

11.467

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

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

du 30 août 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose à l'unanimité d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

30 août 2011

Pour la commission:

Le président, Hansruedi Wandfluh

Condensé

Les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) le 19 mars 2010. La loi révisée a été acceptée en votation populaire le 26 septembre 2010.

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, la révision de la LACI a notamment pour but de rétablir l'équilibre financier de l'assurance-chômage. Sur le plan des prestations, cette révision s'est notamment traduite par une réduction du nombre maximum d'indemnités journalières pour un grand nombre d'assurés. Désormais, le nombre maximum d'indemnités journalières est plus étroitement lié à la période de cotisation.

Une des modifications concernait les assurés de plus de 55 ans, qui bénéficiaient, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI, de 520 indemnités journalière pour une période de cotisation de 18 mois (art. 27, al. 2, let. c, LACI). Depuis le 1^{er} avril 2011, les assurés de plus de 55 ans bénéficient désormais de 520 indemnités journalières au plus uniquement s'ils peuvent justifier, dans un délai-cadre de deux ans, d'une période de cotisation de 24 mois au minimum.

Lors de sa mise en œuvre, cette disposition révisée a entraîné des cas de rigueur problématiques. Elaboré par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), le présent projet d'amendement permet à la catégorie d'assurés concernée de bénéficier de 520 indemnités journalières pour une période de cotisation de 22 mois seulement (toujours dans le délai-cadre de deux ans pour la période de cotisation).

Rapport

1 Genèse du projet

Le 19 mars 2010, les Chambres fédérales ont adopté la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0). Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, la loi révisée a permis de lier plus étroit la durée d'indemnisation à la période de cotisation dans l'assurance-chômage (AC), notamment dans le but de renforcer le principe d'assurance. Cette modification permet aux assurés de plus de 55 ans ou ayant un degré d'invalidité de 40 % au moins de toucher 520 indemnités journalières au plus s'ils ont cotisé pendant 24 mois au moins durant le délai-cadre de cotisation de deux ans (art. 27, al. 2, let. c, LACI). Avant la révision, ces assurés devaient justifier d'une période de cotisation de 18 mois pour recevoir 520 indemnités journalières au plus.

La nouvelle disposition en vigueur peut entraîner un problème particulier, qui se pose uniquement pour le droit maximal aux 520 indemnités journalières: en matière de cotisation, l'assurance-chômage ne prend en compte que la période de deux ans consécutive à l'inscription au chômage. Par conséquent, le relèvement de la période de cotisation à 24 mois suppose que l'assuré a cotisé de manière ininterrompue au cours des deux dernières années. Une condition qui ne sera pas remplie si les assurés concernés ont changé d'emploi durant le délai-cadre de la période de cotisation et qu'ils n'ont pas travaillé quelques jours entre les deux activités (souvent de façon involontaire), ne versant ainsi aucune cotisation. Ne remplit pas non plus cette condition, toute personne qui ne s'est pas directement inscrite à l'AC au début de la période de chômage et qui a essayé, pendant un certain temps, de chercher un nouveau travail par elle-même. Ce deuxième cas est considéré comme particulièrement gênant. Si on veut éviter ces cas de rigueur, l'art. 27, al. 2, let. c, LACI doit être révisé.

Dans le but de résoudre ce problème, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a déposé une initiative parlementaire le 5 juillet 2011 après consultation du DFE par 16 voix contre 6 et 2 abstentions. La Commissions compétente du Conseil des Etats, à savoir la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E), a accepté cette décision le 19 août à l'unanimité. Par conséquent, la CER-N a été mandatée pour élaborer le présent projet (art. 111, al. 1, LParl).

En raison du caractère urgent de la modification de la loi et du fait qu'elle améliorera la situation des assurés, la CER-N renonce à la procédure de consultation.

2 Grandes lignes du projet

Par le biais de la modification de l'art. 27, al. 2, let. c, LACI, la CER-N veut corriger les conséquences de la disposition qu'elle considère comme problématiques. En effet, la disposition en vigueur peut faire perdre à des assurés qui cotisent depuis des années à l'assurance-chômage leur droit à 120 indemnités journalières. La CER-N considère cette situation comme particulièrement choquante, puisque les assurés

Elle estime que les coûts évalués à 15 millions de francs par année sont supportables. Surtout au vu du bénéfice que retireront les assurés des 120 indemnités supplémentaires, combinées aux mesures du marché du travail prévues dans la LACI.

