

Effet stabilisateur de l'AC

L'assurance-chômage: un pilier en temps de crise

La dernière crise économique n'a pas épargné le marché du travail. Néanmoins, le système de l'assurance-chômage, qui combine de bonnes prestations avec des règles strictes, s'est avéré à la hauteur des défis. Un assainissement des finances est cependant nécessaire si nous voulons continuer de bénéficier des prestations de l'assurance-chômage. *Serge Gaillard et Daniel Baumberger*

L'année 2009 a été une année difficile pour l'économie. Selon les calculs du FMI, le produit intérieur brut (PIB) global a chuté de 0,8 %. Pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, on a assisté à un recul du PIB mondial. Pratiquement aucun pays n'a échappé à la crise et la Suisse a elle aussi ressenti les répercussions négatives de la crise financière et l'affaiblissement du commerce mondial. Après une croissance moyenne du PIB d'environ 3 % pendant trois années consécutives, la valeur ajoutée s'est tassée de 1,5 % en 2009. Les branches d'activités qui en ont le plus souffert sont l'industrie d'exportation et le secteur financier. La crise n'a pas non plus épargné le marché du travail. Fin 2008 déjà, les chiffres du chômage accusaient une forte hausse. En 2009, le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits s'élevait à 204 070, soit environ 50 000 de plus qu'un an auparavant.

Le Conseil fédéral et la BNS ont agi rapidement. La BNS a assoupli les conditions monétaires en octobre 2008 déjà et a pourvu généreusement les marchés en liquidités. Elle a également réussi à empêcher une hausse du franc suisse jusqu'à fin 2009 et, en collaboration avec la Confédération, elle est venue à la rescousse de l'UBS en difficultés. De son côté, le Parlement a adopté trois trains de mesures de stabilisation en peu de temps.

Reprise économique modérée

Grâce aux décisions rapides des banques centrales et des gouvernements, l'économie mondiale a repris pied dès le deuxième semestre 2009. L'économie suisse est également sortie de récession au troisième trimestre. La montée du chômage a même faibli à fin 2009. Depuis janvier 2010, le chômage recule en termes désaisonnalisés pour atteindre 3,8 % en juillet dernier. L'embellie observée sur le marché du travail devrait se poursuivre, mais avec moins de dynamisme. Compte tenu de la reprise conjoncturelle européenne encore hésitante ainsi que de la forte appréciation du franc suisse durant les deux dernières années, il faut s'attendre à une reprise économique modérée et

à une croissance du PIB de moins de 2 % l'année prochaine.

Bien que la Suisse ait connu en 2009 la pire récession depuis les années 70, force est de constater que la crise a été plutôt modérée dans notre pays en comparaison internationale. C'est là une conséquence indirecte de l'instauration de la libre circulation des personnes en Suisse. Cette ouverture a en effet engendré une croissance exceptionnellement robuste et dépourvue de risque d'inflation dans les années qui ont précédé la crise, créant du même coup une forte augmentation de la demande intérieure. Plus de 85 000 nouveaux emplois ont en effet été créés annuellement au cours des années qui ont précédé la crise. La croissance de l'emploi, l'augmentation de la population et des salaires plus élevés ont engendré une forte augmentation des dépenses de consommation et de construction. Cette dynamique n'a ralenti que lentement pendant les années de crise et la conjoncture intérieure n'a guère perdu de sa robustesse. Par ailleurs, la Suisse n'a pas connu de crise immobilière ni de crise du crédit proprement dite, à l'image des États-Unis et de l'Espagne.

L'AC a aussi un caractère préventif

Comme dans les crises précédentes, l'assurance-chômage (AC) a soutenu la conjoncture. L'AC est bien aménagée et en mesure d'absorber les changements, tant conjoncturels que structurels, qui interviennent sur le marché du travail. D'une part, elle garantit aux chômeurs une sécurité financière en compensant temporairement une bonne partie de leur perte de salaire; par ce biais, elle stabilise également l'économie sur le plan macroéconomique en soutenant la consommation lorsque la demande se tasse. D'autre part, elle ne se borne pas seulement à assurer l'existence matérielle des personnes touchées par le chômage, mais elle leur ouvre aussi des perspectives en leur offrant une aide professionnelle pour leur recherche d'emploi. Par leur service de conseil et de placement, ainsi que par les mesures du marché du travail (MMT),



Photo: Prisma/Stockbroker

L'AC stabilise également l'économie sur le plan macroéconomique en soutenant la consommation.

les offices régionaux de placement (ORP) sont à même d'aider rapidement les chômeurs à retrouver une place de travail. En cas de besoin, les demandeurs d'emploi peuvent réaliser de précieuses expériences et étoffer leurs contacts professionnels, par exemple, par le biais de stages. Les allocations d'initiation au travail et les gains intermédiaires sont une incitation financière pour les employeurs et les demandeurs d'emploi. Le succès de ces mesures n'est pas des moindres puisque les demandeurs d'emploi peuvent ainsi faire montre de leurs capacités directement sur place.

