

Conséquences de la 4^e révision de l'assurance-chômage pour l'aide sociale

Chaque année, treize villes suisses membres de l'association «Initiative des villes pour la politique sociale» comparent leurs indicateurs de l'aide sociale. Dans leur dernier rapport, elles examinent en détail les conséquences de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) pour l'aide sociale. Dans la plupart d'entre elles, la quote-part des nouveaux cas découlant de la révision de la loi se situe entre 5 et 15%. Globalement, les répercussions de la nouvelle loi sur l'aide sociale se sont avérées moins graves que les villes ne le redoutaient, grâce surtout à une conjoncture étonnamment résistante.



La 4^e révision de la LACI touche principalement les groupes à risque spécifiques de l'aide sociale, comme les jeunes adultes, les personnes peu qualifiées et les travailleurs pauvres, de sorte que l'on peut assister à un cumul de ses effets. Photo: Keystone

Tout changement apporté à un domaine particulier de la sécurité sociale a des répercussions sur les autres systèmes qui la composent. Parmi ceux-ci figurent en bonne place les assurances sociales, qui versent, dans des cas clairement définis, des prestations financées par les cotisations des assurés. D'autres systèmes servent des prestations dites «sous condition de ressources», dont le montant dépend non seulement du cas spécifique, mais encore de la situation financière du bénéficiaire. En particulier, les changements touchant au système des assurances sociales ont des conséquences sur ces prestations, qui sont versées à titre subsidiaire. Si la personne dans le besoin a épuisé tous ses droits à d'autres al-

locations ou si, compte tenu de sa situation, elle ne peut prétendre aux subsides des assurances sociales ou à ceux versés sous condition de ressources servis en amont, il incombe à l'aide sociale de lui garantir le minimum vital.

La 4^e révision de la LACI et ses conséquences

Étant davantage sollicitée qu'auparavant, l'assurance-chômage (AC) a subi ces dernières années plusieurs révisions visant à restreindre l'accès à ses prestations. Malgré cela, l'évolution de l'économie – changements structurels accélérés, phases de haute conjoncture raccourcies, etc. – s'est traduite par une nette détérioration de sa situation financière. La 4^e révision de la LACI visait donc à l'assainir en augmentant les cotisations (en pour-cent du salaire) tout en réduisant les dépenses par le biais d'une redéfinition du droit aux prestations. Certains groupes de personnes ont ainsi vu leur droit à l'indemnité journalière se restreindre, à la fois au niveau des conditions et dans le temps (voir encadré 1). Désormais, la durée de perception dépend davantage qu'auparavant de celle de la période de cotisation.



P^r Renate Salzgeber
Chargée de cours
et cheffe de projet,
HES Travail social,
Berne

Après avoir été acceptée par le peuple, la nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. L'association «Initiative des villes pour la politique sociale» et d'autres organisations actives dans le domaine social craignaient alors que les personnes au chômage touchées par la révision et ne trouvant pas d'emploi n'échouent prématurément et plus longtemps qu'avant à l'aide sociale, si, une fois arrivées en fin de droits, elles n'avaient pas d'autres moyens de s'assurer un revenu à hauteur du minimum vital. De plus, comme l'accès aux prestations de l'AC était restreint, elles craignaient également que le nombre de personnes n'ayant pas droit à l'indemnité de chômage et renvoyées de ce fait à l'aide sociale n'augmente sensiblement.

Influence de la révision sur l'aide sociale

La 4^e révision de la LACI se répercute de différentes manières sur l'aide sociale:

1. *Prolongation de la période de cotisation donnant droit au nombre maximal d'indemnités journalières et réduction de la durée d'indemnisation des jeunes adultes et des personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation:* les deux mesures entraînent un recours prématuré à l'aide sociale par les personnes qui ne parviennent pas à réintégrer le marché du travail et ne disposent pas d'un autre revenu suffisant pour leur assurer le minimum vital, tel que prestations des assurances sociales (indemnité journalière ou rente de l'assurance-invalidité), prestations sous condition de ressources, sou-

ten par des proches ou imputation de la fortune. Même si une partie de ces personnes – une fois épuisé leur droit à l'AC – auraient fini par émarger à l'aide sociale sous l'ancien droit, le fait qu'elles arrivent en fin de droits plus tôt se traduit par un transfert de charges des assurances sociales, financées par les cotisations des assurés, vers l'aide sociale, alimentée quant à elle par des fonds publics cantonaux et communaux.

