

Rapport du SECO pour la séance du 27 janvier 2025

Assurance-chômage

Mandat de la CSSS-E du 29 octobre 2024

1. Mandat

Lors de sa séance du 29 octobre 2024, la CSSS-E a chargé l'administration de présenter l'évolution de la situation financière de l'assurance-chômage (AC) en vue d'une éventuelle baisse du taux de cotisation.

2. Bases légales

L'AC est principalement financée par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Le taux de cotisation s'élève à 2,2 % du salaire annuel déterminant jusqu'au montant maximal du gain assuré de 148 200 francs (art. 3, al. 2, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI]; RS 837.0). S'y ajoutent des contributions annuelles de la Confédération et des cantons à titre de participation aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. Ces contributions s'élèvent respectivement à 0,159 % (Confédération : 569 millions de francs en 2023) et à 0,053% (cantons : 190 millions de francs) de la somme des salaires soumis à cotisation et doivent couvrir environ la moitié des dépenses engagées pour le service de l'emploi.

2.1 Commentaire de l'art. 90c, al. 2, LACI

Pour assurer sa fonction de stabilisation conjoncturelle, l'AC a besoin d'une base de financement qui résiste à la conjoncture. La volonté de doter l'assurance d'une base stable à long terme a donné lieu à plusieurs révisions partielles de la LACI depuis les années 1990. Les recettes et les dépenses ont été ajustées à plusieurs reprises dans le but d'équilibrer le système de financement sur toute la durée d'un cycle conjoncturel. Le projet a abouti en 2011 avec la mise en œuvre de la 4^e révision de la LACI. Depuis lors, l'AC a pu réduire durablement ses dettes sans restreindre les prestations fournies ni modifier les taux de cotisation. L'assurance est exempte de dettes depuis 2019, ce qui lui a permis de commencer à constituer des réserves financières.

L'art. 90c LACI consacré au « *risque conjoncturel* » a été introduit dans sa forme actuelle en 2003. Il indique la procédure à suivre en cas de surendettement de l'AC (al. 1) ou de réserves excessives (al. 2). En raison de l'évolution du capital propre de l'assurance, l'al. 2 n'a pas encore dû être appliqué jusqu'à présent. Il n'existe donc pas à ce stade de disposition d'exécution ni d'expérience concernant son application. Le SECO prévoit de définir le processus de mise en œuvre dans le courant de l'année 2025 afin de préparer en temps utile une éventuelle baisse des cotisations.

² ***Si, à la fin de l'année, le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, ...***

La procédure d'abaissement du taux de cotisation est ouverte dès que le capital propre atteint ce plafond. Un montant de 2 milliards de francs est déduit du capital à titre de « *fonds de roulement* » afin de permettre au fonds de compensation de l'AC de répondre à ses engagements courants. Cette marge est nécessaire, car la Centrale de compensation de l'AVS (CdC) vire les cotisations AC avec un délai de plusieurs mois. En outre, le fonds de compensation de l'AC doit disposer d'un minimum de liquidités pour pouvoir réagir à un éventuel besoin à court terme des caisses de chômage. Sans fonds de roulement, il devrait emprunter des capitaux auprès de la trésorerie fédérale pour couvrir les besoins en liquidités. Le montant de 2 milliards de francs repose sur des valeurs empiriques.

La loi fait référence à la « *somme des salaires soumis à cotisation* ». Celle-ci comprend tous les salaires et éléments de salaire jusqu'au montant maximal du gain assuré, qui est actuellement de 148 200 francs. La somme des salaires varie en fonction de l'évolution du marché du travail ou de la participation au marché de l'emploi (nombre de cotisants) ainsi que de l'évolution des salaires. Pour la planification financière de l'exercice en cours, le montant doit être estimé, car il ne sera connu définitivement qu'au printemps de l'année suivante (après clôture du compte global annuel de l'AVS). L'indication « *à la fin de l'année* » se réfère à la clôture de l'exercice du fonds de compensation de l'AC, laquelle est publiée l'année suivant la présentation du décompte final de la CdC et sur la base de la somme définitive des salaires soumis à cotisation.

La valeur seuil de 2,5 % de la masse des salaires soumis à cotisation détermine le montant correspondant au plafond du capital propre en francs (après déduction des 2 milliards du fonds de roulement). En principe, il devrait être possible de constater en cours d'exercice si cette valeur seuil sera atteinte à la fin d'une année comptable donnée. L'élément déterminant reste toutefois la clôture de l'exercice du fonds de compensation de l'AC.

... le Conseil fédéral doit abaisser les taux de cotisation fixés à l'art. 3, al. 2 et 3, dans un délai d'un an.

