



Feuille d'information

Date

29.06.2010

Quelles sont les conséquences de la révision de l'assurance-chômage pour les cantons et les communes et l'aide sociale ?

La révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) encourage la réinsertion rapide et, parallèlement, renforce le principe de l'assurance et corrige les incitations inadéquates. La question se pose dès lors de savoir si les coûts seront ainsi reportés sur l'aide sociale et par conséquent sur les cantons et les communes.

L'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale sont deux institutions visant des objectifs distincts tant du point de vue financier que par le mandat qui leur est attribué.

L'AC fonctionne selon le principe d'assurance. Ont droit aux indemnités journalières les personnes qui, avant de tomber au chômage, ont versé des cotisations à l'AC. La mission de l'AC est d'offrir aux personnes sans travail un soutien financier pendant leur recherche d'emploi et de les aider à réintégrer le monde du travail.

L'aide sociale en revanche n'est pas une assurance. Elle fonctionne selon le principe du besoin et veille à assurer dans tous les cas le minimum existentiel.

Critère	Aide sociale	Assurance-chômage
Buts	<p>L'aide sociale garantit l'existence des personnes dans le besoin, encourage leur autonomie financière et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle.</p> <p>L'aide sociale vise un affranchissement rapide de l'aide sociale. En assurant non seulement le minimum vital mais aussi l'intégration sociale, elle poursuit un but plus large que celui de l'AC. Ce n'est en revanche qu'au cours de ces dernières années que l'intégration professionnelle a pris de l'importance, quoique les</p>	<p>L'AC assure une compensation convenable du manque à gagner dû à la perte d'un emploi ;</p> <p>elle vise à combattre le chômage existant par une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le monde du travail et à éviter en particulier le chômage de longue durée, les arrivées en fin de droits et les réinscriptions au chômage ;</p> <p>elle vise également à prévenir le chômage imminent.</p>

Critère	Aide sociale	Assurance-chômage
	législations cantonales d'aide sociale ne lui accordent pas toutes le même poids.	
Principe d'octroi des prestations	Principe de finalité Assurer le minimum vital et l'intégration sociale indépendamment de l'origine de la situation de détresse ; celle-ci doit cependant être prouvée.	Principe de causalité Prestations allouées aux personnes sans emploi ou partiellement sans emploi aptes au placement et justifiant d'une période de cotisation de douze mois au moins ; les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation, comme celles qui viennent de terminer leurs études, touchent aussi des prestations.
Montant des prestations	Dépend du besoin Selon le besoin individuel du ménage compte tenu de tous les revenus du ménage. Principe d'individualisation	Dépend du revenu Les prestations sont calculées en pourcentage du gain assuré (ou d'un montant forfaitaire) : (80 % pour les personnes ayant une obligation d'entretien et 70 % pour celles qui n'en ont pas. Prestations visant à maintenir le train de vie antérieur
Droit aux prestations	Principe de subsidiarité Toute personne autorisée à séjourner en Suisse a en principe droit à l'aide sociale, indépendamment d'une éventuelle précédente activité. Le droit à l'aide sociale n'est reconnu qu'après épuisement de tous les droits aux prestations en amont (assurances sociales, prestations cantonales) et à condition que la fortune du bénéficiaire ne dépasse pas un certain plafond. Sauf en cas d'abus, l'aide sociale ne peut être refusée. Principe de complémentarité L'aide sociale complète les prestations des assurances sociales lorsqu'elles ne couvrent pas le besoin minimum.	Principe d'assurance sociale Avoir exercé une activité salariée auparavant est la condition nécessaire pour faire valoir une perte de travail. Les assurés AC ont juridiquement droit aux prestations de l'AC s'ils remplissent les conditions requises (art. 8 LACI). L'assuré a droit aux prestations après une période de cotisation et un délai d'attente. Exceptions : les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation, soit les personnes qui n'ont pas payé de cotisations mais qui sont néanmoins assurées pour certaines raisons.
Durée des prestations	Illimitée , tant que dure la situation de détresse.	Durée d'indemnisation limitée en fonction de la durée de cotisation et de l'âge.
Types de prestations	Aide sociale matérielle Prestations en liquides et en nature. Aide sociale personnelle Consultation sociale. Mesures visant à promouvoir l'intégration sociale et professionnelle. Autres tâches	Compensation convenable du manque à gagner en cas de perte de travail Indemnité de chômage, indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ou en cas d'intempéries, indemnité en cas d'insolvabilité. Réinsertion en cas de chômage ou prévention du chômage imminent