2. *Augmentation du nombre de jours d'attente:* cette disposition peut aussi accroître les charges de l'aide sociale lorsqu'il s'agit de personnes qui en bénéficiaient déjà, en sus d'un revenu provenant d'une activité lucrative (travailleur pauvre), ou de jeunes diplômés dont les parents perçoivent l'aide sociale;
3. *Occupation dans des programmes relevant du marché du travail secondaire:* ces occupations ne comptent plus comme période de cotisation. Les personnes ne trouvant pas d'emploi sur le marché du travail primaire au terme d'une telle occupation ne perçoivent donc plus d'indemnités de chômage et sont de nouveau tributaires de l'aide sociale.
4. *Indemnités compensatoires en cas de gain intermédiaire:* les chômeurs ont le droit de réaliser un gain intermédiaire pendant qu'ils bénéficient des indemnités de l'AC. Est réputé intermédiaire tout gain qu'une personne tire d'une activité lucrative pendant qu'elle est au chômage, étant entendu que le salaire perçu doit être inférieur à l'indemnité de chômage (dans le cas contraire, la personne n'est plus considérée comme étant au chômage). La caisse de chômage verse alors des indemnités compensatoires couvrant 70% ou, en cas d'obligation d'entretien, 80% de la différence entre le salaire perçu et le gain assuré. Or, sous le nouveau droit, ces paiements ne sont plus pris en compte dans le calcul du gain assuré. Il s'ensuit que si quelqu'un réalise un gain intermédiaire, cela permet certes d'ouvrir un nouveau délai-cadre, mais avec un gain assuré correspondant au nouveau salaire, moins élevé. Il faut donc s'attendre à ce qu'une partie de ces personnes, en cas de nouveau chômage, recourent à l'aide sociale pour compléter l'indemnité de l'AC.
5. *Nombre d'indemnités journalières dans les cantons et les régions présentant un taux de chômage très élevé:* le nouveau droit ne permet plus d'augmenter ce nombre. Cela devrait peser lourdement sur l'aide sociale de ces cantons et régions lors de la prochaine grave crise conjoncturelle (récession).

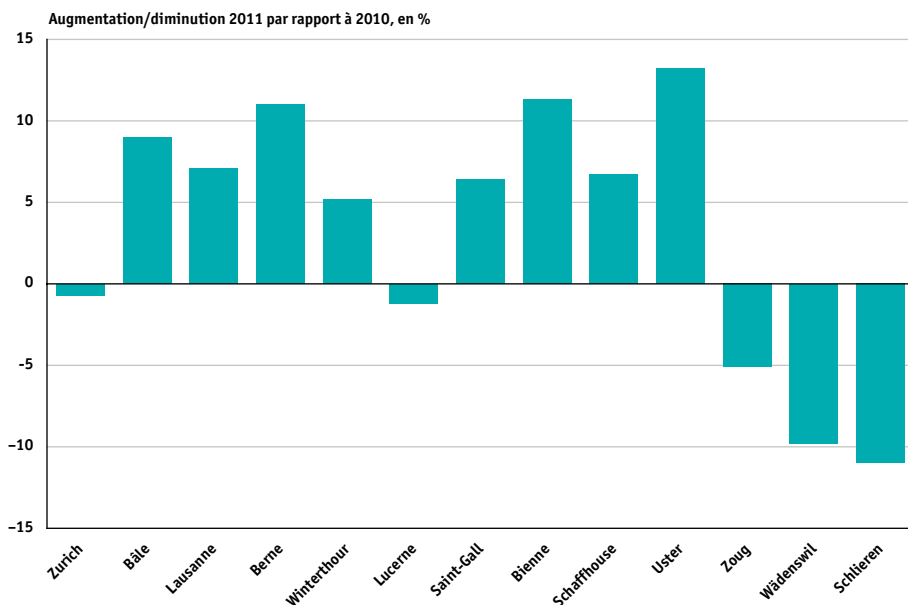
Encadré 1

Vue d'ensemble de la 4^e révision de la LACI (2011)

