(0)	(1)	(0)	9,1%	0%
Total	105	109	117	1,3%	100%

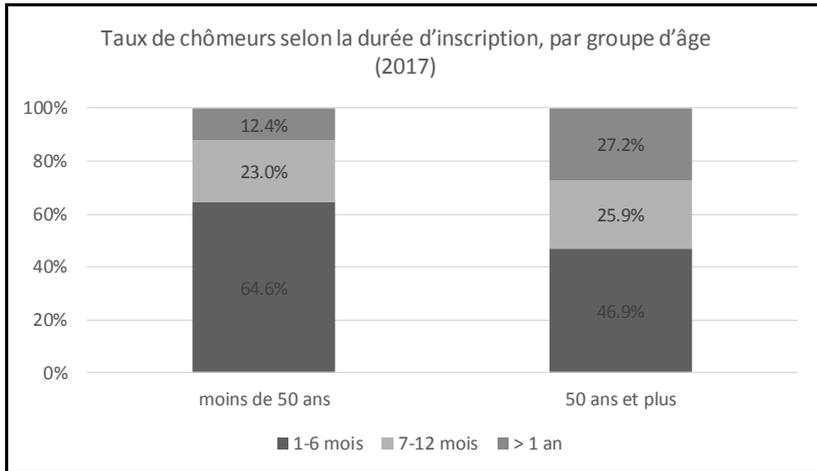
Source: OFS

Si le taux de chômage des seniors est légèrement inférieur à la moyenne, ceux-ci éprouvent beaucoup plus de difficultés à retrouver un emploi s'ils perdent le leur. La durée de recherche d'emploi des personnes de plus de 50 ans est environ une fois et demie plus longue que la durée de recherche moyenne pour toute la Suisse⁸. C'est pourquoi les chômeurs âgés sont également davantage touchés par le chômage de longue durée, c'est-à-dire pendant plus d'un an, dont le risque augmente particulièrement à partir de 55 ans. En 2017, la part de chômeurs de longue durée s'établissait à 12,4 % parmi les moins de 50 ans, contre 27 % pour les plus de 50 ans (voir *graphique 1*)⁹.

⁸ SECO, Chômage des personnes âgées de 50 ans et plus, 2017, p. 3.

⁹ SECO, Chômage de longue durée, 2018, p. 4.

Graphique 1

Taux de chômeurs selon la durée d'inscription, par groupe d'âge (2017)

Source: SECO

Ces chiffres montrent que les chômeurs âgés éprouvent plus de difficultés à retrouver un emploi. La proportion plus élevée de chômeurs de longue durée dans ce groupe peut également s'expliquer par le fait que les seniors ont droit à des indemnités journalières sur une plus longue période. Selon l'art. 27, al. 2, let. c, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)¹⁰, les personnes âgées de 55 ans ou plus qui justifient d'une période de cotisation de 22 mois au moins pendant les deux années qui précèdent le moment où elles se retrouvent au chômage ont, dans les limites du délai-cadre d'indemnisation de deux ans prévu à l'art. 9, al. 1 et 2, LACI, droit à 520 indemnités journalières. En outre, 120 indemnités supplémentaires sont accordées aux assurés qui se retrouvent au chômage au cours des quatre ans précédant l'âge ordinaire de la retraite. Le délai-cadre d'indemnisation est, dans ce cas, prolongé jusqu'à la fin du mois précédant celui du versement de la rente AVS (art. 27, al. 3, LACI en relation avec l'art. 41b, al. 1 et 2, de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage [OACI]¹¹; voir tableau 6). Cette prolongation de la période d'indemnisation s'explique, à son tour, par les difficultés accrues rencontrées par ces personnes pour retrouver un emploi (voir aussi l'avis du Conseil fédéral du 16 septembre 2011¹² concernant le rapport du 30 août 2011 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus»).

¹⁰ RS 837.0

¹¹ RS 837.02

¹² FF 2011 6703

Tableau 6

Nombre maximal d'indemnités journalières selon l'art. 27 LACI

Période de cotisation (en mois)	Groupe d'âge	Indemnités journalières
12-<18	à partir de 25 ans	260*
18-24	à partir de 25 ans	400*
22-24	à partir de 55 ans	520*

*Le droit peut être augmenté de 120 indemnités journalières si l'assuré est devenu chômeur quatre ans avant d'avoir atteint l'âge de la retraite AVS (hommes: 61 ans; femmes: 60 ans) et que son placement est impossible ou très difficile. Ces personnes peuvent ainsi toucher au plus 640 indemnités journalières.

Les hommes de 62 ans et demi et les femmes de 61 ans et demi qui ont droit à la durée maximale d'indemnisation ne peuvent pas arriver en fin de droit, car ils atteignent l'âge AVS au moment où l'assurance-chômage leur verse la dernière indemnité journalière.

Arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage

Bien que les taux d'emploi soient élevés, le risque de chômage, comme celui de se retrouver en fin de droit, existe pour n'importe quel groupe d'âge. Les statistiques des personnes arrivées en fin de droit depuis 2012 permettent de dégager les éléments suivants: en Suisse, le nombre de personnes au chômage arrivant chaque année en fin de droit varie entre 31 500 et 39 000. Les femmes représentent un peu moins de la moitié des personnes qui arrivent chaque année en fin de droit, les hommes étant légèrement majoritaires (voir tableaux 7 et 8). Les personnes de plus de 60 ans représentent une part relativement faible de l'ensemble des chômeurs en fin de droit (depuis 2012, un peu plus de 5 % chez les femmes, un peu plus de 8 % chez les hommes). Sur la période 2012-2018, on ne constate pas de tendance nette à l'augmentation ou à la diminution du nombre de chômeurs âgés en fin de droit.

Les tableaux 7 et 8 montrent que 1681 hommes et 976 femmes âgés de 60 ans ou plus sont arrivés en fin de droit en 2018. Ils représentaient 9 % (hommes) et 6 % (femmes) de l'ensemble des chômeurs en fin de droit. En 2018, le nombre de personnes ayant épuisé leur droit à des indemnités de chômage, tous âges confondus, avait augmenté de 14 % chez les hommes et de 10 % chez les femmes par rapport à 2012; pour les personnes âgées de plus de 60 ans, cette progression était inférieure à la moyenne avec une hausse de respectivement 9 % (hommes) et 5 % (femmes). Il faut toutefois garder à l'esprit que les personnes qui atteignent l'âge de la retraite alors qu'elles perçoivent des indemnités de chômage ne sont pas comptées parmi les personnes qui arrivent en fin de droit.

Tableau 7

Chômeurs en fin de droit, par groupe d'âge

Groupe d'âge	Année			Variations	Répartition
	2012	2015	2018	Δ 2012–2018	2018
15–19 ans	482	586	551	14%	3%
20–24 ans	1374	1818	1386	1%	8%
25–29 ans	1393	1797	1476	6%	8%
30–34 ans	1745	2292	1970	13%	11%
35–39 ans	1816	2295	2153	19%	12%
40–44 ans	1884	2289	2165	15%	12%
45–49 ans	2140	2564	2207	3%	12%
50–54 ans	1944	2501	2512	29%	14%
55–59 ans	1696	2194	2142	26%	12%
60 ans et plus	1537	1576	1681	9%	9%
Total	16011	19912	18243	14%	100%

Source: amstat.ch, données de mai 2019

Tableau 8

Chômeuses en fin de droit, par groupe d'âge

Groupe d'âge	Année			Variations	Répartitions
	2012	2015	2018	Δ 2012–2018	2018
15–19 ans	526	532	472	-10%	3%
20–24 ans	1513	1557	1330	-12%	8%
25–29 ans	1698	1833	1744	3%	10%
30–34 ans	1952	2304	2335	20%	14%
35–39 ans	1944	2109	2244	15%	13%
40–44 ans	1898	1976	2031	7%	12%
45–49 ans	1925	2086	1970	2%	12%
50–54 ans	1645	2102	2070	26%	12%
55–59 ans	1421	1644	1748	23%	10%
60 ans et plus	927	876	976	5%	6%
Total	15449	17019	16920	10%	100%

Source: amstat.ch, données de mai 2019

Dans les documents préparatoires à la 5^e conférence nationale sur le thème des travailleurs âgés, le SECO a présenté diverses analyses. Celles-ci montrent qu'au

cours des années 2014–2017, le taux d’emploi des personnes en fin de droit était compris, pendant l’année qui suivait la fin de leur droit aux indemnités de chômage, entre 44 et 60 % selon les groupes d’âge. Ce taux était donc nettement plus faible que celui des personnes qui n’avaient pas épuisé leur droit aux indemnités de chômage. Dans tous les groupes d’âge, l’intégration sur le marché du travail s’est améliorée à partir de la deuxième année suivant la fin du droit aux indemnités. Alors que 70 % des personnes de 25 à 39 ans avaient repris une activité lucrative quatre ou cinq ans après la fin de leur droit aux indemnités, ce n’était le cas que de 47 % des personnes âgées de 55 ans à 63 ou 64 ans. Dans tous les groupes d’âge, le taux d’emploi des personnes en fin de droit est resté nettement inférieur à celui des autres personnes du même âge, même quatre ou cinq ans après l’épuisement du droit aux indemnités.

Selon une étude réalisée par la Haute école spécialisée de Berne sur mandat du SECO¹³, 13,9 % seulement des chômeurs en fin de droit de plus de 55 ans ont réussi à se réinsérer durablement sur le marché du travail entre 2005 et 2013 (période d’observation de l’étude). Dans cette étude, une personne est considérée comme durablement réinsérée si elle a exercé une activité lucrative pendant 80 % de la période d’observation de 30 mois et réalisé un revenu mensuel supérieur à 2500 francs. Ce taux était en moyenne de 21,5 % pour l’ensemble des personnes en fin de droit. 31,3 % des personnes de plus de 55 ans n’ont plus exercé aucune activité lucrative après la fin de leur droit aux indemnités de chômage. C’est deux fois plus que la moyenne, tous groupes d’âge confondus (15,4 %). Ces chiffres confirment que la réinsertion sur le marché du travail est beaucoup plus difficile pour les seniors que pour les jeunes. L’étude ne fournit toutefois aucune information concernant la situation de ces personnes avant leur période de chômage, c’est-à-dire la qualité de leur insertion sur le marché du travail.

1.1.5 Taux d’aide sociale et prestations de l’aide sociale

Taux d’aide sociale des personnes de 60 à 64 ans et des chômeurs âgés en fin de droit

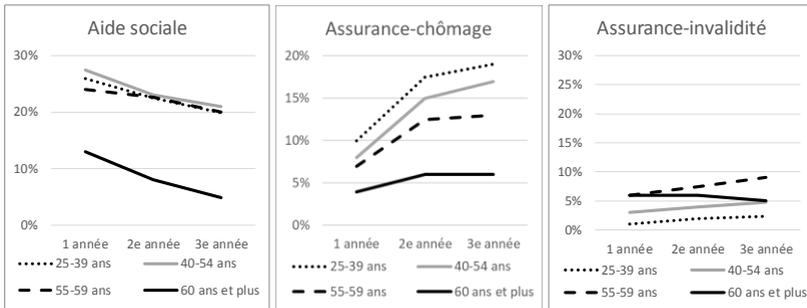
Le groupe d’âge des personnes de 60 à 64 ans n’est pas le plus représenté dans l’aide sociale. Son taux d’aide sociale (2,5 % en 2017) – c’est-à-dire la part des bénéficiaires ayant reçu une prestation financière d’aide sociale pendant une année donnée par rapport à l’ensemble de cette population – est inférieur à celui des groupes plus jeunes et à celui de l’ensemble de la population (3,3 %). Il affiche cependant la plus forte progression observée ces dernières années. L’effectif des 60 à 64 ans tributaires de l’aide sociale est passé de 8065 personnes en 2011 à 11 832 en 2017 (+47 %). Le taux d’aide sociale pour ce groupe d’âge est, quant à lui, passé de 1,8 % à 2,5 % sur la même période. Cela représente une progression de 0,7 point, contre 0,6 point pour les personnes âgées de 55 à 59 ans, et 0,5 point pour celles de 40 à 54 ans. Le recours plus important des seniors à l’aide sociale observé ces dernières années n’est

¹³ Robert Fluder, Renate Salzgeber, Tobias Fritschi, Luzius von Gunten et Larissa Luchsinger, Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l’attention du SECO, 2017.

pas seulement dû à une augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires, mais aussi au fait que de nombreux bénéficiaires actuels ne sont pas parvenus à sortir de l'aide sociale et sont passés dans le groupe des 50 à 64 ans. Ainsi, le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale dans ce groupe a augmenté de 40 % entre 2011 et 2017, bien que le nombre de nouveaux bénéficiaires soit resté constant¹⁴.

Graphique 2

Recours à l'aide sociale des personnes arrivées en fin de droit en 2014, par groupe d'âge



Le graphique 2 indique la part des personnes qui, après avoir perdu leur droit aux indemnités de chômage en 2014, ont touché des prestations de l'aide sociale, de l'assurance-chômage (après l'ouverture d'un nouveau délai-cadre) ou de l'assurance-invalidité (AI) au cours des trois années suivantes. Parmi les personnes âgées de 60 ans ou plus, qui représentent le groupe cible de la prestation transitoire proposée, 13 % ont eu recours à l'aide sociale au cours de la première année. Elles étaient encore 5 % dans ce cas la troisième année. Une raison qui explique que ce taux soit inférieur à celui des autres groupes d'âge et qu'il baisse plus rapidement est l'arrivée progressive des personnes concernées à l'âge de la retraite (ou la perception anticipée de la rente AVS). Pour les personnes qui touchaient l'aide sociale, c'est le régime des prestations complémentaires (PC) qui peut alors prendre le relais. On peut noter que, parmi les personnes de 60 ans en fin de droit, 6 % ont de nouveau touché des prestations de l'assurance-chômage deux années après avoir épuisé leur droit aux indemnités dans le précédent délai-cadre et 5 à 6 % ont bénéficié d'une rente de l'AI.

Caractéristiques de l'aide sociale

L'aide sociale est le dernier filet du système de protection sociale. Ses prestations ne sont versées que lorsque les revenus du travail, les ressources personnelles, les prestations sociales et les autres aides privées ne suffisent pas à couvrir les besoins d'un ménage, quelle que soit la cause de l'indigence. L'aide sociale garantit la couverture du minimum nécessaire à une existence décente et à la participation à la vie sociale. Elle n'est pas conçue comme une rente, mais vise l'intégration sociale et

¹⁴ OFS, Bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse 2017, Neuchâtel 2018.

professionnelle de ses bénéficiaires et leur retour à l'autonomie. À cet effet, l'aide sociale économique est complétée par des prestations d'aide non monétaires, sous la forme de conseil et d'accompagnement social. Les bénéficiaires sont tenus de contribuer activement à leur intégration; des sanctions financières sont possibles en cas de refus. Les prestations de l'aide sociale économique doivent en principe être remboursées.

Le montant de l'aide sociale se réfère aux besoins d'un ménage au bas de l'échelle des revenus. À un forfait couvrant les besoins pour l'entretien s'ajoutent les frais de logement et les frais médicaux de base. Des prestations individualisées peuvent être versées en supplément, selon les circonstances. Les montants recommandés pour le forfait de base sont de 985 francs par mois pour une personne seule et de 1509 francs pour un couple (2017)¹⁵. Leur niveau est donc inférieur aux montants admis pour les dépenses reconnues dans le régime des PC à l'AVS/AI. Les conditions applicables aux revenus pris en compte dans le calcul de l'aide sociale sont plus strictes que celles en vigueur dans les PC, puisqu'il faut pratiquement avoir épuisé sa fortune et avoir vendu ses biens avant de pouvoir demander une prestation.

La Confédération n'a aucune compétence générale en matière d'aide sociale. Celle-ci relève des cantons, qui légifèrent en se référant généralement aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ces recommandations n'ont pas force de loi, mais elles ont le soutien de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). L'aide sociale est administrée d'une façon plus ou moins décentralisée selon les cantons. Son financement, qui repose entièrement sur l'impôt, incombe aux communes dans une plus ou moins grande proportion, d'où une grande disparité entre les cantons.