Par ces mesures, l'AC vise à maintenir les demandeurs d'emploi le plus possible en contact avec le marché du travail, cela même en temps de crise. Mais l'AC a aussi un caractère préventif. L'octroi de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail permet d'éviter que des personnes soient licenciées et se retrouvent au chômage. Les entreprises ont fait un large usage de cet instrument pendant cette crise.

Ceci est dû au fait que l'industrie a beaucoup souffert de la récession et que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) est un instrument qui convient bien à ce secteur. Le recours à la RHT a en outre été volontairement facilité et a atteint son point culminant en octobre 2009 avec environ 3637 entreprises en réduction d'horaire et près de 55 000 travailleurs tou-

chés. Dans l'ensemble, le volume des réductions de l'horaire de travail a été quatre fois plus élevé que lors de la précédente récession.

Objectif principal: restaurer l'équilibre financier et ...

La Suisse a dû, moins que les autres pays, recourir à des mesures de politique fiscale pendant la crise. D'une part, parce que la récession était nettement plus faible dans notre pays et, d'autre part, parce que nous disposons de stabilisateurs automatiques bien conçus. L'AC en est un: lorsque le chômage recule, ses dépenses diminuent alors que ses recettes restent pratiquement stables ou augmentent même légèrement; lorsque le chômage est en hausse, ses dépenses augmentent tandis que ses recettes baissent légèrement. De cette façon, le système de l'AC agit comme une mesure de stabilisation relevant de la politique budgétaire.

Ce système ne fonctionne toutefois que si les dettes cumulées pendant la récession peuvent aussi être amorties sur un cycle conjoncturel. Il était déjà évident avant la récente crise économique que ce système n'était plus garanti. Les dépenses de l'AC dépassent ses recettes, non pas parce qu'elle ne maîtrise plus les coûts, ceux-ci étant restés à peu près stables tout au long de ces dernières années, mais parce que le financement de l'AC repose depuis

la dernière révision sur une estimation trop optimiste du taux de chômage moyen. Lors de la révision de 2003, le taux de cotisation a été ramené de 3 à 2 % sur la base d'un taux de chômage moyen de 2,5 %. Avec le recul, on s'est aperçu qu'il fallait s'attendre, à l'avenir, à un taux de chômage moyen de 3,3 %. Cette mauvaise estimation s'est traduite par un déficit d'environ un milliard de francs par année pour l'AC depuis 2004.

... amortir la dette de l'AC

La révision qui sera soumise au peuple le 26 septembre 2010 a pour objectif principal de restaurer l'équilibre financier de l'AC et d'amortir sa dette qui se chiffre actuellement à 7 milliards de francs. Elle résulte d'un compromis équilibré entre diminution des dépenses et augmentation des recettes. D'une part, elle réduit certaines prestations de manière ciblée et, d'autre part, elle augmente les cotisations, qui passent de 2,0 à 2,2 %. Une cotisation dite de solidarité de 1 % est en outre prélevée sur la tranche de salaire non assurée située entre 126 000 et 315 000 francs afin d'accélérer le remboursement de la dette.

De ce fait, les augmentations des cotisations se traduiront par 646 millions de francs et les réductions de prestations par 622 millions de francs. La révision ne touche pas aux prestations de base comme le taux d'indemnisation. Elle lie cependant plus étroitement la période de cotisation à la durée d'indemnisation et prolonge en partie le délai d'attente à observer avant de percevoir l'indemnité journalière, tout en tenant spécialement compte des personnes ayant des enfants à charge ou un bas revenu.

La révision rétablit l'équilibre financier de l'assurance-chômage à long terme et permet de garder de bonnes prestations, en comparaison internationale. ■

Serge Gaillard, Chef de la Direction du travail, SECO. Daniel Baumberger est collaborateur scientifique à la Direction du travail, SECO.