Critère	Aide sociale	Assurance-chômage
	<p>Encadrement, représentation, gestion du salaire, assainissement des dettes ;</p> <p>tutelle ;</p> <p>mesures de protection des enfants ;</p> <p>avance de pension alimentaire ;</p> <p>consultation pour alcooliques ou toxicomanes, etc.</p>	<p>Conseil en matière de marché du travail et de placement. Mesures du marché du travail : mesures de qualification, d'emploi, allocations d'initiation au travail ou de formation, contribution aux frais de déplacement.</p>
<p>Devoirs du bénéficiaire de prestations</p>	<p>Devoir de collaboration En principe : responsabilité propre au sens de l'art. 6 cst.</p> <p>Vaste obligation de signaler et d'informer (budget, fortune), obligation de suivre les instructions du service social.</p> <p>Obligation de fournir une contre-prestation</p> <p>Obligation de rembourser, si le bénéficiaire se trouve dans une meilleure situation (obligation limitée dans le temps).</p>	<p>Devoir de collaboration Obligation d'informer en vue de clarifier le droit aux prestations.</p> <p>Obligation de diminuer le dommage de l'AC : obligation de contrôle, d'effectuer des recherches d'emploi, d'accepter un travail réputé convenable.</p>
<p>Bases légales</p>	<p>Mandat constitutionnel (art. 12 cst.) : droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse ;</p> <p>LF en matière d'assistance (LAS) ;</p> <p>26 lois cantonales d'aide sociale ;</p> <p>les normes CSIAS</p> <p>Etendue et montant du droit ne peuvent que partiellement être contestés. Il reste toutefois toujours un droit de recours.</p> <p>Champ d'application : selon les cantons : le canton ou la commune.</p>	<p>Mandat constitutionnel cst 41 II LACI, OACI</p> <p>Le montant et l'étendue du droit sont réglés par la loi et peuvent faire l'objet d'une contestation.</p> <p>Champ d'application : échelle nationale.</p>
<p>Financement</p>	<p>Impôts cantonaux et communaux.</p> <p>Obligation d'entretien envers les proches parents</p>	<p>Cotisations des employeurs et des travailleurs, contributions de la Confédération et des cantons.</p>
<p>Coûts</p>	<p>Les coûts de l'aide sociale dépendent de la conjoncture mais encore plus fortement de facteurs structurels. Non seulement l'évolution économique mais surtout l'évolution sociale revêtent une grande importance (par ex. les structures familiales, les divorces, etc.).</p> <p>Bien qu'elles soient déchargées par l'élargissement des prestations de l'AC, les dépenses de l'aide sociale n'ont cessé d'augmenter depuis le début des années 90. L'évolution des</p>	<p>Les dépenses de l'AC sont fortement liées à la conjoncture. Elles devraient cependant rester stables sur un cycle conjoncturel, car les coûts d'administration, d'encadrement et d'intégration par demandeur d'emploi sont constants. Après avoir sensiblement développé ses prestations dans les années 90, l'AC a réussi à contenir son volume de dépenses. Pour cela elle a dû :</p> <ul style="list-style-type: none"> • aménager un service de placement professionnel,

Critère	Aide sociale	Assurance-chômage
	coûts était cependant moins liée à la conjoncture que pour l'assurance-chômage. On ne peut en principe pas parler d'une stratégie homogène de l'aide sociale en Suisse : les lois sur l'aide sociale et les systèmes de prestations varient sensiblement d'un canton à l'autre.	<ul style="list-style-type: none"> • axer l'emploi des MMT sur la réinsertion rapide, • augmenter l'attrait de la prise d'un emploi.