Situation particulière des personnes proches de la retraite

Les chômeurs de plus de 60 ans qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage ont déjà épuisé les mesures proposées par les (ORP et effectué de nombreuses postulations. Lorsque l'aide sociale intervient, leurs chances de réinsertion professionnelle sont faibles. L'aide sociale s'attache alors surtout à maintenir leur intégration sociale. Les chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus ont généralement pris des dispositions en vue de leur retraite au cours de leur vie active: constitution d'une épargne ou acquisition d'un logement, par exemple. Certaines conditions posées par l'aide sociale, plus strictes que celles qu'il faut remplir pour obtenir des PC, les affectent alors durement.

Pour avoir droit à l'aide sociale, il faut en effet avoir utilisé au préalable tous ses actifs disponibles ou réalisables à court terme. Les montants de la fortune (biens liquides) laissés à la libre disposition du requérant sont faibles: 4000 francs pour une personne seule, 8000 francs pour un couple. Le maintien de la propriété du logement n'est pas un droit. Temporairement, l'aide sociale peut prendre en charge les intérêts hypothécaires et les frais ordinaires si cette solution paraît la plus avantageuse. Mais en cas de soutien de longue durée, le service social examine si la vente de l'immeuble est possible et permet de s'affranchir de l'aide sociale. Le propriétaire

¹⁵ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, Berne. Les normes de la CSIAS sont accessibles en ligne: www.csias.ch > Les normes CSIAS > Normes actuelles.

devra alors prendre un logement locatif. Sinon, le service social envisage la constitution d'un gage immobilier en vue d'un remboursement de l'aide octroyée. Il doit, dans tous les cas, peser les intérêts en jeu et agir selon le principe de la proportionnalité. La situation n'est pas la même dans le système des PC: dans le cadre de la modification du 22 mars 2019 de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)¹⁶ (réforme des PC)¹⁷, un seuil de fortune a été fixé à 100 000 francs pour les personnes seules et à 200 000 francs pour les couples mariés (art. 9a de la LPC modifiée).

L'aide sociale est subsidiaire aux prestations de l'AVS, de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) et de la prévoyance privée liée (pilier 3a). Du point de vue des services sociaux, les bénéficiaires de l'aide sociale devraient demander le versement anticipé de leur rente AVS dès qu'ils peuvent y avoir droit, soit deux ans avant l'âge ordinaire de la retraite¹⁸. La réduction à vie de la rente, en cas de perception anticipée, n'entraîne pas de préjudice économique pour les rentiers, car elle peut être compensée par des prestations régies par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁹ ou par des PC, dont le montant sera supérieur à celui de l'aide sociale. L'aide sociale n'a pas pour but de préserver les droits à la rente ni de limiter le recours aux PC.

Les personnes qui restent durablement au chômage en fin de carrière et ne cotisent donc plus au 2^e pilier doivent transférer leur avoir de vieillesse sur un compte de libre passage. Ces avoirs sont aussi des actifs pris en compte dans le budget établi pour l'examen du droit à l'aide sociale. En principe, à partir de 60 ans pour les hommes et de 59 ans pour les femmes, il est possible d'opérer un retrait de la prestation de libre passage pour couvrir le coût de la vie ou rembourser des prestations perçues de l'aide sociale. Plus tard, lorsque ce capital est épuisé, les PC à l'AVS prennent le relais pour couvrir les besoins vitaux. Les services sociaux renoncent généralement à exiger de leurs clients qu'ils retirent de manière anticipée leurs avoirs de prévoyance, même si cela peut être avantageux pour l'aide sociale²⁰. Si l'on veut conserver leur finalité de prévoyance, les avoirs de libre passage (2^e pilier) et ceux du 3^e pilier ne devraient être retirés qu'en complément à la perception anticipée d'une rente AVS. La réforme des PC apporte une amélioration pour les chômeurs âgés dans la prévoyance professionnelle: quiconque perd son emploi à 58 ans ou plus pourra maintenir son assurance auprès de l'institution de prévoyance de son dernier employeur (art. 47a LPP selon le ch. II.2 de la modification du 22 mars 2019 de la LPC) et ainsi préserver son avoir de vieillesse pour se le voir verser sous forme de rente à l'âge de la retraite.

¹⁶ RS **831.30**

¹⁷ FF **2019** 2569

¹⁸ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, Berne, 2016, norme E.2.4. Accessibles en ligne: www.csias.ch > Les normes CSIAS > Normes actuelles > Normes CSIAS à partir de 2017.

¹⁹ RS **831.40**

²⁰ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, Berne, 2016, norme E.2.5. Accessibles en ligne: www.csias.ch > Les normes CSIAS > Normes actuelles > Normes CSIAS à partir de 2017.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Réglementation dans le cadre de la LACI

Dans sa prise de position du 22 février 2018, la CSIAS a demandé à ce que les personnes de 55 ans et plus ne puissent plus se retrouver en fin de droit dans l'assurance-chômage: le système de sécurité sociale devrait être conçu de manière à garantir que les personnes de 55 ans ou plus ayant travaillé au minimum pendant 20 ans restent assurées en cas de perte d'emploi. Ce maintien de l'assurance devrait être complété par des mesures d'accompagnement, notamment un engagement actif et ciblé des milieux économiques en faveur de l'insertion professionnelle des personnes de plus de 50 ans, l'apprentissage tout au long de la vie et des mesures relatives au marché du travail qui soient adaptées aux besoins spécifiques de ce groupe d'âge. Le groupe du Parti bourgeois-démocratique (PBD) a déposé à ce sujet la motion 19.3426 «Éviter que les chômeurs de plus de 55 ans n'arrivent en fin de droits», qui demande que les chômeurs de plus de 55 ans ne puissent plus arriver en fin de droit s'ils ont réalisé pendant au moins dix ans un revenu soumis à l'AVS.

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel les efforts visant à réinsérer les chômeurs âgés sur le marché du travail doivent être soutenus par des mesures supplémentaires. C'est pourquoi il a prévu, dans le train de mesures visant à renforcer le potentiel de main-d'œuvre indigène, des fonds supplémentaires pour les mesures relatives au marché du travail.

Le Conseil fédéral ne juge toutefois pas judicieux de verser des indemnités de chômage aux personnes de plus de 55 ans jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de la retraite. Un tel dispositif créerait des incitations négatives dans le système de l'assurance-chômage, dont l'objectif est de réinsérer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi. Il réduirait encore le potentiel de réinsertion de personnes déjà confrontées à d'importantes difficultés (voir ch. 6.4 et 6.5). En outre, l'assurance-chômage repose essentiellement sur le principe de l'assurance, c'est-à-dire sur un lien étroit entre durée de cotisations et durée d'indemnisation. La proposition de la CSIAS aurait pour effet de rompre ce lien. Garantir le droit aux indemnités de chômage jusqu'à l'âge de la retraite entraînerait des coûts considérables et compromettrait l'équilibre financier de l'assurance-chômage. Étant donné qu'une hausse des cotisations salariales sera déjà nécessaire dans les années à venir pour garantir le financement de l'AVS et de la prévoyance professionnelle – les cotisations à l'AVS augmenteront de 0,3 % au 1^{er} janvier 2020 –, le Conseil fédéral rejette un dispositif qui impliquerait en plus une augmentation des cotisations à l'assurance-chômage.

1.2.2 Prestations complémentaires pour les chômeurs de plus de 55 ans

La possibilité d'octroyer des PC aux chômeurs de plus de 55 ans a également été examinée. Cette solution a été écartée principalement pour deux raisons. D'une part, la Confédération ne dispose pas d'une base constitutionnelle pour octroyer des PC à des personnes qui n'ont pas droit à une rente de l'AVS ou de l'AI. D'autre part, le Conseil fédéral estime que le seuil de 55 ans serait trop bas. S'il reconnaît les diffi-

cultés rencontrées par les seniors dans recherche d'un emploi, il estime néanmoins que les personnes âgées de 55 à 58 ans présentent encore des chances suffisantes de se réinsérer et qu'il n'est par conséquent pas nécessaire de prévoir une prestation spécifique pour ce groupe d'âge.

1.2.3 Rente-pont

Le canton de Vaud a mis sur pied une rente-pont, conçue par analogie avec les dispositions relatives aux PC (voir ch. 3.2.2). Le droit à cette prestation cantonale naît deux ans avant le droit à une rente de vieillesse de l'AVS, voire dès l'âge de 60 ans pour les personnes qui perçoivent des prestations de l'aide sociale. L'objectif principal du dispositif est d'éviter que les seniors soient obligés de recourir à l'aide sociale. Le cercle des bénéficiaires de la rente-pont est ainsi très étendu et va au-delà du groupe cible du train de mesures de la Confédération destinées à renforcer le potentiel de main-d'œuvre indigène. Ce dernier est centré sur les travailleurs âgés et vise à maintenir ou à améliorer leur employabilité au moyen de mesures ciblées. Des différences entre la rente-pont vaudoise et la prestation transitoire existent aussi en ce qui concerne les prestations. Dans la rente-pont, le montant destiné à la couverture des besoins vitaux correspond à celui qui est fixé dans la LPC; pour la prestation transitoire, ce montant sera majoré de 25 %, soit un montant plus élevé de 4860 francs pour une personne seule et de 7295 francs pour un couple. Cette majoration est destinée à couvrir les frais de maladie et d'invalidité, par exemple les frais de traitement dentaire ou la participation aux coûts en vertu de l'art. 64 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)²¹, que la rente-pont reconnaît au titre des dépenses jusqu'à un plafond de 25 000 francs pour une personne seule et de 50 000 francs pour un couple. Enfin, les cotisations à la prévoyance professionnelle obligatoire (parts de l'employé et de l'employeur) sont reconnues au titre des dépenses dans le cadre de la prestation transitoire, mais pas dans le cadre de la rente-pont.

1.2.4 Prestations transitoires assorties de conditions plus restrictives en matière de revenu minimal

Le Conseil fédéral a fait examiner une solution dans laquelle un revenu minimal provenant d'une activité lucrative aurait dû être réalisé de manière ininterrompue pendant les cinq ans précédant immédiatement l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage. Ce revenu aurait également pu être obtenu au moyen de revenus de substitution (indemnités journalières de l'assurance-chômage, de l'assurance-accidents ou de l'assurance-invalidité, indemnités journalières en cas de maladie) calculés sur la base du revenu provenant d'une activité lucrative. Le montant du revenu minimal aurait été fixé à 50 % du montant maximal de la rente de vieillesse AVS, soit 14 220 francs.

²¹ RS 832.10

L'exigence d'une durée minimale d'assurance de 20 ans et de la réalisation, pendant cette période, d'un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse (seuil d'accès LPP) aurait été maintenue, avec prise en compte, là aussi et aux mêmes conditions, des revenus de substitution.

Le Conseil fédéral n'a pas retenu cette solution, parce que seulement 44 % des chômeurs âgés en fin de droit auraient eu droit à la prestation transitoire en tenant compte de l'ensemble des conditions d'octroi. De plus, cette solution n'a pas été jugée pertinente, car elle aurait été à la fois plus complexe et moins flexible. Enfin, elle n'aurait pas répondu à la demande des cantons, qui se sont prononcés en faveur d'une solution aussi proche que possible du système des PC. Cette demande s'explique notamment par le fait que l'exécution sera assurée par les organes cantonaux des PC et financée par les cantons.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015–2019²², ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²³.

Une réglementation destinée à améliorer la situation des chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans est toutefois indiquée. Elle compléterait le train de mesures visant à renforcer la compétitivité des travailleurs indigènes et comblerait la lacune qui existe actuellement entre la fin du droit aux indemnités de chômage et le début du droit à la rente AVS. Les mesures relatives au marché du travail adoptées par le Conseil fédéral ont également pour but d'améliorer les chances de réinsertion professionnelle des chômeurs âgés. La prestation transitoire garantirait un passage à la retraite sûr et en toute dignité aux personnes de plus de 60 ans pour lesquelles aucune réinsertion n'est possible malgré tous leurs efforts et en dépit des mesures d'accompagnement mises en place. Compris comme un tout, le train de mesures adopté par le Conseil fédéral contribuerait ainsi largement à la cohésion sociale.

²² FF 2016 981

²³ FF 2016 4999

2 Procédure de consultation

Du 26 juin au 26 septembre 2019, l'avant-projet et le rapport explicatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières de l'économie et d'autres organisations ont été invités à faire part de leur position. Au total, 73 avis ont été reçus. Le rapport complet sur les résultats de cette consultation peut être consulté sur Internet²⁴.

La plupart des cantons, des partis politiques, des associations faîtières de l'économie et des autres organisations ayant participé à la consultation ont approuvé les objectifs du projet. Six cantons (AI, BL, NW, SZ, ZG et TG) rejettent le projet, tout comme l'UDC, qui s'y oppose catégoriquement. Le PBD et le PVL s'opposent également aux mesures proposées. L'Union suisse des arts et métiers émet, quant à elle, de sérieuses réserves.

De nombreux participants à la consultation (partisans et opposants) considèrent qu'il faut donner la priorité à la réinsertion sur le marché du travail et soulignent l'importance des mesures relatives au marché du travail.

Les partisans du projet de loi approuvent la combinaison de mesures de réinsertion professionnelle, d'encouragement de la formation et de couverture des besoins vitaux. Ils estiment que la prestation transitoire garantira à un petit groupe de personnes un passage à la retraite plus serein, avec une couverture adéquate du minimum vital. Selon eux, en préservant le capital de la prévoyance vieillesse, le projet permettra de réduire le risque de pauvreté des personnes âgées. Tous les partisans du projet soulignent néanmoins que la prestation transitoire ne doit pas conduire à un retrait prématuré du marché du travail et qu'elle doit uniquement servir de solution de dernier recours lorsque tous les efforts d'intégration se sont avérés vains.

Les opposants au projet sont d'avis que la prestation transitoire constituerait une incitation pour les entreprises à congédier les employés âgés en les poussant à prendre une retraite anticipée. Cela irait à l'encontre des objectifs du projet AVS 21, qui entend inciter les travailleurs à exercer plus longtemps une activité professionnelle rémunérée. Certains opposants considèrent aussi que les prestations prévues sont trop généreuses et qu'il serait préférable d'utiliser ces ressources financières pour l'assainissement très urgent de la prévoyance vieillesse. Les cantons, en particulier, approuvent le fait que le modèle des prestations transitoires ait été calqué sur le système des PC. Sur le plan de la mise en œuvre, ils critiquent néanmoins l'adaptation au pouvoir d'achat. En outre, ils évoquent des problèmes de coordination avec l'assurance-invalidité et, plus particulièrement, des difficultés pour coordonner la rente AI et la prestation transitoire. Ce souci est justifié, raison pour laquelle, à la différence de ce que prévoyait l'avant-projet, le présent projet de loi fait de la perception d'une rente AI un critère d'exclusion du droit à la prestation transitoire.

Le PS, le PEV, les syndicats, les organisations actives dans le domaine de l'intégration professionnelle et les organisations d'aide aux personnes handicapées propo-

²⁴ Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation est disponible à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFI.

sent d'abaisser à 55 ou 57 ans l'âge minimal pour la perception d'une prestation transitoire, tandis que le PLR, l'Union patronale suisse et l'Union suisse des arts et métiers demandent que cet âge minimal soit, au contraire, porté à 62 ans. Cependant, il convient de noter que si l'âge minimal était fixé à 62 ans, les ayants droit seraient tellement peu nombreux que l'introduction d'une nouvelle prestation ne saurait guère se justifier. Par ailleurs, le Conseil fédéral a déjà inclus dans son message sur le projet AVS 21 qu'il devrait être possible d'anticiper la perception de la rente de vieillesse dès l'âge de 62 ans tout en faisant valoir un droit aux PC (c'est déjà le cas aujourd'hui pour les femmes). Cela dit, il n'est pas non plus indiqué d'abaisser à 57 ans, par exemple, l'âge minimal pour la perception d'une prestation transitoire, car, à cet âge, les efforts doivent viser avant tout à une réinsertion sur le marché du travail.

