

SYNTHESE DE L'ETUDE CDAS LACI: EFFETS SUR LES CANTONS

1|5

21. Oktober 2009

PAR Martin Peter, Regina Schwegler, Markus Maibach (INFRAS)

SYNTHESE

Point de la situation

Le message du 3 septembre 2008 concernant la 4e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) contient, quant aux propositions de révision, des estimations des économies à attendre au plan fédéral. Mais le message ne comporte aucune évaluation des incidences des mesures sur les finances des cantons et des communes, en particulier sur les dépenses consenties au titre de l'aide sociale. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a donc chargé INFRAS de mener une brève étude sur les effets de la LACI pour les cantons et les communes.

Niveaux des effets

Lorsqu'on parle d'économies à propos de réductions des prestations dans le domaine des assurances sociales, il y a lieu de distinguer les niveaux suivants:

- › Des économies pour la Confédération peuvent engendrer des dépenses supplémentaires dans les cantons et les communes. Seul le bilan net des trois niveaux des pouvoirs publics permet une assertion générale concernant les conséquences financières.
- › Les pouvoirs publics pourraient réaliser des économies si l'on réduisait les prestations des assurances sociales (durée, montant). Cependant, les moindres dépenses ainsi consenties par lesdits pouvoirs peuvent entraîner des charges supplémentaires chez les particuliers qui obtiennent moins de soutien que précédemment - voire plus du tout - de la part de ces assurances; ils doivent donc restreindre leur consommation et leur style de vie (une nouvelle fois).
- › Il serait aussi possible de faire des économies nettes si une révision changeait les incitations dans l'assurance sociale, de telle manière que les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, retrouvent un emploi adéquat plus rapidement que sans la révision (gain d'efficience).

Mesures analysées et chaînes causales

La présente étude prend en considération les dépenses supplémentaires que subissent cantons et communes en raison des mesures choisies pour la 4e révision partielle de la LACI et les comparent aux économies réalisées par la Confédération. Dans ce contexte sont examinés les effets de six mesures retenues dans la révision

ARTICLES DE LA 4E REVISION LACI SOUSMIS À EXAMEN ET ETAT DES ECONOMIES – EVALUATION DU SECO		
	Mesures	Article LACI
M1	Pas de reconnaissance des périodes de cotisation MMT pour l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations.	23.3bis
M2	Calcul des revenus assurés pour délais-cadres qui se suivent après un gain intermédiaire	23.4 23.5
M3	Prolongation du délai d'attente et réduction de la durée de perception de l'indemnité pour assurés libérés de l'obligation de cotiser	18
M4	Lien plus étroit entre la durée d'indemnisation et la période de cotisation	27.2
M5	Réduction du taux plafond des MMT	Art. 2, al. 1 Ord. DFE MMT
M6	Diminution des contributions fédérales pour les prestations servies aux personnes non assurées	59d

Tableau 1

Les conséquences des points de révision pris en compte se caractérisent de la manière suivante: soit ils réduisent la durée de perception de l'indemnité de chômage (mesures 1, 3, 4, 6), soit ces mesures diminuent le montant de l'indemnité journalière (mesures 1,2, 4), soit encore elles reportent directement des coûts sur les cantons (mesure 6).

Les mesures examinées peuvent par exemple aboutir à ce qu'une partie des demandeurs d'emploi soient exclus plus tôt de l'assurance-chômage; ils devront donc entamer plus rapidement leur patrimoine privé avant de recourir, plus tôt et pour une part, à l'aide sociale; les réductions des prestations sont également susceptibles de créer davantage de chômeurs qui, de surcroît, auront besoin de versements de l'aide sociale. Par ailleurs, en comparaison du statut de "chômeur", le fait de dépendre de l'aide sociale stigmatise davantage, ce qui a souvent des incidences négatives sur la santé des bénéficiaires de l'assistance, sur leurs chances de s'imposer sur le marché du travail ainsi que sur leur acceptation et intégration sociales. L'illustration suivante montre les principaux mécanismes d'action analysés.