La révision décidée par le Parlement renonce sciemment à couper dans les prestations de base. L'assurance-chômage continue d'offrir de très bonnes prestations. Elle verse un revenu de compensation correspondant à 70 voire 80 % du gain assuré pendant un an et demi dans la plus part des cas, offre un service de conseil et de placement efficace ainsi qu'une large palette de mesures du marché du travail.

Pour ces raisons, on peut s'attendre à ce que les mesures adoptées dans le cadre de la révision n'entraînent pas une charge supplémentaire notable pour les cantons et les communes. L'AC se concentre sur la réinsertion rapide des chômeurs afin que la durée du chômage soit la plus brève possible. Les chômeurs ne sont en moyenne pas plus de sept mois au chômage. Si, néanmoins, l'assuré ne trouve pas d'emploi, les expériences ont démontré que son arrivée en fin de droits ne signifie pas forcément qu'il dépendra de l'aide sociale.

- Selon une étude récente (Aeppi, 2006), **environ 15 % de l'ensemble des personnes arrivées en fin de droits sollicitent l'aide sociale par la suite**. Dans l'interprétation de ce chiffre, il faut tenir compte du fait que la situation du marché du travail est restée défavorable jusqu'à fin 2005 et que l'intégration des demandeurs d'emploi était alors difficile pour des raisons conjoncturelles.
- Il n'y a pas de passage linéaire du chômage à l'aide sociale. Le fait d'être tributaire de l'aide sociale dépend d'une foule de facteurs, tels les conditions économiques qui peuvent être d'ordre conjoncturel ou personnel (par ex. la situation familiale, les relations personnelles, la santé).

Les éventuels coûts supplémentaires pour les cantons et les communes induits par la révision de l'AC ont été estimés à la lumière de ces considérations.

Révision de l'AC et estimation des répercussions possibles sur l'aide sociale, les cantons et les communes :

Mesures	Economies pour l'AC	Répercussions estimées sur l'aide sociale, les cantons et les communes
<p>Délai d'attente échelonné selon le gain assuré pour les personnes sans obligation d'entretien.</p>	<p>43 millions</p>	<p>Comme il s'agit là uniquement de personnes sans charge de famille, les coûts auxquels l'aide sociale peut s'attendre en raison de l'échelonnement des délais d'attente en fonction du revenu sont minimes. Ce sont principalement les personnes qui n'ont aucune fortune qui s'annonceront à l'aide sociale pour toucher une aide transitoire jusqu'à ce qu'elles puissent percevoir leurs indemnités de chômage. Estimation :</p> <p>1 million de francs.</p>
<p>Les revenus réalisés dans le cadre de mesures du marché du travail financées par les pouvoirs publics ne peuvent plus être assurés.</p>	<p>90 millions</p>	<p>Cette mesure vise à inciter les assurés à prendre un emploi sur le marché régulier du travail. A long terme, l'aide sociale sera déchargée parce qu'il n'y aura plus de tourniquet entre l'AC et des programmes d'occupation publics. A court terme, les coûts de l'aide sociale, des cantons et des communes devraient toutefois augmenter (mais cette augmentation est difficilement calculable). Il faut s'attendre en gros à des coûts supplémentaires d'environ</p> <p>45 millions de francs.</p>
<p>Après un gain intermédiaire, le gain assuré est recalculé sur la base du seul salaire réalisé, sans tenir compte des indemnités compensatoires versées par l'AC.</p>	<p>79 millions</p>	<p>La nouvelle réglementation renforce le principe d'assurance : les indemnités compensatoires ne sont pas un salaire mais une prestation de l'AC. C'est pourquoi elles ne sont plus prises en considération dans un futur calcul de l'indemnité journalière. La non-prise en considération des indemnités compensatoires incite les demandeurs d'emploi à rechercher un emploi correspondant mieux à leur profil et qui sera donc durable.</p> <p>Le gain assuré des personnes qui cumulent les délais-cadres de l'AC diminuera plus que ce n'est le cas actuellement. Il est donc possible qu'une partie des assurés concernés s'adressent à l'aide sociale. En gros, 15 % des économies pourraient grever l'aide sociale, ce qui représenterait pour elle des coûts supplémentaires d'environ</p> <p>12 millions de francs.</p>