La majorité des participants à la consultation approuvent le plafonnement de la prestation transitoire et la prise en compte d'une partie seulement du revenu de l'activité lucrative; ils considèrent que ces mesures sont des incitations à retrouver un emploi. Certaines critiques sont néanmoins adressées au principe du plafonnement de la prestation transitoire, qui empêcherait, par exemple, de tenir compte des dépenses supplémentaires liées aux enfants, ce qui est jugé contradictoire et contraire à la logique du système. Plusieurs participants ont aussi demandé que le plafond soit abaissé. Le Conseil fédéral prévoit cependant de maintenir le plafond proposé, d'une part, pour maintenir les incitations à exercer une activité lucrative et, d'autre part, pour garantir la couverture des besoins vitaux.

Diverses parties, notamment des organisations féminines, critiquent le fait que les bonifications pour tâches éducatives et les bonifications pour tâches d'assistance ne soient pas prises en compte dans le montant minimal du revenu lucratif requis pour bénéficier de la prestation transitoire. L'étude menée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur les incitations et les conséquences économiques et sociales de la présente loi fédérale²⁵ (cf. ch. 6.4) relève également que les conditions d'octroi sont plus facilement remplies par les hommes que par les femmes. Le système de la prestation transitoire vise à couvrir les besoins vitaux et est destiné à des personnes qui étaient autonomes financièrement avant d'arriver en fin de droit dans l'assurance-chômage. À ce titre, une période d'emploi plus longue doit être exigée.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que les obligations de contrôle dans l'assurance-chômage soient maintenues pendant la durée de perception de la prestation transitoire. Cette demande doit être rejetée pour deux raisons. Premièrement, pour percevoir une prestation transitoire, les ayants droit doivent être arrivés en fin de droit dans l'assurance-chômage. Ils ont donc déjà perçu 520 ou 640 indemnités journalières et ils ont prouvé qu'ils ont tenté de trouver un travail convenable durant toute cette période. Il n'est certes pas exclu qu'un assuré qui a cherché en vain un emploi pendant la durée de versement des indemnités journalières puisse trouver un travail après être arrivé en fin de droit. Toutefois, dans bien des cas, ce

²⁵ Rudin, M.; Stutz H.; Guggisberg, J. (2019): Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 6/19, BSV, Berne.

travail ne permettra pas de couvrir les besoins vitaux, obligeant l'assuré à se tourner vers l'aide sociale²⁶. Deuxièmement, le système est conçu de telle sorte que la prestation transitoire se présente sous la forme d'une prestation de préretraite au sens de l'accord sur la libre circulation des personnes. Une prestation de préretraite peut certes être exportée, mais les périodes d'assurance accomplies à l'étranger ne sont pas prises en compte pour déterminer le droit à la prestation. Si le versement de la prestation transitoire était soumis aux obligations de contrôle dans l'assurance-chômage, la prestation devrait être qualifiée de prestation de chômage. Elle ne serait alors certes pas exportée, mais les périodes d'assurance accomplies hors de Suisse seraient prises en considération, ce qui alourdirait et compliquerait le système.

En ce qui concerne le financement de la prestation transitoire, certains participants à la consultation estiment que l'économie devrait assumer ses responsabilités et participer au coût de la nouvelle prestation au moyen de cotisations versées par les employeurs. D'autres approuvent à l'inverse le fait que la société dans son ensemble contribue au financement, en particulier la génération plus âgée, qui profitera aussi de cette prestation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et avec le droit cantonal

3.1 Règlements applicables dans d'autres États européens

Peu de pays européens connaissent une véritable prestation de préretraite telle que définie par la législation de l'Union européenne (UE) (voir ch. 7.2), à savoir une prestation *sui generis*, distincte d'une prestation de chômage ou d'une prestation anticipée de vieillesse.

La Finlande, par exemple, prévoit le versement d'une prestation de préretraite aux chômeurs de longue durée (environ cinq ans de chômage) qui sont âgés de plus de 60 ans. Cette prestation prend fin lorsque naît le droit à une prestation de retraite, mais au plus tard à l'âge de 65 ans. Cette prestation est exportée.

La Pologne connaît, elle aussi, une prestation de préretraite octroyée aux personnes sans emploi dont la réinsertion professionnelle est difficile en raison de leur âge (*pension assistance for elderly long term unemployed persons*). Cette prestation est versée à partir de 55 ou 56 ans pour les femmes et de 60 ou 61 ans pour les hommes. Elle est, elle aussi, exportée.

²⁶ Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'intention du SECO, Berne, en particulier le chap. 8.

3.2 Réglementations cantonales

3.2.1 Aides aux chômeurs

Quelques cantons ont mis en place, à partir du milieu des années 90, des régimes d'aide aux chômeurs en complément du système de l'assurance-chômage (Jura, Schaffhouse, Tessin, Uri et Zoug²⁷). Les prestations fournies en vertu de ces lois cantonales prolongent le versement d'indemnités journalières au-delà de ce que prévoit la législation fédérale ou prennent la forme de mesures d'intégration, comme des programmes d'occupation ou des allocations d'initiation au travail. Elles ne s'adressent pas exclusivement aux chômeurs âgés. Le point commun de ces différentes prestations cantonales est d'être axées sur la réinsertion et d'exiger des bénéficiaires qu'ils restent disponibles pour le placement. Le canton de Genève a également mis en place des dispositifs de ce genre.

Une prestation qui vise à prévenir la pauvreté des personnes arrivées en fin de droit dans les dernières années de la vie active et qui n'exige pas d'elles la poursuite de leur recherche d'emploi n'existe actuellement que dans le canton de Vaud, sous la forme d'une rente-pont. Un projet de loi présentant des analogies avec la rente-pont vaudoise est en discussion au Grand Conseil de Genève. Le modèle du canton de Vaud est présenté ci-après. Une intervention parlementaire demandant l'examen d'une rente transitoire a été transmise au gouvernement cantonal de Bâle-Ville²⁸.

3.2.2 Rente-pont dans le canton de Vaud

La rente-pont a été introduite le 1^{er} octobre 2011 dans le canton de Vaud conjointement à un règlement sur les prestations complémentaires pour les familles²⁹.

La rente-pont vise à soutenir financièrement les personnes proches de l'âge de la retraite, dont la situation économique est précaire et qui ne perçoivent pas de prestations de l'assurance-chômage. L'objectif consiste ici à réduire le nombre de personnes tributaires de l'aide sociale. Il n'est toutefois pas impératif d'avoir perçu préalablement des indemnités de chômage.

Dans le cadre de la rente-pont, des prestations périodiques sont octroyées et les frais de maladie non couverts par l'assurance-maladie sont pris en charge à concurrence d'un montant de 25 000 francs.

²⁷ OFS, Inventaire et statistique de l'aide sociale au sens large 2007–2018. Cet inventaire est disponible à l'adresse: www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Inventaire de l'aide sociale au sens large.

²⁸ Proposition du 12.9.2018 de Georg Mattmüller et consorts concernant une rente transitoire pour les chômeurs âgés (18.5240); disponible à l'adresse: www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte und Dokumete > Datenbank > (indiquer le numéro de la proposition dans le champ de recherche).

²⁹ Loi du 23.11.2010 sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont, LPCFam; RSV **850.053**.

Conditions d'octroi

Pour avoir droit aux prestations cantonales de la rente-pont, les personnes doivent remplir les conditions cumulatives suivantes (art. 16 LPCFam):

- avoir leur domicile dans le canton de Vaud depuis trois ans au moins;
- avoir atteint l'âge ouvrant le droit à la rente AVS anticipée ou, si elles touchent les prestations de l'aide sociale (revenu d'insertion) ou en remplissent les conditions d'accès, avoir atteint l'âge de 60 ans (pour les femmes) ou de 61 ans (pour les hommes);
- ne pas avoir droit à des indemnités de chômage ou avoir épuisé leur droit à de telles indemnités;
- être dans une situation de revenu et de fortune modestes (calcul selon les mêmes critères que les PC);
- ne pas avoir fait valoir leur droit au versement anticipé de la rente AVS.

Le droit à la rente-pont n'est pas ouvert aux personnes dont la situation financière est telle que l'autorité peut anticiper qu'elles pourront prétendre à des prestations complémentaires au sens de la LPC si elles exercent leur droit à une rente de vieillesse à l'âge ordinaire prévu par la LAVS (art. 16, al. 2, LPCFam).

Calcul

Le calcul est effectué par analogie avec celui des PC. La prestation correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. La fortune est prise en compte dans le calcul (art. 18 LPCFam).

Financement

D'une part, la rente-pont est financée par une contribution du canton. D'autre part, les prestations complémentaires pour les familles et la rente-pont sont financées par des cotisations à hauteur de 0,06 % des salaires, payées paritairement par les employeurs et les employés (art. 25, al. 1, LPCFam). Le financement de la rente-pont provient d'une contribution du canton à laquelle les communes participent, ainsi que d'une part du produit des cotisations à la charge des salariés pour les prestations complémentaires pour les familles et les prestations de la rente-pont.

3.3 Règles prévues par les conventions collectives de travail

Les personnes qui cessent ou réduisent leur activité avant l'âge de la retraite peuvent, selon les cas, bénéficier de régimes de rentes transitoires mis en place par leur employeur ou inscrits dans des conventions collectives de travail (CCT). En tant qu'employeur, l'État peut offrir de telles conditions à ses employés, mais il ne s'agit pas, dans ce cas, de prestations sous condition de ressources destinées à des chômeurs en fin de droit.

Plusieurs CCT dans le secteur de la construction prévoient des rentes transitoires pour les trois à cinq années qui précèdent l'âge ordinaire de la retraite de façon à

atténuer les conséquences économiques d'un arrêt de l'activité lucrative. Parmi les conditions d'octroi figurent des conditions d'ancienneté dans une entreprise soumise à la CCT. Les rentes transitoires sont calculées sur la base du salaire, et non en fonction des besoins. Les prestations sont financées par des cotisations des employeurs et des employés. La fondation chargée d'administrer les rentes transitoires compense les bonifications de vieillesse du 2^e pilier durant les années pendant lesquelles le salarié perçoit cette prestation.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 Généralités

La réglementation proposée comprend l'introduction d'une prestation transitoire pour les chômeurs âgés et de mesures complémentaires visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail.

Les salariés qui perdent leur emploi peu de temps avant l'âge de la retraite ont plus de difficultés à retrouver du travail que les salariés plus jeunes, et lorsqu'ils y parviennent, c'est souvent au prix d'une baisse de revenu relativement importante³⁰. C'est pourquoi les chômeurs qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage après 60 ans devraient bénéficier d'une prestation transitoire le temps qu'ils atteignent l'âge ordinaire de la retraite AVS. L'objectif est, parallèlement, de protéger la prévoyance vieillesse en préservant le capital constitué au titre du 2^e pilier.

Avec les PC à l'AVS et à l'AI, la Confédération dispose déjà d'un système de prestations sous condition de ressources visant à garantir la couverture des besoins vitaux des personnes qui ont droit à une rente de l'AVS ou de l'AI. Ce système a fait preuve de son efficacité et est largement accepté par la population. La base constitutionnelle des PC est l'art. 112a Cst. Comme le libellé de cet article limite le champ d'application des PC aux rentes de l'AVS et de l'AI, il n'est pas possible d'étendre ces prestations à la couverture des besoins vitaux des chômeurs âgés. Étant donné que la prestation transitoire a précisément pour objectif de combler une lacune dans la protection des seniors contre les conséquences économiques du chômage, la création de cette prestation doit s'appuyer sur l'art. 114, al. 5, Cst., qui confère à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions concernant l'aide sociale en faveur des chômeurs. C'est pourquoi la prestation transitoire fera l'objet d'une loi fédérale spécifique, qui correspond au présent projet, et ne sera pas inscrite dans la LPC. C'est là un gage de transparence et cela facilitera la lisibilité des deux lois. Il convient cependant de veiller à ce que les dispositions de la nouvelle loi soient, dans toute la mesure du possible, analogues à celles de la réforme des PC, qui entrera en vigueur en 2021.

³⁰ Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'intention du SECO, Berne, en particulier le chap. 8.

Les mesures en faveur de l'intégration sur le marché du travail visent à encourager la réinsertion des personnes difficiles à placer, en particulier des chômeurs seniors et à ouvrir l'accès des chômeurs en fin de droit aux mesures de l'assurance-chômage.

4.1.2 Conditions du droit à la prestation transitoire

Arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage après l'âge de 60 ans

Le droit à une prestation transitoire sera accordé aux personnes qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage au plus tôt pendant le mois où elles atteignent l'âge de 60 ans. Les hommes et les femmes dont le droit à 640 indemnités journalières de l'assurance-chômage naît respectivement à 62 ans et demi et 61 ans et demi n'auront généralement pas droit à une prestation transitoire parce qu'ils atteignent l'âge de la retraite AVS lorsqu'ils arrivent en fin de droit. Ce n'est le cas que s'ils justifient d'une durée de cotisation d'au moins 22 mois et qu'un placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché du travail.

Le fait d'être arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage n'interdira pas à une personne de bénéficier encore de mesures relatives au marché du travail. Il est au contraire souhaitable qu'elle parvienne à se réinsérer dans la vie professionnelle grâce aux conseils dispensés par les ORP. Pour percevoir une prestation transitoire, il ne sera toutefois pas exigé que l'ayant droit se tienne à la disposition de l'ORP.

Durée minimale d'assurance et revenu minimal

Le droit à la prestation transitoire sera accordé aux personnes qui ont leur domicile en Suisse au moment où elles peuvent faire valoir ce droit et qui peuvent justifier d'un lien avec le marché du travail suisse. Pour avoir droit à une prestation transitoire, une personne devra avoir été assurée à l'AVS pendant au moins 20 ans. Toute personne ayant son domicile civil en Suisse ou y exerçant une activité lucrative est assurée à l'AVS. C'est également le cas, sous certaines conditions (par ex. détachement ou affiliation facultative à l'AVS/AI de Suisses vivant à l'étranger), des personnes qui exercent une activité lucrative à l'étranger. Une condition supplémentaire sera que la personne devra avoir perçu, pendant ces 20 années d'assurance à l'AVS, un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse (montant pour 2019: 21 330 francs).

Afin de justifier d'un lien étroit avec le marché du travail suisse, la personne devra, au cours des 15 ans précédant immédiatement le moment où elle arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage, avoir réalisé pendant au moins dix ans un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % de la rente de vieillesse maximale (montant pour 2019: 21 330 francs).

Les conditions d'octroi sont ainsi conçues de manière à tenir compte de la possibilité que des personnes n'aient pas pu, en raison d'une maladie, d'une interruption de travail ou d'une baisse temporaire du revenu annuel, réaliser le revenu minimal requis dans les années précédant immédiatement le moment où elles arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage.

Par contre, les bonifications pour tâches éducatives ou les bonifications pour tâches d'assistance et les revenus scindés ne seront pas pris en compte dans le montant minimal du revenu annuel, étant donné que la prestation transitoire vise à combler une lacune due à une perte de revenu et qu'elle suppose par conséquent nécessairement que la personne ait réalisé elle-même un revenu provenant d'une activité lucrative.

Absence de rente de vieillesse de l'AVS ou de rente de l'AI

La prestation transitoire vise à combler une lacune pouvant apparaître entre la fin du droit aux indemnités de chômage et le départ à la retraite. C'est pourquoi le droit à la prestation transitoire devra s'éteindre avec le début du versement de la rente de vieillesse de l'AVS, y compris lorsque cette rente est perçue de manière anticipée, c'est-à-dire avant l'âge légal de la retraite. Il s'agit d'éviter qu'un assuré touche une rente AVS d'une manière anticipée en plus de la prestation transitoire et qu'il perçoive ultérieurement des PC en raison de la réduction de rente résultant de cette anticipation.

La perception d'une rente de l'AI sera également un critère d'exclusion du droit à la prestation transitoire. Les bénéficiaires d'une rente AI dont les prestations ne couvrent pas les besoins vitaux peuvent faire valoir un droit aux PC. La relation entre les PC et la prestation transitoire s'en trouvera clarifiée, ce qui permettra d'éviter des problèmes de coordination.

La perception simultanée d'une prestation transitoire et d'une rente de la prévoyance professionnelle ne sera en revanche pas exclue. En pareil cas, le montant de la prestation transitoire sera cependant moins important, car la rente est considérée comme un revenu déterminant.