La compétence d'ajuster les taux de cotisation revient au Conseil fédéral. Ce dernier est tenu de les abaisser dès que le capital propre de l'assurance atteint le montant déterminant. Dans ce sens, le législateur a habilité le Conseil fédéral à réduire rapidement les taux de cotisation salariale en fonction de la conjoncture sur le marché du travail et de la situation financière de l'AC.

Le taux de cotisation salariale, actuellement de 2,2 %, est fixé à l'art. 3, al. 2, LACI. Il doit être ajusté « *dans un délai d'un an* », donc au cours de l'année qui suit celle où le capital propre a atteint le plafond fixé. Il s'agit de donner aux caisses de compensation AVS et aux entreprises le temps nécessaire pour préparer la mise en œuvre d'une modification du taux de cotisation, et l'expérience montre que cela peut prendre plusieurs mois. Pour minimiser la charge administrative liée à la modification des décomptes de salaire et pour éviter les imprécisions, il est conseillé d'appliquer le nouveau taux au début d'une année. Par exemple, si le plafond du capital propre est atteint le 31 décembre 2027, le taux de cotisation salariale doit être modifié au cours de l'année 2028, au plus tard le 1^{er} janvier 2029.

La LACI ne précise pas dans quelle mesure les taux de cotisation salariale doivent être abaissés. Sachant que le financement de l'AC ne doit pas être soumis aux aléas de la conjoncture et que l'assurance connaît également un frein à l'endettement, on admettra que la stabilité financière doit être garantie à long terme même en cas d'abaissement de ces taux. L'ajustement des taux de cotisation salariale est censé traduire un changement structurel du marché du travail et non pas des variations conjoncturelles. L'al. 2 vise à éviter un surfinancement du fonds de compensation de l'AC consécutif à un taux de chômage moyen plus faible sur une longue période. Si le taux de cotisation salariale n'est pas suffisamment abaissé, la disposition légale imposerait une nouvelle réduction dès lors que le capital propre continuerait d'augmenter au cours des années suivantes. Si la baisse des cotisations salariales est trop importante, la dernière phrase de l'al. 2 prévoit une possibilité de correction (voir les explications ci-après).

Par ailleurs, l'art. 90c, al. 2, renvoie aussi à l'art. 3, al. 2 et 3, LACI. L'art. 3, al. 2, définit le niveau du taux de cotisation et le salaire auquel ce taux est appliqué. L'art. 3, al. 3, n'est pas déterminant en l'espèce, car sa teneur a été modifiée lors de la révision de la LACI entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003 sans que la correction formelle correspondante ne soit apportée à l'art. 90c, al. 2.

Il doit abaisser simultanément et dans la même proportion la participation de la Confédération fixée à l'art. 90, let. b, et la participation des cantons fixée à l'art. 92, al. 7^{bis}.

En plus des cotisations paritaires des travailleurs et des employeurs, l'AC est financée par des contributions publiques. La contribution annuelle de la Confédération s'élève à 0,159 % (art. 90a, al. 1, LACI) et celle des cantons à 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Les contributions publiques doivent être modifiées « *dans la même proportion* » que les cotisations des travailleurs et des employeurs, soit au même moment et relativement dans la même mesure.

Il peut renoncer à abaisser le taux si les perspectives conjoncturelles laissent présager une augmentation forte et imminente du chômage.

Le Conseil fédéral peut interrompre le processus d'abaissement du taux de cotisation si « *une augmentation forte et imminente du chômage* » est à prévoir. La LACI ne quantifie ni l'imminence ni l'ampleur de cette augmentation. Conformément au but de l'article sur le risque conjoncturel, la réduction des cotisations doit être conçue de telle sorte que le financement de l'AC reste équilibré durant le cycle conjoncturel en cours et le suivant, même avec des taux de cotisation plus bas. L'imminence renvoie à une situation dans laquelle les conditions économiques connaîtraient une détérioration subite et importante. Dans la mesure où le texte de la loi utilise explicitement la notion de « *perspectives conjoncturelles* », il convient en l'occurrence de tenir compte des prévisions économiques formulées par le groupe d'experts de la Confédération. Ces prévisions couvrent toujours l'année civile en cours et la suivante ; elles sont publiées trimestriellement. Le SECO procède toutefois aussi à une observation continue de la conjoncture, ce qui lui permettrait d'identifier une détérioration imminente de la situation du marché du travail entre deux prévisions.