Mesures	Economies pour l'AC	Répercussions estimées sur l'aide sociale, les cantons et les communes
<p>Assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de 260 à 90 indemnités journalières ; • délai d'attente de 120 jours pour les jeunes qui ont terminé leur école ou leurs études et suppression des exceptions. 	90 millions	<p>Il ne faut guère s'attendre à ce que les personnes venant de décrocher un diplôme dans une université ou une haute école spécialisée se retrouvent à l'aide sociale en raison du délai d'attente. La plupart d'entre elles trouve un emploi dans les six mois.</p> <p>Pour les personnes qui ne sont touchées que par le raccourcissement de la durée d'indemnisation (par ex. en cas de divorce ou de retour de l'étranger), il faut s'attendre à des coûts supplémentaires pour l'aide sociale de l'ordre de</p> <p>5 millions de francs.</p>
<p>Adaptations concernant la durée d'indemnisation et la durée de cotisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12 mois de cotisation : 260 ind. journalières • 18 mois de cotisation : 400 ind. journalières • 24 mois de cotisation : 520 ind. journalières pour les plus de 55 ans 	174 millions	<p>La plupart des personnes au chômage retrouvent un emploi dans le délai d'un an. Le raccourcissement de la durée d'indemnisation ne touchera par conséquent qu'une petite partie des chômeurs. Il ressort de diverses études que 15 % des personnes arrivées en fin de droits sont contraintes de s'adresser à l'aide sociale. Les prestations de l'aide sociale couvrent le minimum existentiel et peuvent donc être inférieures à l'indemnité journalière versée auparavant par l'AC. Sur cette toile de fond, les coûts supplémentaires pour l'aide sociale sont estimés à</p> <p>21 millions de francs.</p>
<p>Suppression des indemnités journalières dites de crise pour les régions ayant un taux de chômage élevé (120 indemnités journalières supplémentaires).</p>	30 millions	<p>Les assurés arrivent plus rapidement en fin de droits mais le nombre d'arrivées en fin de droits n'augmentera pas pour autant parce que, en général, les chômeurs de longue durée qui trouve un emploi peu avant d'arriver en fin de droits sont très peu nombreux. Dans la plupart des cas, la suppression de ces indemnités de crise ne fera qu'anticiper de six mois l'arrivée en fin de droits.</p> <p>Si l'on considère que 15 % seulement des personnes arrivées en fin de droits recourent à l'aide sociale et que celles-ci touchent 80 % du montant de leur ancienne indemnité de chômage, les coûts incombant à l'aide sociale atteindraient à peine</p> <p>4 millions de francs.</p>

Mesures	Economies pour l'AC	Répercussions estimées sur l'aide sociale, les cantons et les communes
Raccourcissement de la durée d'indemnisation à 200 indemnités journalières pour les personnes sans obligation d'entretien qui n'ont pas encore 25 ans .	46 millions	En limitant cette réduction aux personnes sans obligation d'entretien, le passage à l'aide sociale devrait être inférieur à la moyenne (10 %) au lieu de 15 %). Par ailleurs, cette mesure touche les jeunes qui n'ont encore guère pu se constituer une fortune. Les coûts supplémentaires estimés pour l'aide sociale sont de : 4,5 millions de francs.
L'AC ne subventionnera les mesures d'intégration des personnes non assurées qu'à hauteur de 50 % au lieu de 80 % auparavant. Les 50 % restants seront à la charge des cantons ou des institutions qui approuvent la participation à ces mesures.	6 millions	Il s'agit là d'une nouvelle clé de répartition visant à recadrer l'incitation à utiliser des mesures subventionnées. Cette modification est acceptable et correcte car il s'agit là de personnes qui ne sont pas assurées par l'AC. L'AC continue néanmoins de prendre 50 % de ces coûts d'intégration à sa charge. Les économies iront sans doute grever l'aide sociale, les cantons et les communes ainsi que l'AI. Il faut s'attendre en gros à des coûts supplémentaires de 3 millions de francs pour l'aide sociale, 3 million pour les cantons et les communes
Réduction du plafond à disposition des cantons pour le financement des MMT. Cette mesure a déjà été mise en vigueur en 2009, soit avant l'entrée en vigueur de la présente révision, par l'adaptation de l'ordonnance départementale correspondante.	60 millions	Pas de transfert de coûts. Comme les cantons connaissent le plafond à l'avance, ils élaborent leur budget de façon à ne pas le dépasser. Une limitation dosée de l'emploi des MMT ne devrait pas avoir d'influence négative sur les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi, d'autant moins que l'adaptation de l'ordonnance a amélioré le modèle d'utilisation des MMT.