3.1 Art. 27, al. 2, let. c, LACI en vigueur

² *L'assuré a droit à:*

- c. 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de **24 mois au moins** et remplit au moins une des conditions suivantes:
1. être âgé de 55 ans ou plus,
 2. qu'il touche une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 %.

² L'assuré a droit à:

- c. 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de **22 mois au moins** et remplit au moins une des conditions suivantes:
1. être âgé de 55 ans ou plus,
 2. qu'il touche une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 %.

Conformément au nouvel art. 27, al. 2, let. c, LACI, les bénéficiaires doivent désormais justifier d'une période de cotisation de 22 mois au minimum (au lieu de 24) pour bénéficier de 520 indemnités journalières au plus. Il faut néanmoins souligner que l'art. 27 LACI règle le nombre maximum d'indemnités journalières et non les conditions de base donnant droit aux indemnités de chômage (IC).

Les personnes mentionnées à l'al. 2, let. c (personnes de plus de 55 ans et invalides) sont des assurés dont l'aptitude au placement doit être considérée comme plus difficile; ils courent donc un risque plus élevé de connaître le chômage de longue durée. La réduction de la période de cotisation à 22 mois vise à ne pas réduire le nombre d'indemnités journalières de ces assurés à 120 en raison de quelques jours de cotisation manquants. Ces personnes conservent donc leur droit maximal à 520 indemnités journalières si elles ont travaillé au moins 22 mois au cours des deux ans qui ont précédé l'inscription.

Grâce à cette modification, les assurés mentionnés ne sont pas sanctionnés s'ils ne se sont pas inscrits à l'assurance-chômage directement après le début de la période de chômage, mais qu'ils ont essayé durant un certain temps, conformément au principe de la responsabilité personnelle, de retrouver un emploi sans percevoir des indemnités journalières de l'assurance-chômage. De la même manière, un petit laps de temps entre deux emplois (parfois non volontaire) ne les pénalise pas.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Le nouvel art. 27, al. 2, let. c, LACI (période de cotisation de 22 mois) permet d'éliminer les cas de rigueur sans engendrer des coûts supplémentaires importants. La réduction de la période minimale de cotisation de 24 à 22 mois concerne environ 370 chômeurs en moyenne annuelle et engendre des coûts supplémentaires annuels d'environ 15 millions de francs.

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, l'Assemblée fédérale doit adopter à la majorité qualifiée les nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou les nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs (frein aux dépenses). Ceci ne vaut toutefois que pour les dépenses décidées par l'Assemblée fédérale. Les coûts annuels estimés dans le présent rapport sont couverts par le fonds de l'assurance-chômage (fonds de l'AC). Ce dernier ne faisant pas partie du budget de la Confédération. Dans le présent cas, le frein aux dépenses ne s'applique donc pas.

4.2 Mise en œuvre

La modification proposée ne pose aucun problème d'exécution pour la Confédération et les cantons. L'adaptation concerne en grande partie la Confédération ou est gérée par cette dernière directement.

4.3 Entrée en vigueur

L'objectif est une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, permettant ainsi aux chômeurs concernés de bénéficier le plus rapidement possible du minimum vital dont ils ont besoin de toute urgence.

La modification proposée est soumise au référendum facultatif. En l'absence de référendum, elle entre en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 2012. Si un référendum aboutit, une mise en œuvre éventuelle aura lieu par la suite.

Concernant l'entrée en vigueur avec effet rétroactif, il convient de souligner que, selon la doctrine et la pratique (cf. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^e édition, Berne 2009, § 24 ch. marg. 26 s., avec d'autres renvois), la mise en vigueur avec effet rétroactif d'une loi est autorisée lorsque la loi même la prescrit, que des motifs pertinent l'exigent, qu'elle est réalisable au niveau des délais et qu'elle n'entraîne pas une forte discrimination. Ces conditions sont remplies dans le cas précis.

5 Relation avec le droit européen

La modification proposée n'est pas contraire aux prescriptions de l'Union européenne.

6 Constitutionnalité

L'art. 114 de la Constitution (Cst.; RS 101) règle la responsabilité de la Confédération en matière d'assurance-chômage. La disposition proposée est conforme à la Constitution.