

SECO
Direction du travail
Effingerstr. 31
3003 Berne

Berne, le 7 mars 2008

Le texte allemand fait foi.

Révision de la loi sur l'assurance-chômage

Madame la conseillère fédérale,
Monsieur le chef de la Direction du travail,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur les modifications proposées de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Ci-dessous, vous trouverez notre réponse à cette consultation. Plus grande confédération syndicale du pays avec ses 16 fédérations membres représentant près de 400'000 travailleuses et travailleurs, nous espérons que vous tiendrez compte de nos propositions et leur accorderez l'importance qui leur revient.

Synthèse : nos principales revendications en bref

1. La Suisse a besoin d'une assurance-chômage performante, conforme aux besoins et organisée selon les principes du partenariat social.
2. Si elle estime que la révision est nécessaire et urgente, l'USS considère néanmoins que des réductions de prestations ne peuvent pas être envisagées. Nous nous opposons de façon particulièrement résolue à la réduction de la durée d'indemnisation (par le biais de l'introduction de paliers en fonction de la durée de cotisation) et à la baisse des prestations planifiée en ce qui concerne le gain intermédiaire.
3. En lieu et place des réductions de prestations d'environ 400 millions de francs problématiques d'un point de vue social et économique, l'USS demande des recettes supplémentaires via le relèvement des cotisations ordinaires de 0,3 %, qui passeraient ainsi à 2,3 %. De ce fait, les cotisations seront ainsi prélevées jusqu'à un revenu de 315 000 francs, c'est-à-dire deux fois et demi

le gain assuré LAA (« pour cent de solidarité permanent »), le revenu devant désormais être assuré jusqu'à 315 000 francs aussi.

4. L'USS donne son accord de principe à la hausse extraordinaire des cotisations de 0,2 % pour résorber la dette. Si la revendication du point 3 n'était pas retenue, l'USS demanderait deux pour cent de solidarité pour effacer la dette.
5. L'USS demande de combler les lacunes dans les prestations.

1. L'importance capitale d'une assurance-chômage performante, conforme aux besoins et organisée selon les principes du partenariat social

Avec les pays nordiques, la Suisse appartient (encore) au club fermé des systèmes d'assurance-chômage performants. L'organisation fondée sur le principe du partenariat social permet de maintenir un taux de chômage comparativement bas. Parmi les pays européens, la Suisse se classe en tête de peloton pour ce qui est du revenu de remplacement (75 % en moyenne), mais plus qu'au milieu pour ce qui est de la durée moyenne d'indemnisation, de 20 mois.

Les prestations que l'assurance-chômage (AC) doit servir à ses assuré(e)s revêtent une importance sociale, ainsi qu'économique capitale et font partie d'une politique du plein emploi, c'est-à-dire du marché du travail, couronnée de succès. D'un côté, elle garantit le revenu individuel des assuré(e)s qui se retrouvent au chômage ; de l'autre, elle maintient grâce à ces prestations d'assurance le pouvoir d'achat de la population lorsque le niveau de chômage est élevé. En outre, les mesures d'insertion de l'AC ont pour but d'aider les chômeurs et chômeuses à réintégrer rapidement et durablement le marché de l'emploi. En cotisant à l'AC, les travailleuses et travailleurs financent une bonne protection sociale et ont donc droit, en tant qu'assuré(e)s, à des prestations de qualité. Cette protection est particulièrement importante dans un pays comme la Suisse qui n'offre qu'une protection minimale contre les licenciements.

2. Une révision urgente et nécessaire

La révision en cours est l'occasion de combler les lacunes existantes en matière de financement et de prestations. En dépit de la bonne conjoncture, les comptes du fonds de compensation de l'AC affichent un déficit d'environ un milliard de francs par an (déficit structurel ou « corrigé des variations conjoncturelles »). En conséquence, l'AC a dû sans cesse contracter des emprunts auprès de la Trésorerie de la Confédération, des emprunts qui totalisent quelque 5 milliards de francs (dettes). Du côté des prestations, il y a lieu d'adapter l'AC à l'évolution actuelle (activité lucrative des femmes, engagements de durée déterminée, etc.).

Si elle estime donc que la révision est urgente et nécessaire, l'USS considère néanmoins que des réductions des prestations ne peuvent pas être envisagées.

2.1. Comblent les lacunes de financement

Les lacunes de financement mentionnées ci-dessus sont le fruit des erreurs à la base de la 3^e révision de la LACI en 2003. À cette époque, le financement de l'AC avait été conçu pour que les recettes et les dépenses s'équilibrent sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel compte tenu d'un nombre moyen de 100 000 chômeurs et chômeuses. Manifestement, cette hypothèse et la baisse des cotisations AC de 3 à 2,0 % qui en résultait étaient trop optimistes¹. Le recul conjoncturel de 2001-2003 et le taux de chômage élevé persistant ont fait que le fonds AC s'est endetté dès 2003². Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le chiffre moyen de chômeurs et chômeuses de référence devrait dans les faits se situer autour des 125 000 personnes estimées par le SECO. Depuis cette constatation, l'on a malheureusement perdu un temps précieux qui, compte tenu de la très bonne conjoncture, aurait pu être mis à profit pour résorber la dette, d'autant que le seuil d'endettement déterminant (2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation) à partir duquel le Conseil fédéral doit augmenter au préalable le taux de cotisation et introduire un pour cent de solidarité³ a déjà été atteint en 2006 à notre avis⁴.