Seuil de la fortune

Une condition d'octroi supplémentaire de la prestation transitoire est que la fortune soit inférieure au seuil de 100 000 francs pour une personne seule et de 200 000 francs pour un couple marié. La valeur d'un bien immobilier qui sert d'habitation au bénéficiaire ne sera pas prise en considération pour la détermination de ce seuil, mais le rendement qui en découle sera pris en compte au titre de revenu.

Pas de restitution des prestations transitoires légalement perçues

Contrairement à ce qui est prévu pour les PC, les prestations transitoires légalement perçues ne devront pas être restituées. Les prestations transitoires ont notamment pour objectif de sauvegarder les économies réalisées pour se prémunir contre les aléas de la vieillesse. En demander la restitution entraverait la réalisation de cet objectif. Dans le même temps, l'exigence que la fortune soit inférieure à un certain seuil exclut les personnes disposant d'une fortune élevée du cercle des ayants droit. La fortune inférieure à ce seuil doit, avec celle qui est prise en compte en tant que revenu déterminant, rester disponible pour une utilisation ultérieure.

4.1.3 Calcul de la prestation transitoire

Généralités

Le calcul de la prestation transitoire devra, dans la mesure du possible, s'aligner sur les dispositions de la LPC. Comme pour la PC, le montant de la prestation transitoire correspondra à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Il existe néanmoins des différences en ce qui concerne les dépenses reconnues et le montant de la prestation transitoire. Ces différences sont abordées dans ce qui suit.

Dépenses reconnues

Supplément pour la couverture des besoins vitaux

Dans les PC, le montant destiné à la couverture des besoins vitaux s'élève en 2019 à 19 450 francs pour une personne seule et à 29 175 francs pour un couple. Ce montant sera majoré de 25 % pour la prestation transitoire. Cette majoration est à mettre en lien avec les frais de maladie et d'invalidité, par exemple les frais de traitement dentaire ou la participation aux coûts en vertu de l'art. 64 LAMal. Ces frais sont remboursés aux bénéficiaires de PC par les cantons en sus de la prestation complémentaire annuelle (art. 14 et 16 LPC). Selon une statistique de l'OFS, les ménages suisses ont dû payer, en plus des primes d'assurance et des impôts, un solde de 233 francs (moyenne par mois et par personne) au titre des dépenses de santé. Cela représente environ 2800 francs par an et par habitant. Faute de base constitutionnelle suffisante, ces frais ne pourront pas être remboursés aux bénéficiaires de la prestation transitoire comme ils peuvent l'être aux bénéficiaires de PC. Par ailleurs, le montant destiné à couvrir les besoins vitaux servira aussi au paiement de la redevance radio et TV, dont sont exonérés les bénéficiaires de PC.

Cotisations à la prévoyance professionnelle

Lorsque la réforme des PC sera entrée en vigueur, les personnes qui perdent leur emploi après 58 ans auront la possibilité de maintenir leur prévoyance à titre facultatif auprès de l'institution de prévoyance de leur dernier employeur. Cette réglementation devra également s'appliquer à la prestation transitoire. Les assurés auront le choix de verser des cotisations d'épargne (parts de l'employeur et de l'employé) ou de maintenir leur assurance sans verser de nouvelles cotisations d'épargne. Dans ce cas, l'avoir de vieillesse continuera d'être rémunéré et le montant de la rente sera calculé en fonction du taux de conversion réglementaire en vigueur au moment du départ à la retraite. Dans un cas comme dans l'autre, les assurés devront toutefois payer à l'institution de prévoyance les cotisations pour la couverture des risques et des frais d'administration (parts de l'employeur et de l'employé). La possibilité de maintenir la prévoyance professionnelle permettra aux personnes sans emploi de faire valoir leur droit à une rente du 2^e pilier et d'améliorer leur situation de prévoyance. La possibilité de verser des cotisations d'épargne à titre facultatif ne doit toutefois pas permettre à des personnes dont la situation économique est confortable de faire valoir un droit à la prestation transitoire en usant de stratégies d'optimisation. C'est pourquoi les rachats effectués dans la prévoyance professionnelle seront pris en compte dans la fortune (voir art. 3, al. 2, let. a, P-LPtra). Cette prise en

compte des rachats ne s'appliquera toutefois qu'à la définition de la fortune utilisée en lien avec l'exigence que la fortune soit inférieure à un certain seuil, et non à celle utilisée pour l'imputation de la fortune lors du calcul de la prestation transitoire. Il faudra aussi exclure qu'un assuré puisse contourner le seuil de la fortune en versant des sommes importantes au titre de la prévoyance subobligatoire et garantir que tous les assurés de la prévoyance professionnelle soient traités sur un pied d'égalité. C'est pourquoi seules les cotisations d'épargne versées dans le cadre de la prévoyance obligatoire et les cotisations pour la couverture des risques et des frais d'administration seront prises en compte au titre des dépenses reconnues. Celles-ci incluront, outre les cotisations personnelles, la part de l'employeur que l'assuré doit prendre à sa charge en cas de maintien facultatif de la prévoyance. Comme la LPP ne prescrit rien en ce qui concerne le montant des cotisations, il faut entendre par cotisations d'épargne les cotisations réglementaires de l'institution de prévoyance concernée, mais au maximum les bonifications de vieillesse prévues par la LPP pour les assurés de plus de 55 ans et calculées sur la base du salaire coordonné assuré selon la LPP (art. 8 et 16 LPP; voir commentaire de l'art. 7, al. 1, let. g, P-LPtra). Les bonifications de vieillesse s'élèvent à 18 % du salaire coordonné. Le salaire maximal assuré dans la LPP est de 85 320 francs. Après déduction du montant de coordination, le salaire coordonné est au maximum de 60 435 francs. La cotisation d'épargne maximale à prendre en compte sera, par conséquent, de 10 878 francs.

Revenus déterminants

Les revenus déterminants comprennent les éléments suivants.

Revenu de l'activité lucrative

Si l'ayant droit exerce une activité lucrative, deux tiers seulement du revenu qu'il en retire (même en nature) seront, après déduction de la franchise applicable, pris en compte dans les revenus déterminants. Cette prise en compte plus favorable du revenu de l'activité lucrative est essentielle si l'on entend inciter les bénéficiaires d'une prestation transitoire à rester le plus longtemps possible dans la vie active. L'exercice d'une activité lucrative ne sera toutefois pas une condition d'octroi de cette prestation. Pour les personnes mariées qui vivent ensemble, les revenus et dépenses des deux époux seront pris en considération; le revenu de l'activité lucrative du conjoint qui n'a pas droit à la prestation transitoire ne sera toutefois pris en compte qu'à hauteur de 80 %.

Rentes et réduction individuelle des primes

Contrairement à la perception d'une rente de vieillesse ou d'une rente AI, la perception d'une rente de l'assurance-accidents ou de la prévoyance professionnelle n'exclura pas par principe le droit à la prestation transitoire. Dans un tel cas, la rente sera néanmoins prise en compte dans son intégralité en tant que revenu.

Pour les personnes qui y ont droit, la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie sera également prise en compte dans les revenus déterminants. À la différence du système des PC, la réglementation de la prestation transitoire ne prévoit pas le paiement direct de la prime à l'assureur-maladie, car la prime de l'assu-

rance obligatoire des soins sera prise en charge par la Confédération et non, comme c'est le cas pour les PC, par les cantons.

Prise en compte de l'avoir de libre passage et de l'avoir du 3^e pilier

L'avoir de libre passage peut être retiré au titre de prestations de vieillesse entre les âges de 60 ans et 70 ans (voir art. 16, al. 1, de l'ordonnance du 3 octobre 1992 sur le libre passage³¹). La même fourchette d'âge s'applique à l'avoir du 3^e pilier (voir art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance³²). Comme une réinsertion professionnelle est souhaitable même durant la perception de la prestation transitoire, l'avoir de libre passage ne sera pas pris en compte comme élément de fortune ou pris en considération pour le seuil de la fortune tant qu'il se trouve auprès d'une institution de libre passage. Si l'ayant droit parvient à reprendre une activité lucrative, l'avoir devra être transféré dans la nouvelle institution de prévoyance. Mais si la prestation de vieillesse est versée à son bénéficiaire, l'avoir de libre passage sera pris en compte au titre de la fortune.

À l'inverse, le pilier 3a n'a aucun rapport avec la réinsertion dans la vie professionnelle. L'avoir du pilier 3a devra en conséquence être pris en compte au titre de la fortune.

Plafonnement de la prestation transitoire

Contrairement aux PC, le montant de la prestation transitoire doit être limité afin de maintenir les incitations pour les bénéficiaires à retrouver un emploi susceptible de générer un revenu plus élevé. À cet effet, les offres de conseil et d'accompagnement de l'assurance-chômage pourront également être mises à profit. Le plafond sera fixé à trois fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Pour 2019, cela correspond à un montant de 58 350 francs pour une personne seule et de 87 525 francs pour un couple. La prestation transitoire effectivement versée sera inférieure à ce montant dans de nombreux cas.

4.1.4 Mesures visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail

Les prestations transitoires doivent permettre de combler la lacune entre le moment de l'arrivée en fin de droit jusqu'à l'atteinte de l'âge ordinaire de la retraite, s'agissant des chômeurs dont le droit aux indemnités de chômage s'éteint peu avant l'âge de la retraite et qui ne retrouvent plus de nouvel emploi. Pour le Conseil fédéral, la réinsertion est au premier plan dans le processus de candidature. Dans une série de mesures provisoires, il convient alors de prendre et d'examiner des mesures complémentaires parallèlement à la création de prestations transitoires. Ces mesures visent à favoriser la réinsertion sur le marché du travail de la main-d'œuvre indigène, en particulier des chômeurs âgés (voir ch. 1.1.3). Les mesures concrètes seront mises en œuvre par les autorités d'exécution de l'assurance-chômage. Pour financer

³¹ RS 831.425

³² RS 831.461.3

ces mesures, le Conseil fédéral prévoit d'augmenter de 69,5 millions de francs la contribution annuelle de la Confédération à l'assurance-chômage pour une durée de trois ans. Au total, la contribution supplémentaire de la Confédération se monte à 208,5 millions de francs sur toute la période en question. Cela implique une adaptation de la LACI qui est soumise avec le présent message. Les fonds supplémentaires doivent être approuvés avec le présent projet et seront utilisés pour couvrir les coûts occasionnés par les nouvelles mesures.

Selon le projet soumis en consultation, deux mesures étaient prévues dans le domaine de compétence de l'assurance-chômage: la première mesure, un programme d'impulsion visant à encourager la réinsertion sur le marché du travail de personnes difficiles à placer, en particulier des chômeurs âgés, concernait les personnes qui perçoivent des prestations de l'assurance-chômage. La seconde mesure, un essai-pilote au sens de l'art. 75a LACI s'adressait aux chômeurs déjà arrivés en fin de droit et prévoyait d'étendre le cercle des personnes ayant droit aux mesures de formation et d'emploi prévues à l'art. 59d LACI en y incluant les chômeurs de plus de 50 ans qui ont épuisé leur droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage. Dans le cadre des fonds supplémentaires de la Confédération d'un montant total de 208,5 millions de francs, 90 % de ces fonds étaient prévus pour la première série de mesures et 10 % pour la seconde.

Parallèlement à la procédure de consultation, le SECO a débuté la concrétisation des séries de mesures en collaboration avec les cantons. Dans ce contexte, il s'est avéré que la répartition des fonds de la Confédération sur deux séries de mesures n'était pas pertinente. En effet, les mesures décidées ne peuvent pas être réparties dans une des deux séries de mesures. Toutefois, un essai pilote développé à l'intention des personnes difficiles à placer percevant des prestations de l'assurance-chômage, se révélerait potentiellement efficace également pour les seniors, en situation de fin de droit imminente ou après leur arrivée en fin de droit. Il convient donc de maintenir l'objectif visé et le public cible, mais de supprimer la distinction entre les deux séries de mesures. En première ligne, il s'agit d'améliorer les offres individuelles en matière de conseil et de placement des ORP, de développer des mesures relatives au marché du travail et de renforcer les compétences en matière de conseil au sein des ORP.

Il est prévu que les cantons puissent présenter des demandes de financement pour des mesures provisoires entre 2020 et 2022, les demandes approuvées pouvant également être financées au-delà de 2022 par des fonds provenant du financement supplémentaire. Parallèlement, des projets pilotes intercantonaux seront mis en œuvre conformément à l'art. 75a LACI, visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre difficile à placer. Les mesures qui se révèlent efficaces pour atteindre les objectifs visés, doivent être transférées dans la structure réglementaire, une fois que la série de mesures temporaire aura pris fin.

4.2 Adéquation des moyens requis

Avec la création de la prestation transitoire pour les chômeurs âgés, la Confédération assumera une nouvelle tâche, qui repose sur l'art. 114, al. 5, Cst. Selon cette disposition, l'aide sociale en faveur des chômeurs est une tâche de la Confédération. C'est pourquoi il est prévu que cette dernière assure le financement de la prestation transitoire. Les cantons ne peuvent pas être mis à contribution à cet égard. En tant que prestation sous condition de ressources, la prestation transitoire devra être financée par les ressources générales de la Confédération et non par des cotisations salariales.

4.3 Mise en œuvre

Le versement de la prestation transitoire sera confié aux organes chargés du versement des PC à l'AVS/AI, à savoir les organes d'exécution des PC. La procédure de dépôt de la demande, de calcul et de versement de la prestation transitoire reposera sur les mêmes principes que ceux appliqués pour les PC. Cela signifie que les requérants seront notamment tenus de faire part de leur situation financière. Dans le même temps, ils devront satisfaire à leur obligation de collaborer lorsqu'il s'agit de produire des documents comportant des informations sur leur situation financière (situation en matière de fortune, biens immobiliers, etc.). Dans tous les cantons, à l'exception de Zurich, Bâle-Ville et Genève, les organes d'exécution des PC font partie de la caisse de compensation cantonale. Conformément à l'art. 63, al. 4, LAVS, la Confédération a la compétence de confier l'exécution de la prestation transitoire aux caisses de compensation cantonales. Elle exercera cette compétence. Les cantons dans lesquels l'exécution des PC n'incombe pas à la caisse de compensation auront la possibilité de déléguer cette tâche aux organes d'exécution des PC en application de l'art. 21, al. 4, LPC. La comptabilité, la révision et la responsabilité des organes visés à l'art. 21, al. 2, LPC en cas de dommages sont régies par les dispositions correspondantes de la LPC.

5 Commentaire des dispositions

Art. 1 (Applicabilité de la LPGA)

La prestation transitoire est une composante du système fédéral de sécurité sociale. À ce titre, elle est soumise à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)³³. Les dispositions de cette loi s'appliquent donc également à la prestation transitoire. Les questions relatives à la restitution de prestations transitoires indûment perçues, à l'obligation d'annoncer, ainsi qu'aux procédures d'opposition et de recours sont notamment réglées par la LPGA.

³³ RS 830.1

Art. 2 (Principe)

Al. 1: cette disposition indique de manière générale le but de la loi. La prestation transitoire vise à garantir la couverture des besoins vitaux des personnes arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage afin qu'elles n'aient pas à recourir à l'aide sociale. L'âge minimal pour y avoir droit est fixé à 60 ans, car c'est dans la tranche d'âge des 60 à 64 ans, que le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale a le plus augmenté ces dernières années; dans de nombreux cas, il s'agissait de personnes arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage. Il semble que les chômeurs âgés de 55 à 58 ans aient davantage de chances de retrouver un emploi, ce qui justifie la limite d'âge retenue (voir ch. 1.1.5).

Al. 2: selon cette définition, qui correspond à celle de l'assurance-chômage et est tirée d'une publication du SECO³⁴, une personne arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage lorsqu'elle a épuisé son droit aux indemnités journalières de cette assurance avant l'expiration de son délai-cadre d'indemnisation ou lorsque – même si elle n'a pas épuisé son droit aux indemnités journalières – son délai-cadre a expiré sans que les conditions pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre soient remplies.