La collaboration de l'assurance-chômage avec les organisations partenaires comme l'AI, l'aide sociale et l'orientation professionnelle est sans cesse améliorée. L'AC, l'AI, l'aide sociale cantonale et communale et les autres autorités travaillent en étroite collaboration. A travers la collaboration interinstitutionnelle (CII), ces instances accordent leurs efforts pour définir clairement un interlocuteur unique et des processus homogènes pour les assurés. C'est ainsi que, par exemple, le projet CII-MAMAC a été mis sur pied pour soutenir l'intégration des personnes qui ont des problèmes de santé : grâce à un case management, il doit permettre d'accompagner globalement les personnes présentant des problématiques multiples et complexes et, par des mesures d'intégration, de les réinsérer rapidement sur le premier marché du travail. Une intégration rapide réduit la durée d'indemnisation et diminue ainsi les dépenses des systèmes de sécurité sociale. L'objectif visé est de donner à chacun la possibilité d'assurer sa subsistance par son propre travail.

Synthèse

- Les coûts supplémentaires qui grèveront passagèrement l'aide sociale, les cantons et les communes ne peuvent être estimés que sommairement et sous certaines conditions : **Dans l'ensemble**, la révision pourrait ainsi causer passagèrement des **coûts supplémentaires de 98,5 millions de francs** pour l'aide sociale, les cantons et les communes, ce qui représente **environ 16 %** des économies réalisées par l'AC grâce à la révision.
- Les chiffres montrent que les économies seront supportées très largement par les assurés eux-mêmes. Seule une part relativement minime de personnes qui devront s'attendre à une réduction des prestations à cause de la révision iront à l'aide sociale ou recevront d'autres prestations des cantons ou des communes.
- Les adaptations prévues au niveau des prestations sont très ciblées et incitent davantage à prendre un emploi.
- Globalement, les adaptations devraient accroître l'efficacité du système de sécurité sociale parce qu'elles renforcent les efforts d'intégration.

Conclusions

- L'AC est une assurance qui couvre la perte de revenu.
- Quiconque a épuisé ses droits aux prestations de l'AC n'aboutit pas forcément à l'aide sociale.
- A court terme, l'aide sociale pourrait devoir faire face à des coûts supplémentaires en raison de la révision. Mais, à long terme, la révision devrait aussi avoir un effet positif sur l'aide sociale parce que les efforts d'intégration pourront être déployés plus rapidement et seront dès lors plus efficaces.
- La révision assoira l'AC sur une base financière solide. Une assurance saine est la meilleure garantie que les personnes au chômage continuent de recevoir le soutien nécessaire.

Pourquoi une révision est-elle nécessaire ?

- La révision est nécessaire pour restaurer l'équilibre financier de l'AC.
- Seule une AC financièrement saine peut conserver une bonne couverture.
- L'AC est financée solidairement.

Contact et renseignements :

Dóra Makausz

Cheffe du secteur TCIK SECO, Marché du travail et assurance-chômage

Intégration et coordination, tél. +41 (31) 324 06 96