Élimination du déficit structurel

La nouvelle hypothèse ou base de calcul exige des rentrées supplémentaires de 920 millions de francs. Nous sommes d'accord en partie seulement avec les propositions avancées dans ce sens par le Conseil fédéral (486 millions de recettes supplémentaires et 481 millions d'économies). Résumant le plan de désendettement de l'USS, le tableau ci-dessous montre les mesures d'économie devant être modifiées, les réductions de prestations à supprimer compte tenu de leurs conséquences sociales et économiques⁵ et les recettes supplémentaires devant être générées.

¹ Le programme de stabilisation 1999/2000 a introduit un troisième pour cent de durée déterminée, et un puis deux pour cent de solidarité. Un arrêté fédéral a fixé à 2,5 % le taux de cotisation pour 2003.

² Compte tenu d'un fonds de roulement de 2 milliards de francs.

³ Selon l'article 90c, équivaut à environ 160 millions de francs.

⁴ Seule la réduction courante du fonds de roulement de deux milliards de francs – bien que cette somme soit prescrite à l'article 90c, alinéa 2 – a permis d'éviter cette mesure. Bilan 2006 : fonds propres : -3739 + -2000 fonds de roulement = - 5739 de dettes (2,5 % de la somme assurée= 5600) (tous les chiffres en millions).

⁵ Il s'agit principalement de l'allongement du délai d'attente pour les personnes en fin de formation de base continue, de la réduction de la durée d'indemnisation (en raison de son adaptation à la période de cotisation) et de la réduction de prestations due à la nouvelle modalité concernant le gain intermédiaire. Les arguments du Conseil fédéral selon lesquels ces mesures devraient supprimer des incitations perverses et renforcer le principe d'assurance ne sont pas pertinents et peuvent être réfutés.

<i>Article</i>	<i>Mesures d'économie</i>	<i>Écon.</i>	<i>Position USS</i>	<i>Recettes supp.</i>
Art. 23 3bis	Non-prise en compte des périodes de cotisation accomplies dans le cadre de MMT ⁶	90	Rechercher une solution modérée	45
Art. 27, al. 2	Adaptation de la durée d'indemnisation à la longueur de la période de cotisation	114	Insupportable, à supprimer	114
Art. 23, al. 4	Non-prise en compte des indemnités compensatoires dans le calcul du gain assuré dans un nouveau délai-cadre	79	Insupportable, à supprimer	79
Art. 18	Motifs de libération: augmentation du délai d'attente	90	Insupportable, à supprimer	90
Art. 59	Non-prise en charge des MMT pour les personnes non assurées	14	Favorable	4
Ord. DFE	MMT: réduction du plafond	60	A supprimer	60
Art. 27, al. 5	Mesures pour les régions particulièrement touchées par le chômage	30	En faveur de la variante (mais participation cantonale de seulement 20 %)	20
	Assujettissement à la TVA	4	Favorable	-
Art. 11, al. 4 Art. 22 et 27	Divers: - Perte de travail prise en considération (l'indemnité de vacances n'est plus prise en considération) - AI/AA/AM		Mesquin, à supprimer	5
	Total	481		413 mio.

Conclusion : par rapport aux propositions du Conseil fédéral, il faut générer environ 400 millions de francs de plus. Dès lors, l'USS exige une hausse du taux de cotisation de 0,3 % pour le porter à 2,3 %, mais qui doit s'appliquer jusqu'à deux fois et demie le gain assuré (proposition alternative : hausse des cotisations à 2,4 %)⁷.

Dès lors, l'USS conclut que la hausse ordinaire de 0,2 % du taux de cotisation, qui atteindra ainsi 2,2 %, proposée par le Conseil fédéral n'est pas suffisante. Elle estime qu'il faut en effet porter le gain assuré à deux fois et demie le gain assuré maximum de l'assurance-accidents (LAA) et fixer à 2,3 % le taux de cotisation. De la sorte, les hauts revenus – les authentiques gagnants de l'évolution salariale de ces dernières années – contribueront aux coûts de l'AC et verront simultanément leur gain assuré passer à 315 000 francs. Pendant la période allant de 2002 à 2006, les cadres supérieurs ont enregistré des hausses du salaire réel d'environ 5 %, tandis que les personnes ayant suivi un apprentissage « normal » ou aucun apprentissage ont dû s'accommoder d'une perte de salaire

⁶ Mesure relative au marché du travail.