Si une personne ne remplit plus les conditions énumérées à l'art. 8 LACI pendant le délai-cadre applicable à la période d'indemnisation – par exemple parce qu'elle n'est plus apte au placement –, l'assurance-chômage cesse de verser les indemnités journalières. Cette personne n'est alors pas en fin de droit. Si la personne remplit de nouveau les conditions énumérées à l'art. 8 LACI pendant le délai-cadre, l'assurance-chômage reprend le versement des indemnités journalières. Toutefois, si le versement des indemnités journalières ne reprend pas avant la fin du délai-cadre, la personne arrive en fin de droit, même si elle n'a pas touché l'ensemble des indemnités journalières.

Al. 3: la définition du moment auquel le chômeur arrive en fin de droit correspond à celle de l'assurance-chômage. Cet élément est particulièrement important pour déterminer la naissance du droit à la prestation transitoire.

Art. 3 Droit aux prestations transitoires

Al. 1, phrase introductive: en tant que prestation relevant de l'aide sociale en faveur des chômeurs (art. 114, al. 5, Cst.), la prestation transitoire est réservée aux personnes qui ont leur domicile ou leur résidence habituelle en Suisse.

Al. 1, let. a: cette disposition précise qu'une personne doit avoir atteint un âge déterminé et être arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage pour avoir droit à la prestation transitoire. L'élément déterminant est l'âge de la personne au moment où elle arrive en fin de droit. Le droit à la prestation transitoire naît au plus tôt le mois au cours duquel la personne atteint l'âge de 60 ans. Le fait qu'une personne soit arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage est une condition nécessaire.

Une personne qui épuise son droit aux indemnités journalières avant ses 60 ans et avant l'expiration de son délai-cadre d'indemnisation arrive en fin de droit au mo-

³⁴ www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Assurance-chômage > La situation sur le marché du travail > La situation sur le marché du travail en 2019 > La situation sur le marché du travail en septembre 2019, p. 28.

ment où elle touche sa dernière indemnité journalière. Le fait que son délai-cadre d'indemnisation expire après son 60^e anniversaire ne change rien au fait qu'elle est arrivée en fin de droit avant d'avoir atteint l'âge de 60 ans et qu'elle n'a, à ce titre, pas droit à la prestation transitoire. La condition qu'une personne doit être arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage pour avoir droit à la prestation transitoire signifie également que les personnes qui n'ont pas droit à des indemnités journalières de cette assurance, par exemple parce qu'elles exercent une activité lucrative indépendante, ne peuvent pas arriver en fin de droit, ni donc avoir droit à la prestation transitoire.

Le droit à la prestation transitoire n'est pas subordonné à la condition d'observer les prescriptions de contrôle prévues à l'art. 17 LACI ni de bénéficier de mesures relatives au marché du travail proposées par l'assurance-chômage. Les bénéficiaires d'une prestation transitoire ont néanmoins la possibilité de participer à de telles mesures.

Al. 1, let. b: cette disposition décrit la durée minimale d'assurance et le revenu minimal provenant d'une activité lucrative qui doit avoir été réalisé pendant cette durée. Pour avoir droit à une prestation transitoire, une personne doit avoir été assurée à l'AVS pendant au moins 20 ans. Il n'est pas forcément nécessaire d'être domicilié en Suisse pour être assuré à l'AVS. Un frontalier domicilié à l'étranger, mais qui exerce une activité lucrative en Suisse est, par exemple, assuré à l'AVS. Les années pendant lesquelles un Suisse résidant à l'étranger est affilié à titre facultatif à l'AVS/AI sont également considérées comme des années d'assurance au sens de l'art. 3, al. 1, let. b, P-LPtra. Pendant les 20 années d'assurance, le revenu annuel provenant d'une activité lucrative doit atteindre au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse AVS, soit le revenu minimal que doit verser un employeur pour qu'un salarié soit soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire (art. 7 LPP). Il ressort aussi de cette formulation que le revenu minimal ne peut pas être atteint au moyen de bonifications pour tâches éducatives (art. 29^{sexies} LAVS)³⁵, de bonifications pour tâches d'assistance (art. 29^{septies} LAVS), ni du revenu provenant de l'activité lucrative du conjoint (art. 29^{quinquies}, al. 3, LAVS)³⁶.

Al. 1, let. c: la prestation transitoire vise à couvrir les besoins vitaux d'une personne qui perd son emploi peu avant l'âge de la retraite. Pour avoir droit à cette prestation, l'assuré doit avoir un lien étroit avec la Suisse, ce qui sert aussi à empêcher un «tourisme» des prestations sociales. C'est la raison pour laquelle l'assuré doit, au cours des 15 ans précédant immédiatement le moment où il arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage, avoir réalisé pendant dix ans un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse AVS. Pour que l'existence de périodes sans revenu d'une activité lucrative ou sans revenu suffisant ne bloque pas exagérément l'accès à la prestation transitoire, le revenu minimal requis ne doit pas avoir été atteint pendant chacune des 15 années considérées, mais seulement pendant dix d'entre elles. Ainsi, une personne qui a souffert d'une maladie, connu une interruption de travail ou réalisé un revenu

³⁵ RS 831.10

³⁶ RS 831.30

trop faible dans les années précédant son arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage pourra malgré tout percevoir une prestation transitoire.

Comme les indemnités journalières de l'assurance-chômage sont, selon l'art. 22a LACI, réputées salaire déterminant au sens de la LAVS, elles peuvent être prises en compte pour déterminer la durée minimale de l'activité lucrative visée aux let. b et c.

Al. 1, let. d: un nouvel art. 9a LPC prévoyant un seuil de la fortune a été introduit à l'occasion de la récente réforme des PC. Selon cette disposition, la fortune d'une personne seule doit être inférieure à 100 000 francs pour que celle-ci puisse faire valoir son droit aux PC, tandis que la fortune d'un couple ne doit pas dépasser 200 000 francs. La valeur d'un bien immobilier qui sert d'habitation au requérant n'est pas considérée comme un élément de la fortune dans ce sens. La présente disposition précise que ce seuil de la fortune s'applique également pour la prestation transitoire. Il s'agit fondamentalement de la même notion de fortune que celle qui figure à l'art. 8, al. 1, let. c, P-LPtra ou dans la LPC (art. 11, al. 1, let. c, conformément au ch. II.2 de la réforme des PC).

Al. 2: en ce qui concerne la fortune, le système de la prestation transitoire présente deux différences par rapport au régime des PC: le rachat de prestations de prévoyance professionnelle pendant le maintien de l'assurance à titre facultatif et le remboursement de versements anticipés pour accéder à la propriété d'un logement servant d'habitation au requérant ou l'amortissement d'hypothèques effectués pendant les trois années précédant l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage sont pris en considération dans la fortune. Cette disposition a pour objectif d'éviter qu'un assuré ne transfère délibérément des parts de fortune dans la prévoyance professionnelle ou dans un bien immobilier lui appartenant et qui lui sert d'habitation, de manière à ce que sa fortune tombe sous le seuil fixé.

Al. 3: la prestation transitoire vise à combler la lacune qui, dans le droit actuel, peut apparaître entre l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage et le début du droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Le droit à la prestation transitoire est par conséquent exclu en cas d'anticipation de la perception d'une rente de vieillesse de l'AVS. Par contre, la perception d'une rente de la prévoyance professionnelle ou de l'assurance-accidents n'est pas un critère d'exclusion du droit à la prestation transitoire. Ces rentes sont prises en compte dans les revenus déterminants (art. 8, al. 1, let. d).

La perception d'une rente d'invalidité, qu'il s'agisse d'une rente entière ou d'une fraction de rente, exclut également le droit à la prestation transitoire. Lorsque les revenus qu'un assuré perçoit de l'assurance-invalidité (1^{er} et 2^e piliers pris ensemble) ne suffisent pas à couvrir ses besoins vitaux, la personne concernée peut faire valoir son droit aux PC et ne devrait donc pas toucher une prestation transitoire. En cas d'invalidité partielle, les PC peuvent également couvrir une éventuelle perte de gain et il n'est pas tenu compte d'un revenu provenant d'une activité lucrative, même d'un revenu hypothétique (voir art. 14a, al. 2, de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et

invalidité³⁷). Pour les assurés qui remplissent les conditions d'octroi tant des PC que de la prestation transitoire, voir le commentaire de l'art. 4.

Al. 4: pour ce qui est des personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14 LACI, il faut partir du principe qu'elles ne remplissent pas dans tous les cas les conditions d'octroi d'une prestation transitoire, d'autant qu'elles n'ont droit qu'à un nombre réduit d'indemnités journalières. Le Conseil fédéral doit avoir la compétence de régler le droit de ces personnes à la prestation transitoire. Cela vaut en particulier pour les personnes qui avaient droit à une rente AI.

Art. 4 Primauté du droit aux prestations complémentaires

Lorsqu'une personne remplit simultanément les conditions d'octroi d'une prestation transitoire et les conditions d'octroi de PC, elle aura uniquement droit aux PC. Étant donné qu'en vertu de l'art. 3, al. 3, la perception d'une rente AI ou la perception anticipée d'une rente de vieillesse excluent le droit à une prestation transitoire, la présente disposition ne concerne que les PC à une rente de survivant.

En l'absence de cette disposition, il ne serait pas toujours possible de savoir avant la fin d'une année civile si une personne a droit à des PC ou à une prestation transitoire, car ce point dépend du montant des frais médicaux, qui n'est connu qu'à la fin de chaque année. Pareille situation serait source d'incertitudes pour les ayants droit et obligerait à procéder à des restitutions entre la Confédération et les cantons, car les PC sont financées conjointement par les cantons et la Confédération, tandis que la prestation transitoire est entièrement financée par la Confédération (voir commentaire de l'art. 21).

Le cas où l'un des conjoints a droit à une prestation transitoire et l'autre à des PC est traité de la même façon: la perception d'une prestation transitoire est exclue dans cette situation. Toutefois, lorsque le calcul du montant des PC n'est plus commun aux deux conjoints, par exemple parce qu'ils sont séparés ou ont divorcé, le droit à la prestation transitoire renaît pour la personne qui n'y avait pas droit en raison de la situation du conjoint.

Art. 5 Calcul des prestations transitoires

Cette disposition règle le calcul et le montant de la prestation transitoire. Comme pour la PC, le montant de la prestation transitoire correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. La disposition proposée est en grande partie identique à celle de la LPC. Les différences par rapport aux PC sont décrites ci-après.

L'al. 1 fixe le montant maximal de la prestation transitoire. Lorsque des enfants sont inclus dans le calcul de la prestation transitoire et que celle-ci viendrait à dépasser le plafond, la prestation est réduite en conséquence. Cette réglementation a pour but d'empêcher les incitations négatives.

Al. 2: cette disposition précise dans quels cas les dépenses reconnues et les revenus déterminants des enfants sont pris en compte dans le calcul de la prestation transitoire. Une disposition analogue figure à l'art. 9, al. 2, LPC, qui renvoie au droit à une rente pour enfant. Étant donné que l'absence d'une rente de vieillesse ou d'une rente d'invalidité est l'une des conditions d'octroi de la prestation transitoire, il est évident que les enfants d'un ayant droit ne donneront pas droit à une rente pour enfant. De ce fait, l'âge des enfants et leur situation professionnelle (formation) sont déterminants pour leur prise en compte.

L'*al. 3* correspond à l'actuel art. 9, al. 4, LPC.

Al. 4: en raison des conditions fixées à l'art. 5, al. 1, let. b, il peut être nécessaire de calculer le montant du droit de chaque conjoint, en particulier lorsque des enfants sont inclus dans le calcul. Le Conseil fédéral doit régler le calcul correspondant.

Art. 6 Calcul des prestations transitoires en cas de versement à l'étranger

Lorsqu'une personne transfère son domicile dans un État membre de l'UE, en Islande, en Norvège ou au Liechtenstein, il faut procéder d'office à une révision de la prestation transitoire pour évaluer si les conditions d'octroi sont toujours remplies compte tenu des nouvelles circonstances. Étant donné que, selon les règles du droit européen (voir ch. 7.2), la prestation transitoire est qualifiée de prestation de pré-retraite, elle peut être versée dans un État membre de l'UE ou de l'AELE une fois qu'elle a été acquise en Suisse. L'ajustement au pouvoir d'achat se fonde sur les parités du pouvoir d'achat déterminées par l'OFS³⁸.

Art. 7 Dépenses reconnues

En ce qui concerne les dépenses reconnues, on peut également renvoyer en grande partie aux dispositions de la LPC. Une différence est néanmoins prévue à l'*al. 1, let. a:* les montants destinés à la couverture des besoins vitaux sont supérieurs de 25 % à ceux fixés à l'art. 10, al. 1, let. a et b, LPC. Cette majoration est justifiée parce que les bénéficiaires d'une prestation transitoire doivent payer eux-mêmes leurs frais de maladie et d'invalidité avec la part destinée à couvrir les besoins vitaux. De plus, contrairement aux PC, il n'est pas prévu d'exempter les bénéficiaires d'une prestation transitoire de la redevance radio et TV. Cette dernière doit donc également être couverte avec la part destinée aux besoins vitaux.

L'*al. 1, let. g,* règle les cotisations à la prévoyance professionnelle en cas d'assurance facultative. Cette précision s'explique notamment par la possibilité de maintenir l'assurance auprès de la dernière institution de prévoyance que la réforme des PC offre aux personnes qui perdent leur emploi après avoir atteint l'âge de 58 ans (art. 47a LPP conformément au ch. II.2 de la réforme des PC). Sont reconnues au titre des dépenses les cotisations à la prévoyance professionnelle obligatoire (parts de l'employé et de l'employeur), dont font partie les cotisations d'épargne, les cotisations de risque et les contributions aux frais d'administration ainsi que, en cas de découvert de l'institution de prévoyance, les contributions d'assainissement.

³⁸ www.statistique.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Prix > Parités de pouvoir d'achat.

Toutefois, les cotisations d'épargne ne sont prises en considération qu'à hauteur de la prévoyance minimale prévue par la LPP. Étant donné que la LPP ne fixe pas le montant des cotisations, le taux des bonifications de vieillesse des personnes de plus de 55 ans sert de référence pour les cotisations d'épargne (art. 16 LPP). Autrement dit, la part des cotisations d'épargne qui excède le montant des bonifications de vieillesse visées à l'art. 16 LPP et qui est calculé sur le salaire assuré dans la LPP – ce qu'on appelle le salaire coordonné – n'est pas reconnue au titre des dépenses (voir art. 8 LPP). À partir de l'âge de 55 ans, les bonifications de vieillesse s'élevaient à 18 % du salaire coordonné. Ainsi, une personne dont le salaire AVS s'élevait à 64 885 francs, par exemple, et qui, après avoir perdu son emploi, maintient sa prévoyance professionnelle dans l'institution de prévoyance de son ancien employeur en vertu de l'art. 47a LPP (conformément au ch. II.2 de la réforme des PC), peut tout au plus verser des cotisations d'épargne pour un montant de 7200 francs, soit 18 % de 40 000 francs (= 64 885 francs – déduction de coordination LPP de 24 885 francs). Le salaire maximal assuré dans la LPP est de 85 320 francs. Après déduction du montant de coordination, le salaire coordonné est de 60 435 francs au plus. Par conséquent, la cotisation d'épargne maximale à prendre en compte est de 10 878 francs.

Les *al. 2 à 6* reprennent les dispositions de l'art. 10, al. 1^{bis} à 1^{sexies}, LPC (conformément au ch. II.2 de la réforme des PC). L'al. 2 règle le calcul du montant maximal reconnu au titre du loyer lorsque plusieurs personnes vivent dans le même ménage. Les al. 3 à 6 concernent la répartition des communes entre les trois régions déterminantes pour la prise en compte du loyer.

Les autres dispositions sont reprises de l'art. 10 LPC dans sa version révisée. Les différences de formulation par rapport à l'al. 1, let. a, ch. 3, et h sont de nature purement rédactionnelle.

Art. 8 Revenus déterminants

Un renvoi à la LPC dans sa version révisée est également possible en ce qui concerne la prise en compte des revenus déterminants. Les points suivants méritent d'être précisés.