Le chômage constitue un indicateur central pour évaluer la situation conjoncturelle du marché du travail. Les prévisions économiques de la Confédération prennent en compte le taux de chômage selon la définition du SECO, qui se limite aux personnes sans emploi inscrites auprès d'un office régional de placement comme étant à la recherche d'un emploi. Étant donné que les prévisions financières de l'AC reposent sur ce même indicateur, il est logique de considérer le taux de chômage défini par le SECO comme base pour qualifier une augmentation. Cette dernière devrait être déterminée par rapport au taux de chômage qui prévaut au moment où le capital propre atteint le plafond. Il est donc impossible de préciser à l'avance ce qu'il faut entendre par « *forte* ».

Comme la disposition légale est formulée de façon potestative, le Conseil fédéral devra, dans le cas d'une forte augmentation du chômage, apprécier s'il faut renoncer complètement à la réduction des taux, la reporter, en réduire l'ampleur ou s'en tenir à la réduction prévue. Sont déterminantes pour cette décision la situation économique qui prévaut à ce moment-là, les prévisions économiques ainsi que l'évolution estimée du capital propre de l'AC.

Si la fortune du fonds de compensation se dégrade de nouveau, le Conseil fédéral peut augmenter les taux de cotisation jusqu'à hauteur des taux maximaux fixés à l'art. 3, al. 2 et 3.

Selon le message concernant la révision de la LACI entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, le Conseil fédéral a la compétence de relever les taux de cotisation si leur abaissement entraîne une détérioration du capital propre de l'AC. Un certain recul du capital propre de l'assurance correspond, bien sûr, à l'objectif d'une réduction des cotisations. Il ressort du message que cette disposition vise à empêcher qu'une réduction des taux de cotisation ne provoque ou n'aggrave un endettement structurel de l'AC.

La loi indique que la nouvelle augmentation devrait, dans ce cas, être limitée « *à hauteur des taux maximaux* ». Elle renvoie directement à l'art. 3, al. 2, LACI, ce qui signifie concrètement que le Conseil

fédéral peut, en cas de dégradation de la situation du capital propre, augmenter le taux de cotisation salariale jusqu'à 2,2 % au maximum.

3. Évolution financière

La planification financière de l'AC se fonde sur les prévisions conjoncturelles les plus récentes du groupe d'experts de la Confédération (actuellement jusqu'en 2026). Les recettes et les dépenses annuelles de l'assurance sont estimées en fonction du taux de chômage prévu. Ces estimations sont ajustées tous les trimestres en fonction des prévisions conjoncturelles. Pour les années suivantes, on utilise un taux de chômage conjoncturellement neutre, actuellement fixé à 2,8 %. Il s'agit d'une hypothèse purement technique qui permet de simuler les perspectives financières à long terme.

Sur mandat de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, le SECO a confié en 2023 au bureau BASS, en collaboration avec l'Université de Lausanne, un travail de recherche visant à vérifier l'hypothèse de la planification financière à long terme du fonds de compensation de l'AC. L'objectif de cette étude était de réévaluer le niveau du « chômage conjoncturellement neutre » en Suisse. Cette valeur est intéressante pour l'AC, car elle peut être utilisée pour calibrer le financement. Selon l'étude, elle est actuellement de 2,8 %. Sur la base de cette estimation, on a cherché à déterminer dans quelle mesure les prestations de l'AC auraient pu être financées en 2023 si le taux de chômage avait été de 2,8 % au lieu de 2,0 %, soit à un niveau neutre du point de vue conjoncturel.

Comme le résultat annuel de l'AC dépend directement de l'évolution de la conjoncture économique, les planifications financières à plus long terme n'ont aucune valeur prévisionnelle. Les dépenses de l'AC vont continuer d'augmenter au cours des prochaines années en raison, notamment, de la hausse du chômage et des prestations accordées à des personnes n'ayant pas ou que peu cotisé auparavant. À l'inverse, ses recettes vont diminuer, car la participation de la Confédération sera réduite de 1,25 milliard de francs au total pour la période de 2025 à 2029. Le Parlement a adopté une base légale en ce sens lors de la session d'automne 2024 (24.016 ; Loi fédérale sur des mesures d'allègement budgétaire à partir de 2025). Il est prévu de renoncer à la totalité de la contribution de la Confédération pour les années 2025 et 2026.