⁷ Base de calcul : 1 % entre le gain assuré maximal et deux fois et demie ce gain (l'ancien pour cent de solidarité) équivaut à 160 millions de francs et 0,1 % jusqu'au gain maximum assuré équivaut à 230 millions de francs. / Par rapport à la proposition du Conseil fédéral, l'on génère ainsi des recettes supplémentaires de $2 \times 160 + 3 \times 16 = 368$ millions (en percevant 2,3 % de cotisation jusqu'à deux fois et demie du gain) et de 230 millions de francs (en augmentant les cotisations de 0,1 % sur « l'ancien » gain assuré) : total : 598 millions de francs (déduction faite des 412 millions qui ne seraient pas épargnés en raison du maintien des prestations, il reste 180 millions de francs pour diminuer la dette).

réel pouvant atteindre 1 %⁸. Il est donc conforme aux principes de justice et de solidarité que les hauts revenus partagent, ne serait-ce que modérément, leurs bénéfices avec les perdants de la récession. Cette vision a aussi une justification économique puisqu'elle préserve, en cas de récession, le pouvoir d'achat des bas revenus qui soutiennent la consommation privée.

Si la hausse du gain assuré et, son corollaire, la perception de cotisations ordinaires à hauteur de 2,3 % du salaire ne rencontrent pas l'approbation, il faudrait relever les cotisations de 0,4 % pour les porter à 2,4 %⁹.

Résorption des dettes structurelles (« corrigées des variations conjoncturelles »)

Pour ce qui est de la réduction des dettes, nous saluons la perception de cotisations extraordinaires (0,2 %). Même si un premier remboursement des prêts de la Trésorerie de la Confédération pouvait avoir lieu en 2008 à condition que la conjoncture le permette, la dette structurelle d'environ 5 milliards de francs resterait entière. Ainsi, à un moment où il faudrait en fait constituer des réserves, on se trouverait à rembourser des dettes. Si le mode de financement proposé par l'USS était appliqué, on pourrait consacrer quelque 500 millions par an au remboursement de la dette – comme le propose le Conseil fédéral – et le compte de fonctionnement apporterait 180 millions de francs supplémentaires à cet objectif.

Si le déficit structurel n'était pas comblé de la façon que nous proposons, il faudrait percevoir deux pour cent de solidarité pour rembourser les prêts de la Trésorerie de la Confédération¹⁰.

2.2. Comblent les lacunes des prestations

La révision en cours de l'AC est l'occasion d'adapter les prestations aux besoins des assuré(e)s afin de tenir compte de l'évolution sociale et économique actuelle.

Pour une réinsertion rapide et durable

La réussite de la réinsertion dans le marché de l'emploi ne passe pas par l'acceptation immédiate de n'importe quel emploi. La personne assurée doit en effet bien plutôt trouver un emploi conforme à ses capacités et à ses qualifications. Lors du travail rédactionnel, l'USS vous exhorte à réintégrer ces composants importants tant dans la loi que dans le rapport explicatif. En outre, il faut supprimer la première phrase de l'article 16 (Travail convenable) – et revenir ainsi aux formules valables jusqu'en 1996 : « En règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage ».

⁸ Cf. OFS/USS : Perte de salaire réel pour le personnel sauf cadres de 2002 à 2006. Cf. aussi la conférence de presse annuelle de l'USS de 2008.

⁹ Cette mesure générerait 460 millions de francs de recettes supplémentaires.

¹⁰ Cette mesure rapporterait chaque année 160 millions qui s'ajouteraient à la proposition du Conseil fédéral, de sorte que 780 millions pourraient être consacrés au remboursement de la dette.

Professions avec changements d'horaire fréquents ou engagements de durée limitée – artistes :

Des mesures doivent être adoptées dans le calcul du gain assuré des professions avec changements d'horaire fréquents ou engagements de durée limitée : l'expérience montre en effet que leur taux d'occupation est souvent réduit imperceptiblement pendant une récession. Dès lors, la période de référence pour le calcul du gain assuré (article 37 OACI) n'est pas assez longue pour tenir compte du revenu effectif. L'USS demande donc d'étendre à *deux ans* la période de référence dans une nouvelle disposition à l'article 37, alinéa 3 quater OACI. De même, nous demandons de modifier l'article 5 OACI pour que la perte de travail des assuré(e)s partiellement sans emploi mentionnés à l'article 8 OACI soit prise en considération de la façon suivante : « La perte de travail des assurés partiellement sans emploi est prise en considération lorsqu'elle s'élève au moins à *un jour entier* de travail en l'espace de deux semaines »¹¹.