- 12 mois de cotisation donnent droit à 260 indemnités journalières (contre 400 auparavant); 18 mois de cotisation donnent droit à 400 indemnités journalières.
- Personnes de plus de 55 ans: 22 mois de cotisation donnent droit à 520 indemnités journalières (prolongation de la période de cotisation à 22 mois pour un droit complet).
- Les jeunes adultes de moins de 25 ans ont droit à 200 indemnités journalières, indépendamment de la période de cotisation (contre 260 ou 400 auparavant, en fonction de la période de cotisation).
- Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation (p. ex. mesures de l'AI) ont droit à 90 indemnités journalières (contre 400 au plus auparavant).
- Les personnes sans obligation d'entretien se voient appliquer un délai d'attente de 5 à 20 jours (contre 5 jours pour tous auparavant). Pour les personnes seules et celles avec obligation d'entretien ayant un revenu de respectivement 36 000 et 60 000 francs au plus, le délai d'attente est toujours de 5 jours.
- Les jeunes diplômés qui n'ont encore jamais cotisé se voient appliquer un délai d'attente de 120 jours (environ 6 mois).
- Seuls les gains réalisés sur le marché du travail primaire sont assurés. Ceux réalisés sur le marché du travail complémentaire ou secondaire ne génèrent plus de période de cotisation, comme c'était le cas auparavant.
- Les indemnités compensatoires de l'AC ne sont plus prises en compte dans le calcul du gain assuré. En cas d'ouverture d'un nouveau délai-cadre sur la base d'un travail mal payé, le nouveau gain assuré est donc inférieur à celui en vigueur avant l'acceptation de ce travail et le montant de l'indemnité journalière diminue en conséquence.
- Le gain assuré minimal s'élève à 500 francs par mois.
- La durée d'indemnisation des assurés des cantons et des régions où le taux de chômage est particulièrement élevé (mauvaise conjoncture) ne peut plus être prolongée.

Graphique 1

Variation du nombre de nouveaux cas d'aide sociale, 2010-2011



Source: OFS, statistique de l'aide sociale / La Vie économique

La 4^e révision de la LACI touche principalement les groupes à risque spécifiques de l'aide sociale, comme les jeunes adultes, les personnes peu qualifiées et les travailleurs pauvres, de sorte que l'on peut assister à un cumul de ses effets. Il ressort, en outre, des relations entre la révision et l'aide sociale esquissées ci-dessus que la plupart des conséquences de la première sur la seconde ne seront pas immédiatement perceptibles. Au printemps, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) estimait à 16 000 le nombre de personnes qui seraient affectées par la révision de la LACI. Dans les faits, plus de 13 000 sont arrivées en fin de droits le 31 mars 2011. Dans quelques cantons et villes, les conséquences de la révision ont pu être retardées par le versement de prestations sous condition de ressources prévues en amont. Plusieurs cantons connaissent en effet des *aides aux chômeurs*, grâce auxquelles une partie de ces derniers (calcul individuel des besoins) bénéficient de prestations pendant encore un certain temps après être arrivés en fin de droits. L'aide sociale n'intervient que lorsque les intéressés ne peuvent plus les percevoir: ils doivent pour cela être toujours au chômage et ne pas disposer de moyens financiers suffisants leur assurant le minimum vital (l'aide sociale ne peut leur être versée plus tôt, à titre complémentaire, que si les indemnités journalières perçues par ailleurs sont inférieures au minimum vital).

Plusieurs études montrent qu'une partie seulement des chômeurs en fin de droits bénéficient immédiatement de l'aide sociale.

Les autres sont d'abord tenus d'utiliser leur fortune jusqu'à concurrence d'un solde de 2000 à 4000 francs, suivant le canton. De plus, lors du calcul du montant de l'aide sociale, il est tenu compte non seulement de la situation financière de la personne en fin de droits, mais encore de celle de l'ensemble du ménage¹. C'est ce qui explique que nombre de chômeurs ayant épuisé leurs indemnités journalières ne perçoivent l'aide sociale qu'après un certain temps.