Al. 1, let. a: cette disposition règle la prise en compte du revenu d'une activité lucrative de l'ayant droit. Il ne peut s'agir dans ce cas que d'un revenu de faible importance (rémunération de services de conciergerie, par ex.).

Let. c: pour l'imputation de la fortune, la disposition reprend la réglementation applicable aux personnes qui ont droit à des PC à l'AI ou à une rente pour survivants, ce qui place toutes les personnes qui n'ont pas encore droit à une rente de vieillesse de l'AVS sur un pied d'égalité.

Let. d: si la perception d'une rente de vieillesse AVS ou d'une rente AI exclut tout droit à une prestation transitoire, il se peut en principe que l'ayant droit d'une prestation transitoire bénéficie néanmoins d'une rente de l'assurance-accidents ou du 2^e pilier, par exemple. De telles rentes doivent être prises en compte dans les revenus déterminants, à l'instar de celles perçues par le conjoint et des rentes pour enfant ou pour orphelin.

Let. h: cette disposition précise que toutes les réductions individuelles de primes, et non uniquement celles accordées pour la période concernée par un versement rétroactif de la prestation, doivent être prises en compte dans les revenus déterminants. En effet, à la différence de la LPC, la possibilité d'un versement direct aux assurés-maladie n'est pas prévue dans le présent contexte, étant donné que les prestations transitoires seront entièrement financées par la Confédération.

Art. 9 Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

Cet article précise la compétence du Conseil fédéral en matière de dispositions d'exécution. Celles-ci correspondront vraisemblablement aux dispositions d'exécution de la LPC.

Art. 10 Adaptation du montant des dépenses reconnues et des revenus déterminants

Lorsque les rentes de l'AVS et de l'AI sont adaptées à l'évolution des salaires et des prix, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée le montant des revenus déterminants et celui des dépenses reconnues. Cette disposition s'applique aussi à la prestation transitoire. Dans ce contexte, l'expression «de manière appropriée» signifie que tous les éléments du calcul ne sont pas systématiquement adaptés en cas d'augmentation des rentes.

Art. 11 Renonciation à des revenus ou parts de fortune

Cette disposition reprend la nouvelle réglementation concernant le dessaisissement de fortune et la renonciation à des revenus qui a été introduite dans la LPC à l'occasion de la réforme des PC. En ce qui concerne la renonciation à des revenus (*al. 1*), il ne peut s'agir que du revenu du conjoint.

Art. 12 Naissance et extinction du droit à la prestation transitoire

La prestation transitoire vise à couvrir les besoins vitaux après l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage et jusqu'à la naissance du droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Selon l'*al. 1*, un versement rétroactif de la prestation transitoire avant la date de la demande serait contraire à la logique de ce système et n'est donc pas prévu.

Une personne arrive en fin de droit le mois au cours duquel elle perçoit sa dernière indemnité journalière de l'assurance-chômage ou au cours duquel le délai-cadre d'indemnisation expire. Par exemple, si une personne perçoit sa dernière indemnité journalière le 15 du mois et dépose immédiatement sa demande de prestation, elle a déjà droit à la prestation transitoire pour ce mois. Les indemnités journalières que lui a versées l'assurance-chômage sont alors prises en compte en tant que revenu déterminant conformément à l'art. 8, al. 1, let. d.

Al. 2: la principale raison pour laquelle une condition d'octroi pourrait ne plus être remplie serait un changement de la situation économique. Une autre raison pourrait être un départ de Suisse à destination d'un État non-membre de l'UE ou de l'AELE.

Les ayants droit à une prestation transitoire ont l'obligation d'annoncer toute circonstance susceptible de mettre fin au droit à la prestation.

Art. 13 Exécution forcée et compensation

Al. 1: étant donné que la prestation transitoire vise à garantir le minimum vital, elle est soustraite à toute exécution forcée, à l'instar des PC et des rentes du 1^{er} pilier (art. 20 LPC et 20, al. 1, LAVS).

Al. 2: à l'instar des PC, la prestation transitoire peut servir à compenser des créances en restitution. Il est possible de compenser les demandes en restitution de prestations transitoires avec des prestations transitoires échues, mais aussi avec des prestations échues en vertu de lois régissant d'autres assurances sociales, pour autant que ces lois autorisent la compensation. Ainsi, il est possible de compenser les prestations transitoires avec des prestations échues au titre de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire, de l'assurance-chômage et avec des allocations familiales. Étant donné que la prévoyance professionnelle – y compris la partie subobligatoire – ne prévoit pas la possibilité d'une compensation, une base permettant de procéder à une telle compensation est inscrite dans le présent projet de loi.

Al. 3: comme pour les PC, il faut examiner d'office la possibilité de remettre l'obligation de restituer avant de procéder à une compensation. Pour qu'une remise soit possible, la personne soumise à l'obligation de restituer doit être de bonne foi et se trouver dans une situation difficile. Étant donné que la définition des situations difficiles ressort des critères du système des PC (art. 5 de l'ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales³⁹), les personnes qui sont de bonne foi bénéficieront en règle générale d'une remise.

Al. 4: cette disposition empêche qu'une assurance sociale ou une institution de prévoyance ait à verser une prestation à double parce qu'elle ignore qu'un assuré perçoit une prestation transitoire. Tant que l'assureur ou l'institution de prévoyance n'a pas connaissance du droit de compensation dont bénéficie l'organe d'exécution, il peut verser sa prestation à l'assuré avec effet libératoire. L'organe d'exécution est donc tenu d'annoncer en temps utile la compensation d'une prestation échue. Une disposition similaire existe déjà pour la compensation des créances et prestations de l'assurance-chômage avec les créances et les prestations d'autres assurances sociales (art. 94, al. 2, LACI).

Art. 14 Exclusion du recours contre le tiers responsable

Selon la pratique actuelle, il n'y a pas de recours concernant les PC versées. Il doit en aller de même pour la prestation transitoire. De l'avis général, il est entendu qu'aucun recours ne doit être possible pour les prestations sous condition de ressources. Afin de maintenir cette pratique, il faut préciser expressément que les dispositions afférentes de la LPGA ne sont pas applicables à la prestation transitoire.

Art. 15 Organes compétents

Al. 1: les organes chargés du versement des PC, à savoir les organes d'exécution désignés par les cantons en vertu de l'art. 21, al. 2, LPC sont compétents pour examiner les demandes de versement d'une prestation transitoire, pour en fixer le montant et pour procéder à son versement. Ces organes disposent d'une longue expérience dans le calcul des prestations sous condition de ressources. Comme pour les PC, l'organe d'exécution du canton dans lequel le requérant est domicilié au moment de la demande est compétent pour examiner cette dernière et pour verser la prestation. En cas de changement de canton, la compétence passe au canton dans lequel la personne élit domicile. Lorsqu'une personne transfère son domicile dans un État membre de l'UE, en Islande, en Norvège ou au Liechtenstein, la prestation transitoire est versée dans cet État. Le canton dans lequel la personne a déposé sa demande de prestation transitoire reste compétent pour examiner la demande, fixer le montant de la prestation et en assurer le versement. Cependant, le droit à la prestation transitoire ne peut pas prendre naissance si la personne est domiciliée dans l'un de ces pays.

Art. 16 Applicabilité de la LAVS

S'agissant des données personnelles et de la communication de données, le numéro AVS et les mesures de précaution, les dispositions applicables à la prestation transitoire sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux PC.

Art. 17 Communication des prestations transitoires et saisie dans le système d'information PC

Les prestations transitoires seront intégrées au système d'information PC par analogie avec les prestations complémentaires. Il n'est pas prévu de créer un nouveau système d'information pour les prestations transitoires, vu que leur nombre sera vraisemblablement limité. Comme la conception de la prestation transitoire s'inspire dans une large mesure du système des PC, il est logique de procéder ainsi. Cela permettra notamment d'effectuer des contrôles de plausibilité et d'éviter ou de détecter des paiements à double. En même temps, ces données seront précieuses pour le suivi du développement de la prestation. Compte tenu des conditions d'octroi de la prestation transitoire (en particulier la durée de 20 ans pour l'assurance à l'AVS et le revenu minimal et celle qui précède immédiatement l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage), une application de l'art. 26a LPC (communication de données aux autorités migratoires) n'est pas nécessaire.

Art. 18 Accès au système d'information PC

Cette disposition détermine qui peut accéder aux données sensibles. Il s'agit des mêmes services que ceux qui ont accès aux données relatives aux PC, en particulier les organes d'exécution des PC des cantons et l'autorité de surveillance responsable de la prestation transitoire, à savoir l'OFAS. Contrairement aux dispositions régissant les PC, la fondation suisse Pro Senectute, l'association suisse Pro Infirmis et la fondation suisse Pro Juventute n'auront pas accès à ces informations. Ces organisa-

tions n'offrent pas aux personnes concernées une aide ponctuelle, comme elles le font parfois pour les bénéficiaires de PC.

Art. 19 Effet suspensif

Grâce à cette disposition, un recours contre la réduction ou la suppression du droit à une prestation transitoire n'aura pas d'effet suspensif, ce qui permettra de mettre immédiatement en œuvre une réduction ou une suppression de prestation. Cette possibilité sert à éviter des demandes en restitution ultérieures.

Art. 20 Surveillance de la Confédération

Comme les PC, la prestation transitoire doit être soumise à la surveillance de la Confédération, plus particulièrement à celle de l'OFAS, chargé de garantir une exécution de qualité et conforme à la loi de cette prestation. Pour ce point, il est possible de renvoyer au commentaire des dispositions correspondantes dans la LPC.

Art. 21 (Financement)

Al. 1: les prestations transitoires sont des prestations sous condition de ressources; à ce titre, elles doivent être financées par des recettes fiscales et non par des cotisations. En l'absence d'une base constitutionnelle, les cantons ne peuvent pas être appelés à participer au financement. Les prestations transitoires sont donc financées par les ressources générales de la Confédération.

Al. 2: l'exécution de la présente loi doit être financée par les sources de financement propres des cantons et par le système fédéral de péréquation financière. À la différence de la LPC (voir art. 24 LPC), il n'est pas nécessaire de créer une base légale pour subventionner spécifiquement les charges d'exécution des cantons, car des économies de l'ordre de 20 millions de francs par an sont attendues dans l'aide sociale à partir de 2026. Les cantons verront également leurs charges au titre des PC diminuer (voir ch. 6.3.1).

Al. 3: l'ordonnance devra préciser les modalités de remboursement des frais aux cantons. Il est prévu de s'aligner sur la procédure correspondante dans le système des PC.

Art. 22 (Dispositions pénales)

Les dispositions pénales s'inspirent de celle de la LPC. Cela se justifie du fait que la ressemblance entre les PC et la prestation transitoire – il existe dans les deux cas une obligation de faire part de sa situation financière et d'annoncer les changements pertinents – conduira à des situations similaires.

Art. 23 (Relations avec le droit européen)

Étant donné que, sur le fond, la nouvelle prestation sera comprise dans le champ d'application des règles de coordination européennes conformément à l'annexe II de l'ALCP, il faut inscrire un renvoi aux dispositions correspondantes dans la loi. Ce

renvoi correspond à celui que l'on trouve dans les autres lois sur les assurances sociales.

Al. 1: cet alinéa désigne le droit applicable, en se référant au champ d'application personnel, à l'acte normatif européen concerné et à la version de l'annexe II de l'ALCP qui est déterminante pour la Suisse. Les règlements (CE) nos 883/2004⁴⁰ et 987/2009⁴¹, qui s'appliquent aussi à la Suisse depuis la 3^e mise à jour de l'annexe II de l'ALCP, sont mentionnés. L'annexe II de l'ALCP continue néanmoins de se référer aux anciens règlements (CE) nos 1408/71 et 574/72 lorsque les règlements (CE) nos 883/2004 et 987/2009 y renvoient ou pour les cas relevant du passé.

Al. 2: l'alinéa contient les mêmes précisions en ce qui concerne l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)⁴² (convention AELE).

Al. 3: cette disposition accorde au Conseil fédéral la compétence d'adapter de sa propre autorité les renvois faits dans les lois sur les assurances sociales aux actes normatifs européens visés aux al. 1 et 2 chaque fois que l'annexe II de l'ALCP ou l'appendice 2 de l'annexe K de la convention AELE aurait été modifiés.

Al. 4: cet alinéa précise que toutes les expressions utilisées dans les lois sur les assurances sociales pour désigner les États membres de l'UE désignent les États contractants auxquels l'ALCP est applicable.

Art. 25 Dispositions transitoires

Les personnes qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage avant que la LPtra entre en vigueur n'auront pas droit à la prestation transitoire. Selon l'art. 2, al. 3, une personne arrive en fin de droit le mois au cours duquel elle perçoit la dernière indemnité journalière de l'assurance-chômage ou au cours duquel le délai-cadre d'indemnisation expire. Par conséquent, si une personne perçoit sa dernière indemnité journalière le 31 décembre précédant l'entrée en vigueur de la LPtra ou si son délai-cadre d'indemnisation expire à cette date, elle arrive en fin de droit au mois de décembre, soit avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette personne n'aura donc pas de droit à la prestation transitoire.

⁴⁰ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, dans le **RS 0.831.109.268.1**.

⁴¹ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16.9.2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (avec annexes), JO L 284 du 30.10.2009, p. 1; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, au **RS 0.831.109.268.11**.

⁴² **RS 0.632.31**

Modification d'autres actes (annexe)

1. Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981⁴³

Art. 4, al. 6, let. c

Comme pour les PC, la contribution de solidarité ne doit pas entraîner une réduction du montant de la prestation transitoire.

2. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁴⁴

Art. 24, let. k

En tant que prestation versée sous condition de ressources visant à couvrir le minimum vital, la prestation transitoire est exonérée de l'impôt. Il serait contradictoire de réduire une prestation visant à couvrir le minimum vital qui est financée par les fonds publics en la rendant imposable. De ce fait, la prestation transitoire est exonérée d'impôt par analogie avec les autres prestations sous condition de ressources (PC et aide sociale).

3. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes⁴⁵

Art. 7, al. 4, let. n

Le commentaire concernant la LIFD s'applique également à la présente disposition.

4. Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁴⁶

Art. 90a, al. 2

La Confédération augmente sa participation au fonds de l'assurance-chômage pour les années 2020 à 2022 afin de mettre en œuvre des mesures visant à favoriser la réinsertion de la main-d'œuvre indigène sur le marché du travail (voir ch. 4.1.4). Le montant nécessaire doit être inscrit dans la LACI.

⁴³ RS 211.223.13

⁴⁴ RS 642.11

⁴⁵ RS 642.14

⁴⁶ RS 837.0

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières

6.1.1 Entrées annuelles dans le système des prestations transitoires

Le nombre et les caractéristiques des chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus constituent le point de départ pour évaluer le nombre de personnes qui auront droit à une prestation transitoire. Sur la période comprise entre 2015 et 2018, en moyenne 2610 chômeurs de 60 ans ou plus sont arrivés chaque année en fin de droit.

Tableau 6

Chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus par sexe, 2015–2018

Sexe	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2015–2018
Femmes	876	928	965	975	936
Hommes	1576	1631	1808	1682	1674
Total	2452	2559	2773	2657	2610

Source: SECO – Évaluation spéciale SIPAC, mai 2019

Afin d'estimer sur cette base les entrées annuelles dans le système de la prestation transitoire, il convient de déduire, du nombre de chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus, le nombre de personnes qui ne remplissent pas toutes les conditions d'octroi. Ces estimations ont été réalisées en utilisant la base de données WiSiER. Servant à l'analyse de la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite, cette base de données associe à des données fiscales fournies par les cantons des données de l'OFS (situation du ménage), de la Centrale de compensation (registre des revenus) et du SECO (données de l'assurance-chômage). Les conséquences de chaque condition d'octroi sur le nombre de chômeurs en fin de droit susceptibles de bénéficier d'une prestation transitoire sont énumérées ci-après:

- L'obligation d'avoir, au cours des 15 ans précédant immédiatement l'arrivée en fin de droit, réalisé pendant dix ans un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse exclut 450 personnes du droit à la prestation transitoire.
- L'obligation d'avoir été assuré à l'AVS pendant au moins 20 ans et d'avoir réalisé un revenu annuel provenant d'une activité lucrative qui atteint au moins 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse exclut 140 personnes supplémentaires du droit à la prestation transitoire.
- L'obligation de disposer d'une fortune inférieure à 100 000 francs (pour les personnes seules) ou 200 000 francs (pour les couples mariés) exclut 645 personnes supplémentaires du droit à la prestation transitoire. Cependant, 85 de ces personnes disposent d'une fortune qui n'excède pas 125 000 francs (personnes seules) ou 250 000 francs (couples) et 60 autres d'une fortune qui n'excède pas 150 000 francs (personnes seules) ou 300 000 francs (couples). En supposant que les premières auront consommé

la part excédentaire de leur fortune au bout d'un an et les secondes au bout de deux ans, consommation qui les fera alors passer sous le seuil de la fortune, le nombre de personnes ne remplissant pas les conditions d'octroi de la prestation transitoire en raison d'une fortune trop élevée sera ramené de 645 à 500 dans les deux années qui suivent leur arrivée en fin de droit.