En outre, les artistes passent aussi à travers les mailles du filet de l'AC lorsqu'ils ont travaillé un certain temps à une œuvre pour lesquelles ils ont touché des contributions. En conséquence, nous demandons pour cette situation la libération suivante des conditions relatives à la période de cotisation (article 14) : « **1^{bis} (nouveau) : « Sont également libérés des conditions relatives à la période de cotisation les artistes qui, dans les limites du délai-cadre, se sont consacrés exclusivement pendant plus de 6 mois en tout à une activité créatrice financée par des contributions que des particuliers ou les pouvoirs publics leur ont versées à cet effet. Si cette activité créatrice a lieu à l'étranger et que l'artiste élise pendant ce temps domicile à l'étranger, il doit avoir eu auparavant son domicile en Suisse. »**

Intérimaires en location de service (s'applique aussi aux personnes touchant un gain intermédiaire)

En Suisse, les exigences auxquelles les agences intérimaires doivent satisfaire pour exercer leurs activités sont souples. Et le contrôle que l'État exerce sur celles-ci est insuffisant¹². Les représentant(e)s de la branche et les expert(e)s familiarisés avec l'exécution de cette loi dénoncent eux aussi l'existence d'entreprises suspectes et exigent des contrôles plus rigoureux et des sanctions plus sévères pour protéger la branche. Les agences de placement tirent aussi profit de leur collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP), car leur travail de recrutement s'en trouve considérablement allégé. Il semble donc évident d'exclure de cette collaboration les entreprises peu sérieuses. En outre, le SECO doit subordonner les accords de collaboration entre ORP et agences privées de placement

¹¹ Toutefois, cette solution ne résout pas tous les problèmes pratiques, notamment lorsque la perte de travail est certes prise en considération, mais que la perte de gain est inférieure à 20 % (en dépit de la perte de travail, le salaire reste supérieur à l'indemnité de chômage et ce travail est considéré convenable). Cette problématique concerne notamment les professeurs de musique d'un certain âge qui ont cotisé des années durant à l'AC et qui n'ont encore rien touché. En deuxième lieu, les artistes sont souvent liés par plusieurs rapports de travail, qui n'ont parfois aucun lien entre eux. Lorsqu'ils se retrouvent au chômage (partiel), l'on peut alors leur objecter qu'ils ne sont pas aptes au placement parce qu'ils ne peuvent pas accepter n'importe quel travail convenable (cf. l'article 15 et l'article 16). La suppression de la première phrase de l'article 16 est aussi importante à cet égard et il faut, dans la pratique, se recentrer sur l'article 16, alinéa 2, lettre b selon lequel n'est pas convenable une activité qui ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré(e) ou de l'activité qu'il a précédemment exercée.

¹² Cf. le dossier de l'USS n° 48 : *Temporärarbeit in der Schweiz (en allemand, avec un résumé en français)*.

ou de location de services à des exigences de qualité qui ne se limitent pas à une autorisation d'exploitation en ordre. Dès lors, nous demandons que, lors de la présente révision de la LACI, la loi soit complétée comme suit : article 85b, alinéa 2 : ORP : Les offices régionaux de placement peuvent remplir leurs tâches avec l'aide d'organismes privés **si les contrôles n'ont pas révélé de problèmes.**

Collaboration avec d'autres autorités et organisations

Actuellement, les personnes à qui l'exécution de cette loi est confiée ne peuvent pas, pour des raisons de protection des données, collaborer avec les organes de contrôle compétents lorsqu'elles soupçonnent une sous-enchère salariale. Pour que le niveau suisse des salaires ne fasse pas l'objet de sous-enchère, nous exigeons qu'à la faveur de cette révision, l'on complète comme suit l'article 97a de la LACI (Communication des données) : **« (nouvelle lettre g) les organes de contrôle cantonaux des observations qu'elles réalisent dans le cadre de leurs activités et qui constituent un indice d'une sous-enchère abusive des salaires d'usage dans la localité, dans la profession ou dans la branche ».**

Femmes exerçant une activité lucrative

La révision de la loi sur les allocations pour perte de gain est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. À partir de cette date, les mères exerçant une activité lucrative sont assurées contre la perte de gain pendant les 14 semaines qui suivent l'accouchement. En dépit de cela, les ORP obligent les mères sans travail à s'efforcer de trouver un emploi quelques semaines avant la fin du congé de maternité de 14 semaines et d'en apporter la preuve. Si elles n'obtempèrent pas, les ORP prononcent des sanctions qui se traduisent par des jours de suspension¹³. La révision de la LACI doit être l'occasion d'ajouter une nouvelle disposition à l'article 17, alinéa **1^{er} de sorte que les mères au chômage ne doivent prouver qu'elles réalisent des efforts pour trouver un poste que 14 semaines après l'accouchement.**

Travailleuses et travailleurs âgés

S'ils se trouvent au chômage, les travailleuses et travailleurs âgés sont défavorisés dans la quête d'un emploi. La pratique actuelle pour les travailleuses et travailleurs âgés à six mois de l'âge ordinaire de la retraite – il ne leur est pas exigé de chercher un emploi – doit s'étendre à tous les travailleuses et travailleurs à partir de 60 ans et se concrétiser dans l'article 17, alinéa **1^{er} visant l'assouplissement de l'obligation de chercher un emploi pour les travailleuses et travailleurs âgés à partir de 60 ans.**