Les conséquences de la 4^e révision de la LACI ne sont pas toutes observables à court terme. Certaines ne se feront sentir qu'ultérieurement, mais ne pourront alors plus être chiffrées. En effet, plus le temps passe, plus les facteurs d'ordre conjoncturel et structurel, de même que la situation personnelle des ayants droit, se superposent aux effets proprement dits de la révision et plus il est difficile de considérer ces derniers isolément. Nul doute cependant que le nouveau droit va influencer sur le nombre de cas d'aide sociale, en particulier si la situation conjoncturelle se dégrade durablement. On sait en effet que les chances de réintégrer le marché du travail sont nettement moins élevées en période de récession. Au final, le raccourcissement de la durée d'indemnisation d'une partie des chômeurs, la suppression de la possibilité d'augmenter le nombre d'indemnités journalières dans les régions particulièrement touchées par la récession ainsi que les nouvelles dispositions régissant les gains intermédiaires vont inmanquablement alourdir la facture de l'aide sociale.

Évolution du nombre de cas

Les villes participant à l'indicateur comparé ont réalisé une enquête complémentaire sur les *motifs accordant l'aide sociale* en 2011. Il faut souligner à cet égard que seuls les effets directs de la révision sur l'octroi de cette aide peuvent être exposés. Le nombre de nouveaux cas a évolué diversement selon les villes (voir *graphique 1*): à Zurich et à Lucerne, il est resté pratiquement le même qu'en 2010, tandis qu'à Zoug, Wädenswil et Schlieren, il a reculé². Dans les autres villes, leur nombre s'est accru dans une proportion oscillant entre 5% (Winterthur) et 11% (Berne, Bienne). Avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, on redoutait des augmentations beaucoup plus importantes.

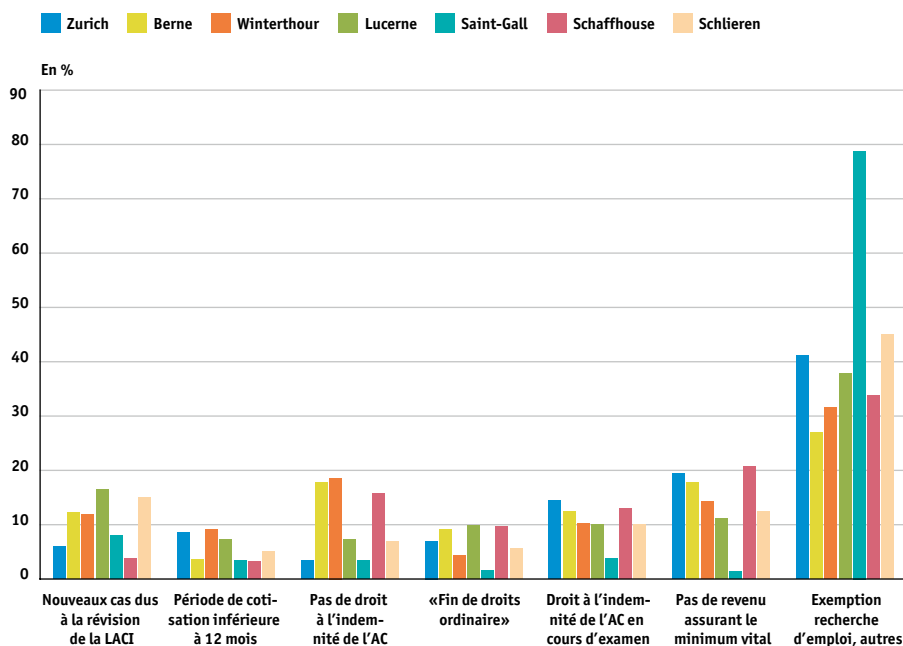
En Suisse, la conjoncture économique a étonnamment bien résisté face à la crise financière et à la revalorisation du franc. Le taux de chômage a atteint son plus bas niveau au début de l'été 2011 et n'a ensuite guère augmenté. La 4^e révision de la LACI est donc intervenue dans un environnement

1 Le ménage à soutenir peut être une personne seule, un couple avec ou sans enfants ou une famille monoparentale.

2 Le nombre de cas n'étant pas très élevé, en particulier à Zoug, Wädenswil et Schlieren, les reculs indiqués en pour-cent ne représentent qu'un petit nombre de cas en chiffres absolus: Zoug -6 cas, Wädenswil -12 cas et Schlieren -17 cas (à titre de comparaison, la baisse relative pratiquement imperceptible à Zurich représente -24 cas). Il en va de même des augmentations: à Uster, qui présente la hausse relative la plus importante, la progression n'est que de 14 cas.