- 70 autres personnes sont exclues du droit à la prestation en raison du revenu trop élevé de leur conjoint.

En conséquence, sur les 2610 chômeurs de 60 ans ou plus qui arrivent chaque année en fin de droit, 1305 remplissent immédiatement l'ensemble des conditions d'octroi (410 femmes et 895 hommes). Ce nombre passe à 1390 personnes un an après l'arrivée en fin de droit et à 1450 personnes deux ans après.

6.1.2 Évolution de l'effectif

L'évaluation de l'effectif pour la période 2021–2035 s'appuie, d'une part, sur l'estimation des entrées annuelles moyennes et, d'autre part, sur l'évolution de la population active⁴⁷. S'agissant de l'évolution de l'effectif, il faut en outre tenir compte du fait qu'une partie des personnes bénéficiaires d'une prestation transitoire retrouveront un emploi, ce qui aura pour effet de supprimer ou de réduire ladite prestation. L'hypothèse suivante a été utilisée concernant la part des personnes qui sortiront du système⁴⁸:

Nombre d'années avant d'atteindre l'âge ordinaire de la retraite

5 ans	4 ans	3 ans	2 ans	1 an
10 %	5 %	2,5 %	1,25 %	0,625 %

En l'absence d'évolutions majeures du marché du travail susceptibles d'influer fortement sur le nombre de chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus dans les prochaines années, et en dehors de tout effet d'aubaine et de tout changement de comportement sur le marché, ces hypothèses aboutissent à l'évaluation suivante de l'effectif pour la période 2021–2035 si la loi entre en vigueur en 2021:

Estimation de l'évolution de l'effectif 2021–2035

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1400	2600	3600	4200	4400	4600	4600	4600	4600	4500	4500	4400	4300	4300	4200

⁴⁷ OFS, Scénario démographique A-00-2015.

⁴⁸ Voir Fluder et al. (217): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'intention du SECO.

6.1.3 Estimation du montant moyen de la prestation transitoire

Le montant de la prestation transitoire est calculé selon les règles applicables au calcul de la PC et correspond donc à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. La prestation transitoire inclut en outre le montant pour la prime d'assurance-maladie. En conséquence, on peut estimer le montant moyen de la prestation transitoire à l'aide des données disponibles sur les PC, en prenant soin néanmoins de modifier certains éléments qui interviennent spécifiquement dans le calcul de la PC. Concrètement, il a été procédé aux adaptations suivantes sur les cas de PC pris pour base en vue d'estimer le montant de la prestation transitoire:

- L'hypothèse a été faite que la personne ne bénéficie d'aucune prestation de l'AVS/AI, de l'assurance-chômage ou d'une autre assurance sociale.
- Seule la moitié des prestations versées au conjoint par la prévoyance professionnelle, l'assurance militaire, l'assurance-accidents ou une assurance privée est prise en compte au titre des revenus déterminants.
- Le revenu de l'activité lucrative du conjoint est pris en compte à hauteur de 80 %.
- Le montant reconnu au titre des besoins vitaux correspond à 125 % de celui fixé par la LPC.
- Le montant maximal de la prestation transitoire correspond à trois fois le montant servant à couvrir les besoins vitaux fixé par la LPC.
- Les dépenses reconnues comprennent les éventuelles cotisations LPP versées en vertu de la possibilité de maintenir l'assurance à titre facultatif introduite par la réforme des PC (art. 47a LPP selon le ch. II.2 de la modification du 22 mars 2019 de la LPC). Dans l'hypothèse où un quart des personnes bénéficiant de la prestation transitoire maintiennent leur prévoyance en versant elles-mêmes les cotisations du 2^e pilier, le montant moyen de la prestation transitoire augmente de 130 francs par mois.

En appliquant cette méthode à tous les cas de PC concernant des bénéficiaires âgés de 60 à 70 ans et vivant à leur domicile, on obtient, sur la base des données des PC de 2018, une prestation transitoire moyenne d'environ 3500 francs par mois pour les personnes seules et de 4625 francs par mois pour les couples mariés.

6.1.4 Estimation des coûts

Si l'on se fonde sur le montant moyen de la prestation transitoire tel qu'il a été estimé au ch. 6.1.3, et en supposant que l'entrée dans le système se répartit de manière égale tout au long de l'année, il faut prévoir, pour la période 2021–2035 et dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la loi en 2021, les coûts suivants:

Coûts estimés 2021–2035, en millions de francs, aux prix de 2019

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
30	100	150	190	210	220	230	230	230	230	230	220	220	220	220

Compte tenu de l'évolution de l'effectif, les coûts augmenteront continuellement au cours des cinq premières années suivant l'introduction de la prestation transitoire pour ensuite se maintenir à un niveau plus ou moins stable. Outre le montant moyen de la prestation transitoire par personne, l'estimation des coûts dépend aussi fortement de l'évolution du nombre de chômeurs en fin de droit de 60 ans ou plus et du nombre de ces personnes qui rempliront en fin de compte l'ensemble des conditions d'octroi de la prestation transitoire. Ces éléments peuvent changer en raison de l'évolution économique générale et, en particulier, de la situation sur le marché de l'emploi. Il convient de tenir compte de cette incertitude dans l'interprétation des coûts estimés. Suivant le scénario retenu pour l'évolution de la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail et pour les possibles effets d'aubaine induits par la prestation sur le comportement des employeurs et des employés, il faut tabler sur des coûts annuels compris entre 200 et 300 millions de francs.

6.2 Conséquences pour la Confédération

6.2.1 Conséquences financières

Les coûts de la prestation transitoire doivent être couverts par les ressources générales de la Confédération. La charge financière pour la Confédération n'est toutefois pas égale aux coûts de la prestation transitoire. D'une part, certaines personnes renonceront, grâce à la prestation transitoire, à demander le versement anticipé de la rente AVS. Parmi celles-ci, certaines auraient dans ce cas également eu droit à des PC, lesquelles sont financées à hauteur de cinq huitièmes par la Confédération (art. 13, al. 1, LPC). Grâce à la prestation transitoire, ces cas de PC ne surviendront pas avant que la personne concernée ait atteint l'âge ordinaire de la retraite. En supposant que cette situation concerne un tiers des bénéficiaires d'une prestation transitoire, il en résultera des économies de l'ordre de 20 millions de francs par an pour le régime des PC, qui profiteront à hauteur de 12,5 millions à la Confédération et de 7,5 millions aux cantons. D'autre part, le fait de renoncer à la perception anticipée de la rente AVS aura encore d'autres incidences sur les PC, car l'AVS et la prévoyance professionnelle sanctionnent l'allongement de la durée de perception de leurs prestations par une réduction actuarielle. Les rentes constituant des revenus déterminants pour le calcul de la PC, une baisse des rentes fait augmenter le montant de la PC. Or, comme la prestation transitoire prévient le versement anticipé de la

rente AVS, cet effet est, lui aussi, écarté. Les économies qui en découlent pour le système des PC ne seront certes pleinement effectives que 20 ans environ après l'introduction de la prestation transitoire. Cependant, les dépenses au titre des PC diminueront déjà d'au moins 10 millions de francs supplémentaires à partir de 2035, dont 6,25 millions pour la Confédération.

Par ailleurs, la Confédération charge l'assurance-chômage et les ORP de mettre en place des mesures d'accompagnement, de 2020 à 2022, visant à renforcer l'intégration des seniors en recherche d'emploi ou en fin de droit et à réduire la nécessité de recourir à la prestation transitoire. À cet effet, la Confédération augmentera sa contribution à l'assurance-chômage de 69,5 millions de francs par an pendant ces trois années, soit un montant total de 208,5 millions de francs.

6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'introduction de la prestation transitoire ne nécessite pas de personnel supplémentaire pour l'OFAS. Le montant d'une prestation transitoire qui doit être versée dans un État membre de l'UE ou de l'AELE est fixé et versé par la caisse cantonale de compensation, si bien que cela n'a pas de répercussions pour la Caisse suisse de compensation.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains et les agglomérations

6.3.1 Conséquences financières

Une partie des personnes qui sont aujourd'hui tributaires de l'aide sociale percevront à l'avenir une prestation transitoire à la place. La prestation transitoire allégera en conséquence la charge pesant sur les cantons et les communes. Selon une estimation réalisée sur la base des données WiSiER, environ 12 % des bénéficiaires de la prestation transitoire seraient dans cette situation.

Les auteurs d'un rapport⁴⁹ rédigé pour la CSIAS évaluent le coût moyen par cas d'aide sociale à 3009 francs par mois. Après la phase de lancement de la prestation transitoire, c'est-à-dire à compter de 2026, il en résultera pour l'aide sociale des économies annuelles de près de 20 millions de francs.

Les cantons verront également leurs charges au titre des PC diminuer. Une partie des chômeurs en fin de droit qui demandent aujourd'hui le versement anticipé de la rente AVS et perçoivent des PC auront droit à une prestation transitoire. Par conséquent, cette dernière mettra non seulement fin au versement de PC, mais permettra aussi de réaliser des économies durables: les PC qui seront octroyées, le cas échéant, aux personnes lorsqu'elles atteindront l'âge de la retraite seront moins élevées, parce

⁴⁹ Bieri, O. et Ramsden, A. (2018): Prestations complémentaires pour travailleurs âgés (PCA). Rapport à l'attention de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

qu'elles viendront compléter des rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelles non réduites. Ces économies profiteront à hauteur des trois huitièmes aux cantons.

6.3.2 Organisation

Le système de la prestation transitoire s'inspire très largement de celui des PC. C'est pourquoi sa mise en œuvre doit incomber aux organes d'exécution des PC. Au regard des économies susceptibles d'être réalisées par les cantons grâce à la prestation transitoire, il est très probable qu'ils supporteront eux-mêmes les charges administratives supplémentaires.

6.4 Conséquences économiques

6.4.1 Étude du Bureau BASS

L'OFAS a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS d'étudier les incitations et les conséquences économiques et sociales de la loi fédérale proposée⁵⁰. Un modèle d'impact, élaboré sur la base de la littérature scientifique théorique et empirique, a été utilisé pour examiner les mesures d'encouragement dans l'assurance-chômage et la prestation transitoire à la lumière des objectifs fixés, mais aussi pour identifier les éventuelles conséquences non souhaitées (incitations négatives présumées, par ex.).

Le point de départ du modèle d'impact est la conception du projet, y compris les objectifs qui lui sont assignés et qui servent de référence pour l'appréciation. Ces objectifs sont les suivants:

- améliorer les chances de réinsertion des chômeurs indigènes âgés;
- garantir un passage à la retraite plus serein aux personnes âgées de 60 ans ou plus, qui ont exercé pendant de nombreuses années une activité lucrative en Suisse et qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage, et
- protéger la prévoyance vieillesse des personnes cibles.

La conception des mesures proposées (mesures d'encouragement et prestations transitoires) a été analysée à la lumière des facteurs contextuels pertinents, en particulier le marché du travail transfrontalier et les changements structurels dus à la transformation numérique et à la mondialisation, avec pour corollaire le risque de déficit de qualifications qui peut apparaître au cours de la vie active. Le fait que les salaires (et les charges salariales) augmentent avec l'âge et que les atteintes à la santé soient plus fréquentes a également été pris en compte, de même que l'orga-

⁵⁰ Rudin, M.; Stutz H.; Guggisberg, J. (2019): Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 6/19, Berne.

nisation actuelle de l'assurance-chômage, avec l'accès à des qualifications complémentaires et le problème du maintien de la prévoyance vieillesse en cas de chômage.

6.4.2 Résultats de l'étude BASS concernant les mesures d'encouragement dans l'assurance-chômage

L'étude rappelle que l'ouverture à l'échelle européenne du marché du travail a accru la pression concurrentielle pour les personnes actives âgées. Parallèlement, elle souligne que le système suisse de formation et de formation continue ne vise pas toujours à maintenir, grâce à la transmission des qualifications adéquates, la compétitivité de la main-d'œuvre indigène tout au long de la vie active. À cet égard, le fait que les mesures d'encouragement prévoient un renforcement des liens entre la formation professionnelle et l'assurance-chômage, et en particulier une attention accrue pour les chômeurs âgés, est un élément qui fait l'objet d'une appréciation positive. L'existence d'un lien systématique entre la formation professionnelle et l'assurance-chômage inciterait davantage la population active vieillissante à pratiquer l'apprentissage tout au long de la vie. Avec les mesures supplémentaires destinées aux chômeurs difficiles à placer, en particulier les chômeurs âgés (programme d'impulsion), et l'accès plus aisé aux mesures de formation et d'emploi pour les chômeurs de plus de 50 ans en fin de droit, les ORP obtiennent en outre des moyens et des instruments spécifiques pour contribuer à maintenir l'employabilité du groupe cible. L'étude souligne à cet égard le rôle essentiel que jouent les ORP dans la réinsertion des personnes sans emploi et elle recommande, en complément des mesures prévues, d'examiner une meilleure prise en compte, dans les contrôles internes, des efforts fournis pour les chômeurs âgés difficiles à placer.

6.4.3 Résultats de l'étude BASS concernant la prestation transitoire

En ce qui concerne la conception de la prestation transitoire, l'étude constate que, grâce à l'alignement sur le système des PC, les objectifs qui lui sont assignés (garantir un passage plus serein à la retraite, protéger la prévoyance vieillesse) paraissent réalistes et atteignables pour ce qui est de la situation de vie, du maintien d'une fortune limitée et du maintien de la couverture de prévoyance des personnes âgées. La façon dont les conditions d'octroi sont définies garantit que les personnes cibles sont effectivement des personnes qui ont exercé une activité lucrative pendant de longues années en Suisse et qui présentent un besoin réel. L'étude signale néanmoins de possibles problèmes d'équité. L'avant-projet examiné instaure une forte inégalité de traitement entre les sexes, les hommes ayant nettement plus de chances que les femmes de remplir les conditions fixées. Ce problème ne saurait toutefois être résolu dans le cadre d'un système lié à l'assurance-chômage. La protection sociale dépend de manière essentielle du niveau de revenu et du taux d'occupation. Elle désavantage donc structurellement les femmes qui présentent des interruptions de carrière et un faible taux d'occupation. En prévoyant une durée d'assurance de 20 ans, alors que la durée ordinaire de cotisation est de 44 ans, et en exigeant que le

revenu minimal provenant d'une activité lucrative soit réalisé pendant 10 ans seulement au cours des 15 ans qui précèdent immédiatement l'arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage, le modèle proposé dans le message tient compte au mieux de la situation des femmes.