¹³ Dans sa directive mise à jour 017-Pratique LACI 2007/16, le SECO a confirmé cette pratique, bien que plusieurs secteurs l'aient critiquée pour être contraire au but du congé de maternité. Cette directive permet aux ORP d'exiger des mères au chômage qu'elles commencent à chercher du travail même pendant les 8 semaines d'arrêt de travail obligatoires en vertu du CO. En outre, elle octroie une grande liberté d'appréciation aux conseillers et conseillères des ORP, ce qui conduit inévitablement à une pratique très disparate. Dans sa réponse du 6 novembre 2002 à l'initiative parlementaire Triponez, le Conseil fédéral a adhéré à l'objectif d'un arrêt de travail pour les mères. Il y a par ailleurs affirmé que cet arrêt de travail doit bénéficier de la même couverture sociale que l'absence pour service militaire ou congé accident et que la protection de la maternité est une tâche inaliénable de la collectivité. Il est donc incompréhensible que l'on exige des mères au chômage qu'elles réduisent le dommage alors qu'on ne le fait pas pour les personnes astreintes au service militaire.

Améliorations en matière de MMT / collaboration interinstitutionnelle

Pour les gestionnaires de cas privés, il faut adopter une disposition similaire à celle qui permet aux ORP d'associer des fournisseurs privés (pour autant qu'ils soient sérieux et qu'aucun problème n'ait été constaté lors des contrôles) à l'exécution de leurs tâches. L'expérience a souvent montré que ces spécialistes excellent à réinsérer les personnes au chômage, à condition qu'ils disposent des qualifications requises et que leur conduite soit irréprochable. Les offices cantonaux, les caisses, etc., auraient tout avantage à pouvoir collaborer étroitement avec ces gestionnaires, raison pour laquelle nous vous proposons de compléter comme suit l'article 85f, alinéa 1^{er} : « **(nouvelle lettre i) des gestionnaires privés agréés** ».

Indemnité en cas d'insolvabilité (II)

Il faut introduire le libre choix de la caisse pour l'II. De nombreuses études ont prouvé que le modèle du libre choix des caisses de chômage a fait ses preuves depuis des années. L'on ne comprend pas pourquoi ce principe n'a pas été observé jusqu'à présent pour l'II et pourquoi l'on a maintenu le monopole des caisses publiques. Les assuré(e)s auraient en effet avantage à pouvoir toucher l'II à la même caisse que l'indemnité de chômage. Dès lors, l'USS demande la modification suivante de l'article 53, alinéa 1^{er} : « à la caisse publique **ou privée** ... ».

3. Remarques concernant les différents articles

Article 3 Calcul des cotisations et taux de cotisation (et article 23)

L'USS demande la modification suivante de l'article 3 : « Elles s'élèvent à **2,3 % jusqu'à deux fois et demie le** montant maximum du gain mensuel assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. »

À cet égard, l'USS demande aussi la modification suivante de l'article 23 : « Le montant maximum du gain assuré (article 18 LPG) correspond à **deux fois et demie** celui de l'assurance-accidents obligatoire. »

Article 11, alinéa 4 Perte de travail à prendre en considération

Les personnes qui, par exemple en raison de la faible durée de leur mission, ne peuvent prendre de vacances reçoivent une indemnité de vacances en compensation. Ces travailleuses et travailleurs ont ainsi la possibilité de prendre réellement des vacances et cela, uniquement parce qu'il ne dépend que du bon vouloir de l'employeur d'accorder des vacances ou une indemnité de vacances. Si cette indemnité de vacances avait pour effet de repousser le début du droit aux prestations, ces personnes seraient doublement punies. En outre, cette forme d'inégalité de traitement dans la LACI est contraire au droit constitutionnel à l'égalité des droits. Abstraction faite des objections d'ordre social qu'appelle cette norme mesquine, elle crée aussi des problèmes d'exécution, comme l'a montré la

suppression d'un ancien article similaire¹⁴. Convertir en jours des vacances que la travailleuse ou le travailleur n'a pas prises occasionnerait un surcroît considérable de travail tant aux caisses de chômage qu'aux services administratifs de l'employeur.

Pour ces raisons, l'USS refuse cette modification proposée par le Conseil fédéral.

Article 18 Délais d'attente

Nous estimons que le rallongement du délai d'attente pour les personnes en fin de formation ou de perfectionnement, voulu par le Conseil fédéral, constitue une infraction à la convention de l'OIT n°168 ratifiée par la Suisse. L'article 26 de cette convention indique en effet que chaque membre de l'OIT a certaines obligations de protection envers les personnes qui se trouvent pour la première fois ou à nouveau en quête d'emploi. Il prescrit ainsi que tout membre doit s'efforcer d'étendre progressivement la protection à un nombre de catégories de personnes plus élevé que celui qu'il a accepté à l'origine. Dès lors, la prolongation du délai d'attente pour les personnes énumérées à l'article 18 contredit le principe de l'article 26 de la convention n°168 de l'OIT.