TRANSFERTS CONCERNÉS PAR LA REVISION PARTIELLE LACI ENTRE AC ET AIDE SOCIALE

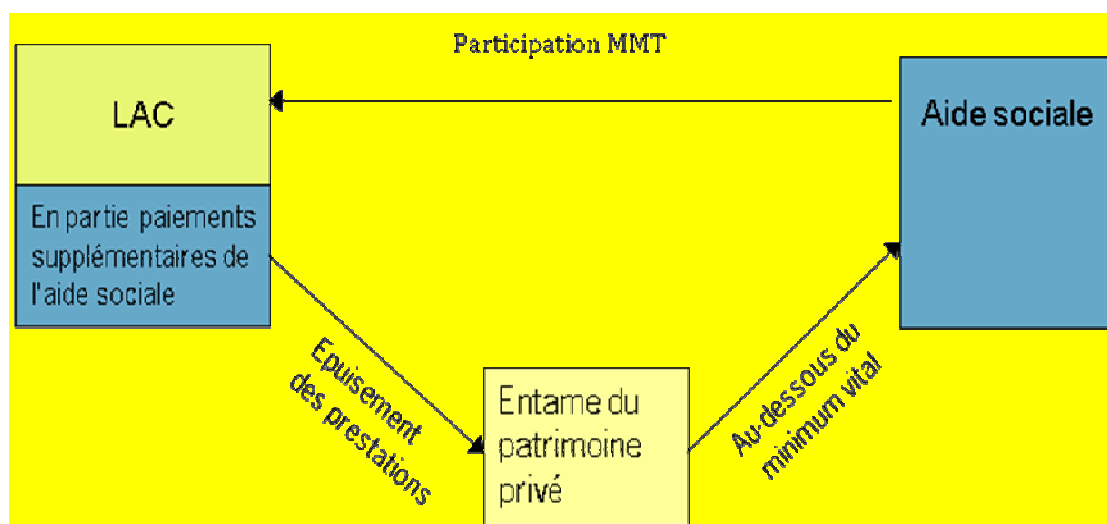


Illustration 1

L'étude des six propositions de la 4e révision partielle avait pour but d'établir quels sont les coûts financiers supplémentaires engendrés de la sorte pour les cantons et les communes, en particulier pour leurs dépenses d'aide sociale. L'analyse quantitative se fonde sur les structures 2007. Elle ne prend en compte de possibles modifications du comportement que pour ce qui concerne des mesures sélectionnées (M1 et M5), et ce sous forme de marges de fluctuation. D'autres modifications éventuelles du comportement ont été traitées au plan qualitatif.

Résultats

L'analyse montre que pour les cantons et les communes, il y a lieu de s'attendre à des charges supplémentaires notables, l'essentiel de celles-ci prenant la forme d'une hausse des coûts de l'aide sociale. La charge supplémentaire prévue pour celle-ci mène à long terme et au bas mot (sur la base des valeurs-clés de 2007) à une hausse de 4 à 5% de la totalité de ses coûts annuels. A cela s'ajoutent, sous d'autres postes des budgets cantonaux, des frais supplémentaires à hauteur de 36 mio. de CHF par an.

La charge - plus forte - frappant les cantons et les communes en vertu des mesures analysées s'élève à environ 137 - 236 mio. de CHF par an.

TABLEAU DE LA CHARGE SUPPLEMENTAIRE CANTONS/COMMUNES VIA LES MESURES ANALYSEES					
Mesures révision LACI	Charges de coûts (en millions de CHF)			Economies de l'AC (en millions de CHF)	Facteur de transfert des coûts de l'AC sur les cantons/communes
	Cantons	Com-munes	TOTAL		
M1: Pas de reconnaissance des périodes de cotisation MMT pour l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations.	39-58	39-58	78-117	119	0.7 - 1.0
M2: Modification du calcul du salaire assuré après un gain intermédiaire	7	7	14	69	0.2
M3: Prolongation du délai d'attente & réduction de la durée de perception de l'indemnité pour assurés libérés de l'obligation de cotiser	9	9	17	90	0.2
M4: Lien plus étroit entre la durée d'indemnisation et la période de cotisation	11	11	22	174	0.1
M5: Réduction du taux plafond des MMT	0-60	0	0-60	60	0 - 1
M6: Diminution des contributions fédérales pour les prestations servies aux personnes non assurées	6	0	6	6	1.0
TOTAL	71-151	65-85	137-236	519	0.26-0.45

Tableau 2: Résultats en relation avec les valeurs de référence 2007.

Dans l'ensemble, les mesures examinées devraient entraîner des charges supplémentaires pour les cantons et les communes; ces surcoûts représentent entre un quart et à peine une moitié des économies indiquées, que la Confédération devrait réaliser dans le secteur de l'AC. Considérées à travers tous les systèmes sociaux et tous les niveaux des finances publiques, les économies imputables à ces six mesures réunies sont donc réduites environ de 50 à 75% par rapport aux ordres de grandeur figurant dans le message. Autrement dit, les systèmes sociaux ne feront plus qu'une économie nette de 280 à 380 mio. de CHF.

Les mesures M1 à M4 créent des charges supplémentaires pour l'aide sociale. Les incidences des mesures M5 et M6 ont des effets pour les cantons via d'autres domaines.

La mesure M6 est un pur transfert de coûts de l'AC à l'aide sociale, resp. aux cantons. Les mesures M2, M3 et M4 représentent une dégradation de la couverture d'assurance de l'AC. De ce fait, certaines personnes touchées devront se retourner plus tôt ou plus longtemps vers l'aide sociale. Ainsi les économies de coûts de l'AC engendreront par le biais de ces mesures des frais supplémentaires pour l'aide sociale ou les cantons et communes. Les mesures M1 et M5 "Réduction du taux plafond" sont elles aussi, d'un seul point de vue statique, de purs transferts de coûts. S'agissant de la mesure M1, il est cependant possible qu'une partie des personnes concernées ne s'annonce plus, au vu de la révision, auprès de l'aide sociale et n'engendre donc pas de coûts supplémentaires à ce titre. Dans le cas de la M5, on peut admettre que les autorités cantonales ne seront pas prêtes à assumer entièrement ces charges complémentaires, mais qu'elles réduiront les offres de mesures de marché du travail (MMT), tout au moins partiellement et à charge des demandeurs d'emploi. Si ces modifications du comportement devaient apparaître, les mesures M1 et M5 aboutiraient à une péjoration de la couverture d'assurance de l'AC.

Le montant des coûts supplémentaires indiqués que l'aide sociale, les cantons et les communes devront supporter en raison des six mesures examinées représente une estimation circonspecte car, dans l'évaluation des chiffres de référence déjà, on a retenu en toute connaissance de cause et par principe des hypothèses prudentes. L'évaluation s'est d'ailleurs fondée sur le taux de chômage de l'année 2007. Si au lieu d'être bon, le contexte conjoncturel dans lequel la révision LACI entrera en vigueur devait s'avérer mauvais, il faudrait s'attendre à ce que les coûts supplémentaires pour les cantons et communes augmentent, à peu de choses près, en fonction de l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi enregistrés.