Graphique 2

Motifs de l'augmentation des cas d'aide sociale, 2011



Remarques: à Winterthur, Saint-Gall et Schlieren, les cas n'ont été relevés que d'avril à décembre 2011 et à Berne à partir de février. «Fin de droits ordinaires»: fin de droits selon l'ancien droit ou de personnes qui remplissaient toutes les exigences relatives à l'obtention du nombre maximal d'indemnités journalières.

Source: relevé des indicateurs de l'aide sociale, HES Berne / La Vie économique

Tableau 1

Proportion de nouveaux cas admis suite à la 4^e révision de la LACI: récapitulation

Conséquences de la 4 ^e révision de la LACI pour l'aide sociale: nouveaux cas en %	
Moins de 5%	Schaffhouse
De 5% à moins de 10%	Zurich, Bâle, Saint-Gall, Zoug
De 10% à moins de 15%	Berne, Winterthur, Bienne, Wädenswil, Uster
15% et plus	Lucerne, Schlieren

Source: relevé des indicateurs de l'aide sociale, HES Berne / La Vie économique

économique relativement favorable, de sorte que ses conséquences directes pour l'aide sociale n'ont pas été aussi importantes que redouté, même si en particulier Berne et Bienne ont enregistré une hausse sensible du nombre de nouveaux cas, directement ou indirectement imputables à la révision. On peut néanmoins considérer que sans cette dernière, le nombre de nouveaux cas aurait, selon les villes, davantage reculé ou moins augmenté.

Nouveaux cas dus à la 4^e révision de la LACI

Le graphique 2 donne une vue d'ensemble des motifs ayant entraîné de nouveaux cas d'aide sociale en 2011. Cette enquête spéciale s'est révélée très complexe et a demandé beaucoup de travail. Les collaborateurs des services sociaux ont examiné pour chaque

nouveau cas – généralement lors de son enregistrement – s'il découlait de la révision de la LACI ou s'il provenait d'autres motifs. L'analyse se fonde sur ce relevé statistique complémentaire effectué dans chaque ville. Les raisons pour lesquelles une personne sollicite l'aide sociale sont souvent multiples. L'attribution d'un cas à tel ou tel motif se fait donc toujours moyennant une certaine pondération par rapport à la raison principale. Le graphique ne rend compte que des motifs déclencheurs directs, par exemple la nouvelle législation. Les proportions qui en ressortent ne représentent que des valeurs indicatives sommaires.

Un nouveau cas était considéré comme découlant de la 4^e révision de la LACI (première catégorie dans le graphique 1) lorsque la fin de droits était due à une diminution du nombre d'indemnités journalières (jeune adulte, période de cotisation incomplète, personne libérée des conditions relatives à la période de cotisation), lorsque le chômeur n'avait pas droit à l'indemnité journalière du fait qu'il avait été occupé sur le marché du travail secondaire ou encore lorsqu'un délai d'attente le faisait tomber dans un état de nécessité. À noter que les conséquences de la révision n'apparaissent pas avec la même clarté dans toutes les villes. La part de nouveaux cas oscille entre 4% à Schaffhouse et plus de 15% à Lucerne et Schlieren.