On doit garder à l'esprit qu'un délai d'attente de 260 jours, cela ne signifie grosso modo rien d'autre qu'une année complète d'exclusion des prestations de base de l'AC. Mais cela signifie aussi qu'il sera difficile de toucher les bacheliers et bachelières, les jeunes qui ont interrompu un apprentissage et les personnes sans formation par des mesures adéquates visant à les intégrer durablement dans la vie professionnelle. Des études prouvent qu'il est très important d'agir rapidement, spécialement en ce qui concerne les jeunes. Prolonger le délai d'attente a donc un effet extrêmement négatif sur les parcours de vie.

Nous attirons aussi votre attention sur une maladresse de la version allemande du rapport où il est écrit que la prolongation du délai d'attente aura pour effet que les jeunes se « réinséreront » plus rapidement sur le marché du travail (la version française, correcte, parle d'« entrée sur le marché du travail »). Ce terme est mal choisi car pour les jeunes qui terminent leur scolarité ou abandonnent un apprentissage, ils n'ont dans les faits pas encore été « intégrés » sur ce marché.

L'USS se prononce contre cette modification proposée par le Conseil fédéral.

Article 22 Montant de l'indemnité journalière

Article 22 c : La modification proposée aurait pour conséquence que les bénéficiaires de rentes de l'assurance-accidents et de l'assurance-maternité, dont le degré d'invalidité est inférieur à 40 % ne toucheraient plus qu'une indemnité journalière de 70 % du gain assuré. Le Conseil fédéral justifie cette modification au motif que les bénéficiaires de rentes LPP sont défavorisés en ce qui concerne les prestations de la prévoyance professionnelle. Or, l'on ne trouve plus guère de situations dans la pratique où le bénéficiaire d'une rente d'invalidité du 2^e pilier ne touche pas simultanément une rente AI, car la LPP reprend la définition de l'invalidité adoptée par la loi sur l'AI. Eu égard à cette situation, la réduction des prestations servies aux bénéficiaires de rentes de l'assurance-accidents et

¹⁴ Une disposition semblable a déjà été en vigueur du 1^{er} janvier 1984 au 31 décembre 1991. Elle a été abrogée car elle occasionnait des frais administratifs trop élevés.

de l'assurance-maternité à d'autres personnes handicapées n'est pas justifiée. L'on est même en présence d'une triple réduction si l'on fait aussi référence à l'article 27, alinéa 2, lettre c, 2. LACI et à l'article 40b OACI :

- L'indemnité journalière passe de 80 à 70 % du gain assuré
- Le degré d'aptitude au placement est corrigé du degré d'invalidité calculé – à compter de la date où l'on prend connaissance de ce degré – c'est-à-dire que le gain assuré est réduit d'autant
- La durée d'indemnisation dans le délai-cadre est ramenée de 520 à 400 indemnités journalières.

Ces réductions touchent des personnes assurées dont le degré d'invalidité est insuffisant pour donner naissance au droit à la rente, mais dont l'aptitude au placement est réduite. Dès lors, elles auront bien plus de difficultés à retrouver un emploi que les personnes qui n'ont pas de handicap.

L'USS peut donner son accord à la réduction du degré d'aptitude au placement en fonction du degré d'invalidité à partir du moment où celle-ci est communiquée (mais sans effet rétroactif), mais il ne faut alors pas modifier le nombre maximum d'indemnités journalières ni le taux d'indemnisation.

Article 23 Gain assuré (prise en considération MMT, gain intermédiaire)

Alinéa 3^{bis} : L'USS comprend que les mesures d'occupation ne doivent pas servir en premier lieu à générer des périodes de cotisation. Toutefois, il n'y a pas de motif raisonnable de ne pas assurer le salaire obtenu tout à fait normalement pendant la réalisation d'une première MMT (comme un stage professionnel).

Pour cette raison, nous demandons de compléter comme suit l'article 23, alinéa 3^{bis} : « Un revenu réalisé dans le cadre d'une MMT financée *pour la première fois* par les pouvoirs publics est assuré. Les mesures visées par l'article 65 et par l'article 66 a sont réservées. »

Alinéa 4 et 5 : Le gain intermédiaire est une norme unique en Europe qui a des effets indubitablement positifs sur le marché de l'emploi. En ne tenant plus compte des indemnités compensatoires pour calculer le gain assuré dans un nouveau délai-cadre, l'on réduit toute fois l'attrait du gain intermédiaires et se place en porte-à-faux avec l'orientation déclarée de la révision partielle, c'est-à-dire l'encouragement du principe de la réinsertion rapide et durable sur le marché de l'emploi. Les craintes de voir les personnes assurées conserver pendant des années un gain assuré élevé en dépit de petits gain intermédiaires, d'être moins incitées à œuvrer en vue d'une réinsertion complète et par conséquent d'abuser de l'assurance sont infondées. En 2003, un plafond restrictif avait déjà été adopté en réduisant la prise en considération des indemnités compensatoires pour le calcul du gain assuré dans un nouveau délai-cadre. L'incitation perverse est plutôt à rechercher dans les agences intérimaires ou les entreprises qui ont recours au travail sur appel, aux contrats d'auxiliaire, etc. et profitent du gain intermédiaires qui leur permet d'engager des travailleuses et travailleurs à court terme, très limitées puis de les mettre au chômage. Il serait donc plus judicieux de réfléchir à la façon de contraindre ces entreprises à participer aux coûts de l'AC et dans quelle mesure.

