

ad 11.467

Initiative parlementaire
LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale
pour personnes âgées de 55 ans ou plus

Rapport du 30 août 2011 de la Commission de l'économie et
des redevances du Conseil national (CER-N)

Avis du Conseil fédéral

du 16 septembre 2011

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), nous vous transmettons notre avis concernant le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) du 30 août 2011 relatif à l'initiative parlementaire «LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus» (11.467)¹.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre plus haute considération.

16 septembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2011 6695

Avis

1 Contexte

La quatrième révision partielle de l'assurance-chômage (LACI) visait notamment à renforcer les exigences relatives à la période minimale de cotisation. Suite à ces modifications, les personnes de plus de 55 ans et les assurés qui présentent une invalidité de 40 % au moins ont désormais droit à 520 indemnités journalières au maximum uniquement s'ils peuvent justifier d'une période de cotisation de 24 mois au moins. Le 1^{er} avril 2011, la période de cotisation a en effet été relevée de 18 à 24 mois pour ces deux groupes de personnes.

Des délais-cadres de deux ans sont prévus pour la perception des prestations et pour les périodes de cotisation. En ce qui concerne la perception des indemnités journalières, le délai-cadre débute à partir du premier jour de chômage, pour autant que les conditions relatives au droit à l'indemnité soient remplies. Le délai-cadre relatif à la période de cotisation commence, lui, deux ans avant le premier jour de chômage.

Ces conditions créent une situation problématique dans laquelle seules les personnes âgées de plus de 55 ans et les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité se retrouvent: en effet, pour bénéficier de 520 indemnités journalières au maximum, ces personnes doivent avoir cotisé de manière discontinue durant les deux années qui ont précédé la période de chômage. Cette situation peut donner lieu à des cas de rigueur indésirables, notamment lorsque la personne concernée a changé d'emploi au cours des deux années précédant la période de chômage et qu'elle n'a pas travaillé quelques jours entre les deux activités, ou lorsqu'elle ne s'est pas annoncée à l'assurance-chômage (AC) dès le premier jour de chômage, parce qu'elle a cherché un emploi pendant un certain temps sans le soutien de l'AC.

Si l'on conservait la réglementation actuelle à l'avenir, environ 50 personnes assurées arriveraient en fin de droits chaque mois en justifiant une période de cotisation de 22 ou 23 mois. Nous pouvons partir du principe que le nombre d'arrivées en fin de droits restera constant à l'avenir. Dans le but de pallier ces situations indésirables et d'éviter les cas de rigueur, la CER-N a adopté une initiative parlementaire le 5 juillet 2011. Elle a ensuite rédigé un projet qu'elle a soumis à son conseil le 30 août 2011. Ce projet prévoit une réduction de la durée minimale de cotisation à 22 mois pour les groupes de personnes mentionnés, proposition qui reflète la requête initiale du Conseil fédéral dans le cadre de la quatrième révision partielle de la LACI².

2 Chômage et âge

En principe, les personnes actives occupées ayant un certain âge courent moins de risques que les jeunes de connaître le chômage. Toutefois, lorsque ces personnes se retrouvent malgré tout au chômage, elles risquent plus souvent de connaître un

² Message du 3 septembre 2008 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage, p. 7041 (FF 2008 7029 7041).

chômage de longue durée. Au cours des dix dernières années, le nombre moyen de chômeurs âgés entre 55 et 64 ans est resté stable avec environ 20 000 personnes.

L'observatoire du marché du travail de Suisse orientale, Argovie et Zoug (AMOS) se penche depuis longtemps sur le phénomène du chômage de longue durée dans les cantons germanophones. Selon ses observations, les facteurs tels que les compétences ou les connaissances de la langue locale jouent certes un rôle, mais le risque de chômage de longue durée est principalement dû à l'âge. Dans les cantons germanophones, le risque de chômage de longue durée pour les personnes âgées de 55 et 59 ans a augmenté de 39 à 46 % entre 2006 et 2010.

3 Précédentes révisions de la LACI et personnes de plus de 55 ans

En 2003, la révision de la LACI avait déjà tenu compte du fait que les personnes âgées de plus de 55 ans courent un risque plus élevé de connaître le chômage de longue durée. A l'époque, la période minimale de cotisation avait été relevée de six à douze mois et la durée maximale d'indemnisation réduite de 520 à 400 jours. Le droit maximal à 520 indemnités journalières avait alors été conservé pour les chômeurs plus âgés, de même que pour les assurés percevant une rente de l'assurance invalidité ou de l'assurance-accidents, pour autant qu'ils puissent justifier de 18 mois de cotisation au moins. A l'époque, le message relatif à la révision³ justifiait cette exception par une aptitude au placement plus compliquée:

«Ces dérogations apparaissent nécessaires car le raccourcissement de la durée d'indemnisation affecterait surtout les travailleurs âgés. Les chômeurs plus jeunes ont certes plus de risque de se retrouver au chômage, mais ils y restent moins longtemps que la moyenne. Les chômeurs plus âgés et ceux qui touchent une rente d'invalidité présentent par contre un risque moyen face au chômage lui-même, mais supérieur à la moyenne quant à sa durée».

La quatrième révision partielle de la LACI a notamment renforcé le lien entre la période minimale de cotisation et la durée de versement des prestations. Par conséquent, les personnes assurées ont actuellement droit au maximum à:

260 indemnités journalières (environ douze mois) si elles peuvent justifier d'une période de cotisation de douze mois;

400 indemnités journalières (environ 18 mois) si elles peuvent justifier d'une période de cotisation de 18 mois;

520 indemnités journalière (environ 24 mois) si elles peuvent justifier d'une période de cotisation de 24 mois, pour autant qu'elles soient âgées de plus de 55 ans ou qu'elles perçoivent une rente d'invalidité correspondant à un degré d'invalidité de 40 % au moins.

³ Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, p. 2149 (FF 2001 2123 2162).

4 Conséquences

Du fait de la disposition particulière relative au calcul des cotisations, le problème décrit ci-dessus ne se pose que pour les chômeurs de plus de 55 ans et les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité. Dès lors, un abaissement de la période de cotisation minimale à 22 mois pour les groupes de personnes mentionnés permettrait à quelque 370 personnes en moyenne par année (entre 600 et 700 personnes au total) de bénéficier de 120 indemnités journalières supplémentaires.

Cette réduction de la période de cotisation à 22 mois coûterait 15 millions de francs par année au Fonds de l'assurance-chômage. Au vu de l'importance de cette modification en termes de minimum vital pour les personnes concernées, ce coût est jugé supportable, sans compter qu'il ne menace pas le désendettement de l'assurance-chômage.

5 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral approuve le projet de la commission et ne propose aucune modification.