On a également relevé séparément si l'absence de droit à l'indemnité de chômage découlait du fait que la période de cotisation était inférieure à douze mois (cette durée minimale a été introduite par la 3^e révision de la LACI, en 2002). Quelques personnes se déclarent au chômage même si elles n'ont pas droit à l'indemnité journalière de l'AC. Les entretiens de conseil et de soutien menés pendant la période d'octroi de l'aide sociale permettent d'établir les motifs de cette absence de droit. Pour une partie des nouveaux cas, l'examen du droit à l'indemnité de chômage est déjà en cours et l'aide sociale est alors versée à titre d'avance ou de «raccord» avec le début de l'indemnité (délais d'attente). Un autre groupe de bénéficiaires de l'aide sociale dispose certes d'un revenu provenant d'une activité lucrative, de prestations des assurances sociales ou de subsides sous condition de ressources, mais qui n'atteint pas le minimum vital. Ce groupe peut inclure des bénéficiaires de l'indemnité de chômage. Enfin, pour nombre de nouveaux cas, la recherche d'un emploi n'est pas d'actualité au moment de leur admission à l'aide sociale. Il s'agit surtout de personnes élevant seules leurs enfants ou ayant des problèmes de santé (accident, maladie, addiction), ou encore de personnes en formation.

Les conséquences directes à court terme de la 4^e révision de la LACI sur l'aide sociale sont moins importantes que ne le craignaient les spécialistes. Elles ne sont, toutefois, pas encore toutes connues.



Photo: Keystone

Le *tableau 1* récapitule les effets à court terme de la 4^e révision de la LACI sur le nombre de nouveaux cas. À Bâle, Schaffhouse et Zoug, les prestations servies en amont (aide aux chômeurs) ont fait que les conséquences de la révision ne se sont faites sentir que plus tard en 2011 ou ne se manifesteront qu'en 2012. Sur les plus de 10 000 nouveaux cas examinés dans douze villes (Lausanne n'est pas incluse dans l'analyse), plus de 800, soit environ 8%, ont été enregistrés entre avril et décembre 2011 et découlent directement de la 4^e révision de la LACI.

Conséquences pour les cas en cours

Le nouveau droit a des répercussions non seulement sur le nombre de nouveaux cas d'aide sociale, mais encore sur ceux en cours, dans la mesure où la suppression de l'indemnité de chômage contraint l'aide sociale à garantir prématurément et souvent plus longtemps qu'avant l'intégralité du minimum vital des personnes concernées, ce qui augmente encore ses charges. De plus, les personnes qui ont travaillé dans un programme d'intégration sont rémunérées par l'aide sociale; si, par la suite, elles ne parviennent pas à réintégrer le marché du travail, l'aide sociale continue d'être versée (sans qu'un nouveau délai-cadre ne soit fixé), ce qui accroît aussi ses charges.

Il est extrêmement difficile de relever les conséquences de la révision sur les cas en cours et la présente enquête n'a pas permis de les recenser de manière exhaustive. À Saint-Gall et à Schlieren, d'avril à décembre 2011, le nouveau droit a eu des incidences

sur respectivement 2,5% et 10% de tous les cas en cours. À Wädenswil et à Zoug, les conséquences de la 4^e révision de la LACI n'ont été évaluées que pour le mois d'avril. Elles ont concerné 2 à 3% des cas en cours à Wädenswil et 4,5% à Zoug.

Conclusion

Pour l'heure, force est de constater que les conséquences directes à court terme de la 4^e révision de la LACI pour l'aide sociale sont moins importantes que ne le craignaient les spécialistes. Elles ne sont, toutefois, pas encore toutes connues. Ces prochaines années, le durcissement des règles d'accès aux prestations de l'AC et la diminution du nombre d'indemnités journalières vont amener davantage de personnes à être plus longtemps tributaires de l'aide sociale. Or, il ne sera plus possible de mesurer précisément l'influence de la révision. En effet, les facteurs conduisant à la perception de l'aide sociale sont multiples et plus le temps passe, plus ils se superposent aux conséquences de la révision et moins l'évolution du nombre de cas peut être imputée à un seul événement. À cela s'ajoute que, pour les services sociaux des villes, continuer à examiner si chaque nouveau cas découle ou non de la 4^e révision de la LACI serait une tâche considérable et de plus en plus difficile à assurer au fil du temps. Il faut néanmoins admettre que, dès la prochaine récession, les restrictions d'accès à l'indemnité journalière de l'AC et la diminution des prestations feront progresser le nombre de cas et donc les charges de l'aide sociale.

Encadré 2

Indication bibliographique

Salzgeber Renate, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2011 – 13 Städte im Vergleich*, 2012, éd. Initiative des villes pour la politique sociale, Patrik Müller, Service social de la ville de Saint-Gall, www.staedteinitiative.ch.