Pour ces raisons, l'USS rejette la suppression des alinéas 4 et 5.

Article 27 Nombre maximum d'indemnités journalières

Alinéa 2 : La dernière révision datant de 2003 avait déjà brutalement doublé la durée de cotisation de 6 à 12 mois et réduit la durée d'indemnisation en situation normale de 520 à 400 jours. L'introduction proposée du modèle des paliers (260 indemnités journalières pour 12 mois de cotisation, 400 indemnités journalières pour 15 mois et 520 indemnités journalières pour 22 mois) constitue une réduction supplémentaire qui réduit les possibilités de réinsertion des personnes au chômage. Cette réduction de la durée d'indemnisation entraîne notamment des surcoûts inutiles aux cantons et aux communes.

L'USS demande instamment de renoncer à cette réduction de prestations qui équivaldrait à une diminution considérable des prestations de base.

Alinéa 5 : Le projet prévoit d'abroger l'alinéa 5, qui autorise le Conseil fédéral à augmenter le nombre d'indemnités journalières dans un canton touché par un fort taux de chômage si celui-ci participe aux coûts à raison de 20 %. Le Conseil fédéral propose, à titre de variante, de maintenir cette possibilité lorsque le taux de chômage augmente dans l'ensemble de la Suisse et qu'il atteint 5 % dans le canton pendant la période de référence et que ce dernier participe à 40 % des coûts.

L'USS estime que cette participation de 40 % est trop élevée, en particulier aussi du fait que sa revendication selon laquelle la Confédération et les cantons doivent désormais participer à hauteur de 100 % aux coûts des MMT (cf. art. 59d infra).

C'est pourquoi l'USS ne peut accepter cette variante que si la participation aux coûts des cantons touchés par un chômage élevé est réduite à 20 %¹⁵.

Modification de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie (DFE) : économies en matière de MMT

En modifiant l'ordonnance du DFE sur le financement des mesures relatives au marché du travail les MMT, le Conseil fédéral souhaite abaisser le plafond alloué au financement des mesures de marché du travail de 3500 à 3000 francs par demandeur/demandeuse d'emploi. Le danger est grand que la qualité des MMT en pâtisse.

Pour cette raison, l'USS se prononce contre cette mesure.

Article 59d Prestations MMT destinées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions

En vertu du principe d'assurance, l'USS manifeste sa compréhension envers la proposition de ne plus prendre en charge les coûts des personnes qui participent à une MMT, mais qui n'attestent pas

¹⁵ L'on pourrait le cas échéant discuter à nouveau avec les cantons du critère de 5 % de chômage pendant la période de référence. Relativement rigide, ce critère de 5 % pourrait en effet ne pas être adéquat. L'on pourrait ainsi envisager un pourcentage variable en fonction de la moyenne suisse, le taux de chômage ne représentant qu'une partie de la situation du marché de l'emploi d'un canton.

d'une durée de cotisation suffisante. En effet, l'assurance sert en l'occurrence des prestations qui devraient en fait être à la charge des cantons (ou, le cas échéant, d'autres assurances sociales).

Dès lors, l'USS approuve cette modification.

En faveur de la collaboration interinstitutionnelle et des MMT, nous proposons – l'abrogation de l'article 59d deviendrait alors inutile – que la Confédération et les cantons assument désormais la totalité des coûts du placement et des MMT de l'AC, contre 50 % actuellement (cf. aussi l'article 90c). La hausse de la participation des pouvoirs publics se justifie par le très grand intérêt que tant la Confédération que les cantons ont à la réussite de la réinsertion des personnes aptes à exercer une activité lucrative avant que celles-ci ne finissent par être à la charge d'une institution cantonale d'aide sociale. Dans cette perspective, les ORP et les MMT relèvent davantage d'une tâche publique que d'une prestation d'assurance.

Article 64a, alinéa 1, lettre c : Mesures d'emploi (semestre de motivation)

L'USS se félicite que l'énumération et la précision proposée permettent aux personnes qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire en Suisse de participer à des semestres de motivation. Néanmoins, nous ne voyons aucun motif pour fixer une limite d'âge.

L'USS demande dès lors de supprimer cette limite d'âge à 20 ans.