6.4.4 Littérature spécialisée et autres conséquences pour l'économie nationale

Dans la littérature économique, diverses études traitent du droit plus long aux indemnités journalières de l'assurance-chômage pour les personnes plus âgées et en exposent les potentielles incitations. À titre d'exemple de cette littérature, on peut citer Lalive R. et Zweimüller J. (2002), Lalive R. (2008), Lalive R., Landais C. Zweimüller J. (2015), Inderbitzin L., Staubli S. et Zweimüller J. (2016), Jäger S., Schoefer B., Zweimüller J. (2019). Une analyse de la rente-pont instaurée en 2011 dans le canton de Vaud, dont la conception en tant que prestation sous condition de ressources est comparable à celle des prestations transitoires, a été publiée par Abrassart A., Guggenbühl T., Stutz H. (2015). Cette littérature⁵¹ porte principalement sur des modèles de prolongation de la durée de perception des indemnités de chômage ou sur des modèles de préretraite. Il existe très peu de modèles comparables à celui de la prestation transitoire, c'est-à-dire intervenant après la période de placement ordinaire mais infructueuse de l'assurance-chômage et garantissant uniquement la couverture des besoins vitaux. Ce constat vaut notamment pour le modèle autrichien (voir ci-dessous). En revanche, la rente-pont mise en place dans le canton de Vaud est conçue, au même titre que les PC, comme une prestation sous condition de ressources visant à garantir le minimum vital et s'apparente à la prestation transitoire, même si ces conditions d'octroi sont moins restrictives.

En ce qui concerne les employeurs, la crainte est qu'ils soient moins disposés à continuer d'employer des travailleurs âgés. Cela pourrait se produire dans des entreprises qui se soucient actuellement de leur bonne réputation et de leur responsabilité

⁵¹ Abrassart, A.; Guggenbühl, T.; Stutz, H. (2015): Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la «rente-pont» (LPCFam), sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud, Berne: Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Lalive, R. et Zweimüller J. (2002): «Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity», *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA, Discussion Paper Series*, n° 492. Lalive, R. (2008): «How Do Extended Benefits Affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach», *Journal of Econometrics*, vol. 142, n° 3, pp. 785–806. Lalive, R.; Landais, C.; Zweimüller, J. (2015): *Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs. American Economic Review*, vol. 105, n° 12, pp. 3564–3596. Inderbitzin, L.; Staubli, S.; Zweimüller, J. (2016): «Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution», *American Economic Journal*, vol. 8, n° 1, pp. 253–288. Jäger, S.; Schoefer, B.; Zweimüller, J. (2019): Hakaola, T. et Uusitalo, R (2005): *Not so Voluntary Retirement Decisions? Evidence From a Pension Reform, Journal of Public Economics* 89: pp. 2121–2136. Dorn, D. et Sousa-Poza, A. (2007): «'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis», *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Series*, n° 2714.

sociale dans leurs décisions en matière de personnel. L'existence de la prestation transitoire pourrait les amener à licencier plus facilement leurs travailleurs âgés, car les conséquences sur le plan social seraient atténuées. Cependant, le fait d'avoir moins de scrupules à licencier pourrait aussi, s'il devait se vérifier, avoir pour conséquence de faciliter l'embauche de travailleurs âgés. L'expérience faite avec la rente-pont du canton de Vaud ne confirme toutefois pas les craintes évoquées précédemment. Si l'on suppose que les entreprises emploient des personnes pour des considérations économiques, la prestation transitoire ne représente pas une base de décision pertinente pour elles. L'idée selon laquelle des entreprises pourraient utiliser le système de la prestation transitoire pour envoyer leurs salariés en retraite anticipée ne tient pas compte du fait que l'octroi de cette prestation implique un passage par l'assurance-chômage, c'est-à-dire la participation à des mesures actives de réinsertion d'un ORP et une période de recherche d'emploi d'au moins deux ans. Suivant les résultats de ces efforts, les personnes concernées peuvent reprendre pied sur le marché du travail. Lors de l'analyse des incitations négatives associées à la prestation transitoire, il faut toujours garder à l'esprit qu'une personne ne peut pas déterminer par elle-même si elle arrivera ou non en fin de droit dans l'assurance-chômage.

L'hypothèse selon laquelle l'existence de la prestation transitoire pourrait inciter des salariés à quitter leur emploi est concevable en particulier pour les personnes qui touchent un salaire proche du montant qui leur serait versé au titre de la prestation transitoire. D'autres facteurs jouent toutefois également un rôle. Outre le niveau du salaire et les incitations pécuniaires, les décisions individuelles sont également influencées par des incitations non pécuniaires associées au travail, telles que les contacts sociaux ou l'épanouissement personnel. Pour évaluer le nombre de personnes concernées, le montant des dépenses reconnues pour la prestation transitoire a été utilisé. Sur l'ensemble des personnes actives âgées de 58 ans, 16 % touchent un revenu dont le montant était inférieur ou égal à celui de la prestation transitoire. Parmi celles-ci, 1 % se trouvaient en fin de droit un an plus tard et 4 % étaient dans cette situation à l'âge de 62 ans. La moitié environ de ces personnes en fin de droit remplissaient les conditions d'octroi de la prestation transitoire pour ce qui est de la fortune et du nombre d'années pendant lesquelles elles avaient exercé une activité lucrative et réalisé au moins le revenu minimal requis (c'est-à-dire sans tenir compte en plus du revenu de l'activité lucrative du conjoint). Une personne qui quitterait son emploi afin de percevoir la prestation transitoire s'exposerait toutefois au risque de ne pas y avoir droit parce qu'elle ne remplit pas les conditions d'octroi restrictives prévues. Dans le canton de Vaud, rien n'indique que l'introduction de la rente-pont ait davantage incité les seniors à quitter leur emploi. De même, l'extension du cercle des ayants droit à des indemnités journalières prolongées dans l'assurance-chômage (art. 27, al. 3, LACI) n'a pas non plus entraîné une hausse du taux de chômage des personnes de 60 ans ou plus. Les conséquences de cette mesure, introduite en 2003, n'ont toutefois pas été examinées de manière approfondie. Une telle hausse a par contre été observée en Autriche en lien avec la prolongation des prestations de chômage.

Il faut donc relativiser l'hypothèse selon laquelle les chômeurs feraient moins d'efforts pour retrouver un emploi lorsqu'ils savent qu'ils peuvent toucher une prestation transitoire en arrivant en fin de droit. Il incombe à l'ORP d'éviter toute

perception abusive des indemnités journalières et de prononcer des sanctions allant jusqu'à la suspension du droit aux prestations de l'assurance-chômage en cas de manque de sérieux dans la recherche d'emploi. Une comparaison avec les pays scandinaves, qui offrent des prestations sociales généreuses et présentent un faible taux de chômage de longue durée, montre qu'une politique active d'insertion sur le marché du travail contribue à réduire le chômage de longue durée. Il est certain que les prestations financières et l'encouragement des personnes concernées devraient être sagement équilibrés et que les efforts de réinsertion des ORP en amont de la prestation transitoire contribueront à atténuer les incitations négatives. Si les ORP arrivent à motiver les personnes au chômage, le risque que celles-ci s'accommodent du chômage en attendant la prestation transitoire sera réduit.

Enfin, il faut noter que le revenu de l'activité lucrative est pris en compte à hauteur de deux tiers seulement dans le calcul de la prestation transitoire, ce qui constitue une incitation à travailler. Des études empiriques⁵² montrent que si les chômeurs âgés en fin de droit réussissent souvent à se réinsérer sur le marché du travail, seule une petite partie d'entre eux en tire un revenu suffisant pour couvrir leurs besoins vitaux, ce qui oblige nombre d'entre eux à recourir à l'aide sociale. La prestation transitoire permettra d'améliorer cette situation.

En conclusion, il apparaît que les conséquences de la prestation transitoire pour l'économie dans son ensemble seront vraisemblablement minimales, car le nombre de cas potentiels est très faible (voir ch. 6.1.2). Les mesures de réinsertion des ORP, en amont de la prestation transitoire, jouent un rôle central. Il est également essentiel d'avertir les bénéficiaires potentiels des conditions d'octroi restrictives de la prestation transitoire, afin qu'ils ne comptent pas vainement sur cette solution pour leur avenir.

6.5 Conséquences sociales

La prestation transitoire pour les chômeurs âgés en fin de droit permet d'augmenter l'autonomie financière des bénéficiaires, de réduire la pauvreté de leurs familles et de prévenir le risque de pauvreté avant l'âge de la retraite. L'introduction d'une telle prestation réduit pour un nombre relativement restreint de personnes défavorisées non seulement les risques financiers, mais aussi les sources d'anxiété et les risques pour leur santé. Les chômeurs âgés en fin de droit sont confrontés à des difficultés financières et constituent un groupe à risque.

Un autre objectif majeur de la prestation transitoire est de renforcer la position de la main-d'œuvre indigène et de mieux exploiter son potentiel. Les mesures d'encouragement pour les chômeurs âgés fournissent aux ORP des moyens et des instruments supplémentaires en vue d'améliorer les qualifications et donc la compétitivité des chômeurs âgés. Si de telles mesures sont prises, elles permettront de réduire le chômage de longue durée des seniors et, partant, le nombre de membres de ce groupe qui arriveront en fin de droit.

⁵² Voir, par ex., Fluder, R. et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'intention du SECO.

6.6 Conséquences environnementales et autres conséquences

Il est évident qu'aucune conséquence sur l'environnement ou d'une autre nature n'est à prévoir. Ces questions n'ont par conséquent pas été examinées en détail.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

L'art. 114, al. 5, Cst. donne à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs. Dans un avis de droit du 26 août 2015, l'Office fédéral de la justice a examiné en détail la portée de cette disposition⁵³, parvenant entre autres à la conclusion que la Confédération peut introduire une rente transitoire pour les chômeurs âgés⁵⁴.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le droit de coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE est applicable à la Suisse en vertu de l'annexe II de l'ALCP et de l'appendice 2 de l'annexe K de la convention AELE. Concrètement, il s'agit des règlements (CE) n^{os} 883/2004 et 987/2009. Ces dispositions visent à empêcher des discriminations dans l'accès aux prestations de sécurité sociale pour les personnes qui s'installent dans un autre État. Les règles de coordination applicables à une prestation dépendent de son rattachement à une branche d'assurance.

La qualification des prestations est régie non par le droit de chaque État particulier, mais par les règles du droit européen, en fonction du but, de la nature et des caractéristiques principales des prestations concernées.

Selon l'art. 1, let. x, du règlement (CE) n^o 883/2004, le terme «prestation de préretraite» désigne «toutes les prestations en espèces, autres qu'une prestation de chômage ou une prestation anticipée de vieillesse, servies à partir d'un âge déterminé au travailleur qui a réduit, cessé ou suspendu ses activités professionnelles jusqu'à l'âge auquel il peut être admis à la pension de vieillesse ou à la pension de retraite anticipée et dont le bénéfice n'est pas subordonné à la condition de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent».

La prestation transitoire proposée peut être qualifiée de prestation de préretraite au sens du règlement européen: elle est octroyée à partir d'un âge déterminé (60 ans) à un travailleur qui a cessé ses activités professionnelles; elle est versée jusqu'au moment où le bénéficiaire peut avoir droit à une rente de vieillesse et son octroi n'est pas subordonné à la condition que le bénéficiaire se mette à la disposition des services de l'emploi.

⁵³ JAAC 2016.2, pp. 15 ss

⁵⁴ Ibid., p. 31

Malgré son lien avec le chômage – les bénéficiaires doivent être sans emploi et être arrivés en fin de droit dans l'assurance-chômage –, la prestation transitoire ne peut être qualifiée de prestation de chômage au sens du règlement européen: elle ne constitue pas un remplacement de l'ancien salaire; elle n'a pas pour objectif de réinsérer le bénéficiaire sur le marché du travail et ne prévoit aucune mesure dans ce sens; le bénéficiaire ne doit pas être inscrit dans un ORP ni être à disposition d'un tel service de placement.

Enfin, la prestation transitoire ne constitue pas une prestation spéciale non contributive de type mixte au sens du règlement (CE) n° 883/2004. Le critère non contributif n'est pas rempli par la prestation proposée, puisqu'elle dépend de périodes de cotisation. Si la prestation satisfaisait à toutes les conditions pour faire partie de cette catégorie spécifique, elle devrait impérativement être inscrite dans une liste en annexe de l'ALCP, ce qui nécessiterait l'accord de l'UE et des États membres ainsi qu'une procédure de modification de l'ALCP.

Il résulte de la qualification de prestation de préretraite au sens du règlement (CE) n° 883/2004 que les périodes d'assurance accomplies dans un État de l'UE ou de l'AELE ne seront pas prises en compte pour l'accomplissement de la période minimale d'assurance (art. 66 du règlement [CE] n° 883/2004). Une personne peut seulement avoir droit à la prestation transitoire lorsqu'elle a accompli 20 ans dans le système suisse, dont 15 ans immédiatement avant d'être arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage. Un bénéficiaire peut emporter cette prestation en cas de départ dans un État de l'UE et de l'AELE, mais uniquement si les conditions de ressources sont toujours remplies lorsqu'il est tenu compte du coût de la vie dans le pays de résidence. Ce dernier point est conforme à l'art. 7 du règlement (CE) n° 883/2004 (levée des clauses de résidence), car les différences de pouvoir d'achat selon le pays de résidence peuvent être prises en compte dans le calcul d'une prestation sous condition de ressources.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'adoption de la présente loi fédérale est donc soumise à la procédure législative ordinaire.

7.4 Frein aux dépenses

La prestation transitoire induit des charges périodiques supplémentaires d'un montant d'environ 230 millions de francs par année. En conséquence, l'art. 21 P-LPtra est soumis au frein aux dépenses visé à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Il fonde la nouvelle subvention en disposant que la prestation transitoire est financée par les ressources générales de la Confédération.

L'augmentation temporaire de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage se traduit par une charge supplémentaire unique de plus de 200 millions de

francs répartie sur trois ans. L'art. 90a, al. 3, LACI requiert donc également l'accord de la majorité des membres des deux conseils.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La Confédération mène une politique économique générale qui vise à soutenir l'économie en lui offrant les conditions-cadres les meilleures possible. En matière de politique du marché du travail et pour répondre au défi démographique, le Conseil fédéral suit une ligne claire et soutient les mesures visant à encourager le maintien de la population active sur le marché du travail le plus longtemps possible, pour le bien-être de la plupart des travailleurs, y compris les plus âgés, et pour l'équilibre de la sécurité sociale.

Le Conseil fédéral souhaite renforcer le potentiel de main-d'œuvre indigène par des mesures ciblées visant à améliorer la compétitivité des travailleurs âgés, à permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de se réintégrer sur le marché du travail et à mieux intégrer professionnellement les étrangers vivant en Suisse. Il est toutefois conscient du fait que certaines personnes, en particulier les chômeurs âgés en fin de droit, ont des chances très limitées de se réinsérer sur le marché du travail. C'est la raison pour laquelle il propose la création d'une prestation transitoire spécifiquement destinée à ce groupe de personnes. L'introduction de ce nouvel instrument de politique sociale permettra au Conseil fédéral de poursuivre sa politique économique pour la prospérité générale de la place économique suisse et de la population, tout en prévenant l'émergence de nouveaux risques de précarité. Cet instrument doit être compris comme un élément faisant partie intégrante d'un train de mesures de portée nationale et non comme un élément isolé. Dès lors, il ne remet pas en cause la conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

La Confédération accorde une grande importance à ce que les chômeurs âgés en fin de droit soient traités de la même manière sur l'ensemble du territoire, et c'est ce que garantira la mise en œuvre du nouvel instrument. En se basant sur l'art. 114 Cst., la Confédération fait usage d'une compétence qui lui est reconnue.

7.6 Délégation de compétences législatives

- Réglementation du droit des personnes qui, conformément à l'art. 14 LACI, sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation
- Calcul de la prestation transitoire pour les conjoints et détermination du montant auquel chacun d'entre eux a droit
- Répartition des communes entre les trois régions déterminantes pour la prise en compte du loyer
- Dispositions d'exécution concernant les revenus déterminants
- Motifs importants de la renonciation à des revenus et à des parts de fortune
- Aspects visés à l'art. 9 P-LPtr: évaluation des revenus déterminants, des dépenses reconnues et de la fortune; prise en compte des dettes hypothécaires pour le calcul de la fortune nette; période à prendre en considération pour déterminer les revenus et les dépenses; forfait pour frais accessoires d'une personne résidant dans un immeuble à titre de propriétaire ou d'usufruitier; forfait pour frais de chauffage d'un appartement loué, si le locataire doit les supporter lui-même
- Procédure de remboursement aux cantons des frais visés à l'art. 21, al. 1, LPtr.