Plan financier et perspectives financières de l'AC (état décembre 2024)

en milliards de francs	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de chômage en %	2,0	2,4	2,7	2,7	2,8
Capital propre de l'AC	6 781	8 329	8 704	9 264	9 972
Plafond du capital propre (art. 90c, al. 2, LACI)	10 900	11 200	11 500	11 700	11 900
en milliards de francs	2028	2029	2030	2031	2032
Taux de chômage en %	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Capital propre de l'AC	10 792	11 695	12 686	13 766	14 944
Plafond du capital propre (art. 90c, al. 2, LACI)	12 100	12 300	12 500	12 700	12 900

Source : SECO

Selon les planifications actuelles basées sur les prévisions conjoncturelles du 17 décembre 2024 et en supposant un taux de chômage conjoncturellement neutre de 2,8 % à partir de 2027, le plafond du capital propre sera dépassé à la fin de l'année 2030.

L'évolution du taux de chômage suit celle de la conjoncture et est donc susceptible de subir de fortes variations à plus long terme. La conjoncture étant impossible à prévoir au-delà de la période de prévision, la simulation de l'évolution du capital propre de l'AC est incertaine, comme peuvent le montrer

diverses analyses de sensibilité. En admettant, par exemple, que le taux de chômage recule en 2026 et se situe les années suivantes à une moyenne de 2,3 %, le plafond du capital propre sera atteint fin 2028 ; pour un taux de chômage moyen situé entre 2,4 et 2,6 % ou entre 2,7 et 2,8 %, ce serait le cas respectivement fin 2029 ou fin 2030. Si le taux de chômage continue d'augmenter à partir de 2027, le moment où le plafond du capital propre sera atteint est reporté au-delà de 2030.

4. Conséquence d'une baisse des taux de cotisation

Comme indiqué au ch. 2, la LACI ne précise pas de combien il faut abaisser les taux de cotisation salariale. Étant donné que le financement de l'assurance ne doit pas dépendre des fluctuations de la conjoncture, la stabilité financière à long terme doit être garantie même en cas de réduction des taux de cotisation.

Pour maintenir la stabilité financière à long terme de l'AC, la diminution des recettes due à une réduction des taux de cotisation ne devrait pas être beaucoup plus importante que l'excédent annuel, sous peine de provoquer une réduction durable du capital propre. Dans une telle configuration, une augmentation du taux de chômage entraînerait immédiatement une hausse potentiellement importante des dépenses de l'AC, et par conséquent une détérioration rapide de la situation du capital propre. Une éventuelle baisse des taux de cotisation à l'AC devrait donc être calibrée de manière à atténuer ou à compenser la hausse annuelle du capital propre pour les années suivantes. Au regard des dispositions légales, on ne peut exclure que ce jeu d'équilibre nécessite plusieurs ajustements mineurs.

Selon les conclusions de l'étude BASS, un taux de chômage de 2,8 % en 2023 aurait amené le fonds de compensation de l'AC à un excédent de 500 millions de francs. La planification financière actuelle de l'assurance et la simulation des évolutions à plus long terme tiennent compte des conclusions de l'étude concernant le chômage conjoncturellement neutre et l'évolution des coûts de l'AC. Pour 2027, année qui intègre pour la première fois les nouvelles hypothèses à long terme, l'excédent devrait s'élever à environ 700 millions de francs.

Le tableau ci-après montre, sur la base des chiffres actuels pour l'année 2027, les conséquences d'une éventuelle réduction des taux de cotisation¹ :

Taux de cotisation AC (en %)	Diminution du taux de cotisation (en point)	Cotisations salariales (en millions de francs)	Variation (en millions de francs)
2,20	-0,00	8685	0
2,15	-0,05	8488	-197
2,10	-0,10	8291	-394
2,05	-0,15	8093	-592
2,00	-0,20	7896	-789
1,95	-0,25	7708	-987
1,90	-0,30	7501	-1184

Source : SECO

Un abaissement du taux de cotisation salariale de 0,05 point entraîne une diminution des recettes annuelles estimée à 197 millions de francs.

Concernant les conséquences quantitatives, il n'est pas possible de comparer directement une modification des taux de cotisation à l'AC avec une modification identique des taux de cotisation à l'AVS. D'une part, la perception des cotisations dans l'AC est plafonnée au montant maximal du gain assuré, alors que ce n'est pas le cas dans l'AVS. D'autre part, les travailleurs indépendants, par exemple, ne

¹ La somme des salaires estimée en 2027 se base sur des hypothèses techniques concernant l'évolution des salaires et de l'emploi. Les contributions de la Confédération et des cantons qui, selon la LACI, doivent être réduites dans une même proportion ne sont pas prises en compte ici, car les conséquences financières de cette réduction sont relativement mineures par rapport à une réduction du taux de cotisation.

cotisent pas à l'AC, car ils ne sont pas assurés. Les conséquences financières d'une modification des taux de cotisation à l'AC sont donc quantitativement moins importantes qu'une modification similaire des taux de cotisation salariale à l'AVS.