Article 90 Sources de financement

Article 90 et 90a : Comme nous l'écrivons au sujet de l'article 59d, nous souhaitons que la Confédération et les cantons assument la totalité des frais du placement et des MMT. Dès lors, nous proposons la modification suivante de l'article 90, lettre b (en italique) : « une participation de la Confédération et **des cantons** aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail » et la modification suivante de l'article 90a : « La participation visée à l'article 90, lettre b, **se calcule sur la base des frais globaux occasionnés par les offices régionaux de placement et les mesures relatives au marché du travail.** »

Article 90c, alinéa 1 : Si, contrairement à notre opinion, le gain assuré n'était pas augmenté jusqu'à deux fois et demie le gain assuré LAA, il faudrait naturellement doubler la cotisation de solidarité. Dans ce cas, l'USS demande la modification suivante : « ... La cotisation perçue sur la tranche de salaire située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant ne peut dépasser **2 %.** »

Article 90c, alinéa 1^{bis} (nouveau) : La souplesse introduite par cette clause est bienvenue d'un point de vue politique conjoncturelle et financière, car elle permet au Conseil fédéral de procéder rapidement au remboursement des dettes. Toutefois, l'USS est aussi consciente du danger inhérent à cette souplesse (différentes prévisions conjoncturelles, considérations relevant du jeu du pouvoir et de la politique des partis, insécurité juridique). C'est précisément le motif avancé par le Conseil fédéral dans le rapport explicatif – il peut ainsi réagir avec davantage de souplesse lorsque d'autres assurances sociales augmentent leur taux de cotisation – qui appelle réflexion. Des solutions étant re-

cherchées pour l'AI, l'assainissement de l'AC pourrait en faire les frais.

L'USS approuve cette clause servant la politique conjoncturelle, mais à la condition que les « critères de flexibilité » soient énumérés dans une ordonnance mise au préalable en consultation auprès des partenaires sociaux au sein de la Commission de surveillance de l'AC.

Article 90c, alinéa 2 : Un fonds de roulement (variable) ne doit jouer aucun rôle pour apprécier la situation financière de l'AC, de peur qu'un endettement critique ne soit « maquillé ». Des motifs liés à la transparence justifient aussi le refus de cette modification. En lieu et place, il faut étudier des modalités de calcul de la dette et de la fortune indépendantes des variations du fonds de roulement, qui doivent aussi être soumises aux partenaires sociaux au sein de la commission de surveillance de l'AC¹⁶.

Dès lors, l'USS rejette la proposition soumise par le Conseil fédéral.

Article 97a Communication des données

La loi sur les étrangers (article 97 LEtr) indique que les seules données devant être communiquées sur demande sont celles qui se rapportent à l'ouverture d'enquêtes pénales, aux jugements de droit civil ou de droit pénal, aux mariages et à l'aide sociale. Dans tous les autres cas, l'autorité sollicitée ne peut fournir des informations – dans des circonstances justifiées – qu'après avoir vérifié avec la plus grande précision le besoin d'informations et établi sans équivoque le caractère nécessaire du renseignement. Cette dernière situation ne devrait guère exister dans la pratique, car seules les personnes ayant cotisé à l'AC (et qui sont donc assurées et aptes au placement) reçoivent une indemnité de chômage. La peur des abus n'a donc pas de fondement. En outre, l'article 28 LPGA prescrit que les assuré(e)s doivent collaborer à l'exécution des différentes lois sur les assurances sociales et doivent donc fournir tous les renseignements nécessaires à l'instruction de la demande et à la détermination des prestations d'assurance auxquelles ils ont droit (obligation de collaborer). Si l'étrangère ou l'étranger craint qu'il soit fait un usage abusif de renseignements qu'il fournit, le climat de méfiance et d'arbitraire qui s'instaure rendra plus difficile l'obtention des renseignements. Dans l'ensemble, l'introduction de l'article 97a, alinéa 1, lettre f entrave inutilement l'exécution. Tout compte fait, il n'incombe pas aux personnes chargées de l'exécution de la LACI d'assumer des tâches relevant de la police des étrangers.

Dès lors, l'USS rejette le nouvel alinéa.

Modification du droit en vigueur

Article 10, alinéa 2, lettre d LPP (durée pendant laquelle le chômeur/la chômeuse est assuré auprès de l'assurance-risque LPP) : Par négligence, le texte de la loi en vigueur n'a pas été adapté à l'ors

¹⁶ Le rapport explicatif argumente que le fonds de roulement s'est réduit notamment à la suite de la réduction des cotisations entrée en vigueur en 2003. Les cotisations devant maintenant être relevées, les avances du fonds de roulement augmenteront également. Dès lors, le Conseil fédéral ferait bien de maintenir le fonds de roulement à deux milliards ou, du moins, de tenir compte de cet ordre de grandeur dans la recherche d'une formule indépendante des variations du fonds de roulement.

d'une ancienne révision de la LACI la nouvelle situation juridique selon l'AC, ce qui est à l'origine d'insécurité juridique et de litiges inutiles. Aujourd'hui, la disposition concernée à la teneur suivante : « d. lorsque le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage s'éteint parce que le délai-cadre est écoulé. » Il faut la modifier comme suit : **d. lorsque le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage est épuisé.**

En espérant que vous voudrez bien tenir compte de nos propositions, nous vous remercions à nouveau de l'occasion qui nous est offerte de donner notre avis sur le projet de révision et vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, Monsieur le chef de la Direction du travail, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE


Paul Rechsteiner
président


Manuela Bruderer
secrétaire centrale