Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 6 (1995)

Artikel: La gestion du chômage en Suisse : un système coûteux et peu efficace
Autor: Morisoli, Sergio
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833039

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SERGIO MORISOLI

«LA GESTION DU CHÔMAGE EN SUISSE: UN SYSTÈME COÛTEUX ET PEU EFFICACE»

La gestion du chômage en Suisse: un système coûteux et peu efficace

Sergio Morisoli

Le chômage dans notre pays est un problème sérieux, trop sérieux pour que l'on essaie de le résoudre par des opérations que j'ose qualifier de «cosmétiques» parce que très partielles.

En effet, le chômage n'est pas avant tout une question de finances fédérales ni de caisse d'assurance. Le chômage, il est bon de l'affirmer avec vigueur, est un problème qui relève de la sphère économique et sociale.

Depuis le deuxième après-guerre, jamais les fronts patronaux et syndicaux n'ont connu de rapports aussi tendus. Certains médias et groupes de citoyens utilisent cette situation non seulement pour mettre en évidence des problématiques économiques et sociales, mais aussi à leur bon plaisir, pour renforcer et amplifier d'autres discours, attribuant au chômage des responsabilités causales directes dans les phénomènes comme la faillite financière du système d'assurances sociales, la marginalisation sociale, le racisme, etc. Dès lors, la question du chômage risque de devenir le cheval de bataille de groupes extrémistes de notre paysage politique, pour des motifs tout autres que ceux qui sont réellement en cause.

Je ne veux pas être mal compris. Pour moi, l'intervention de l'Etat, dans le domaine qui nous occupe, est absolument justifiée; le «laisser faire» ne résout rien, il empire les problèmes.

Une société est progressiste quand elle se rend compte que sa croissance crée des déséquilibres. Une société est évoluée quand elle corrige ces déséquilibres en aidant ses membres défavorisés sans porter préjudice aux autres composantes sociales. Cette même société est responsable quand la correction des déséquilibres est voulue et soutenue par la majorité de la population qui ne bénéficiera pas des mesures de correction mises en oeuvre.

En Suisse, cette année, nous dépenserons environ 7 milliards de francs au titre de l'assurance-chômage, montant qui correspond grosso modo aux déficits cumulés des cantons.

L'observation du budget de la caisse chômage nous enseigne

- qu'environ 5,25 milliards de francs correspondent aux indemnités et aux mesures préventives en faveur des personnes en situation de chômage (les entrées des primes payées sont équivalentes à 3,6 milliards de francs!);
- qu'environ 920 millions de francs sont versés aux employeurs aux divers titres de l'horaire réduit de travail, des compensations pour intempéries, du paiement des salaires en retard pour insolvabilité de l'entreprise;
- qu'environ 515 millions de francs sont utilisés pour couvrir d'autres coûts.

En général, les discussions portent toujours sur les prestations versées aux chômeurs et il est rare que l'on se penche sérieusement sur les 2 milliards de francs restants. Tout cela pour dire qu'il conviendrait probablement d'examiner aussi certaines prestations qui sont mises au bénéfice d'entreprises pas toujours compétitives en regard des conditions réelles du marché.

Ces 7 milliards de francs doivent servir, comme le veut la loi fédérale en vigueur, «à maintenir économiquement actives» quelque 160 000 personnes sans emploi. Nous consacrerons donc près de Fr. 50'000.— par chômeur pour 1994.

Est-ce trop? Est-ce normal? Est-ce trop peu?

Le titre que j'ai donné à ma conférence «un système coûteux et peu efficace» veut signifier que je désire mettre sérieusement en discussion le principe du paiement d'une prime à une assurance sociale et le droit qui en dérive de bénéficier par la suite d'une prestation, quel que soit le moment dans lequel «l'accident» - c'est-à-dire la période de chômage - se produit.

Tous sont désormais d'accord pour affirmer que la loi fédérale sur le chômage est dépassée, parce qu'elle s'adapte difficilement à la résolution des problèmes réels que nous vivons. En d'autres termes, la loi n'est plus actuelle, parce qu'elle ne répond plus aux besoins présents: certains de ces mécanismes sont dénaturés et utilisés à des fins qui se distancent des objectifs prévus par le législateur.

Cette situation de contraste - entre légalité et morale sociale, entre application de l'instrument législatif et volonté exprimée par le législateur - devient extrêmement coûteuse, et pourrait dans un futur proche, engendrer des coûts sociaux élevés.

Mon intervention ne veut pas se limiter à dire que nous dépensons trop d'argent dans un moment de crise; elle veut souligner le fait suivant: il est inutile de concentrer nos efforts sur des modifications législatives de détail, nous devons avoir le courage de mettre en discussion toute la loi, c'est-à-dire ses fondements et son sens.

Les travaux en cours dans les deux Chambres fédérales, en vue de la deuxième révision de la loi sur le chômage, démontrent que pour maintenir une certaine tranquillité dans les rapports entre partenaires sociaux, des compromis qui sont extrêmement coûteux et qui pèseront surtout sur les travailleurs, les employeurs et les cantons ont été faits. Dans le but d'assainir le déficit chronique de l'assurance-chômage, la Confédération n'hésite pas, d'une part, à proposer une augmentation des primes et à obliger les cantons à combler le déficit restant et, d'autre part, à reporter sur les cantons les coûts énormes engendrés par la réalisation de mesures préventives mais peu efficaces d'insertion sur le marché du travail.

En fait, l'article 72a de la loi était qualifié d'innovatif puisqu'il affirmait qu'il était mieux d'occuper les chômeurs à un travail utile plutôt que de les laisser encaisser passivement l'indemnité. Le principe avancé est certainement correct, mais le problème se pose différemment quand on examine dans le

détail les mesures qui doivent suivre ce principe. Pratiquement, la caisse chômage aurait assaini en partie son déficit d'environ 1,5-2 milliards de francs, coût qui aurait été reporté sur les cantons.

Pourtant, l'évidence enseigne qu'il n'y aurait pas eu économie effective mais simple déplacement de la charge financière, puisque les cantons auraient été contraints de créer - je dirais même «d'inventer» - environ 100 000 postes de travail, des programmes d'occupation et des cours de formation sous peine de supporter complètement les coûts du chômage. Je pense que vous êtes d'accord avec moi: une telle mesure, avant d'être mise en application, doit être étudiée à fond et au moins discutée avec les cantons!

Cet exemple montre bien comme il est dangereux d'examiner un problème économique et social, tel que le chômage, sous le seul point de vue des rapports financiers et comptables entre Confédération et Cantons. Suite à l'intervention décidée et unanime des Directeurs cantonaux des finances, la mesure prévue a été nettement corrigée, puisque la charge transférée sur les cantons serait de l'ordre de 350-500 millions de francs.

En plus, une telle approche «de type financier» met en évidence une autre erreur de notre politique: nous continuons à considérer la situation difficile du marché du travail comme un phénomène passager et lié à la conjoncture économique. Les études de l'OCDE nous disent le contraire: dans les pays de l'AELE, le chômage est resté à un niveau relativement bas (environ 2%) durant de nombreuses années, mais, dernièrement, il s'est avéré que l'augmentation de ce taux est certainement dû à des problèmes structurels rencontrés par les économies nationales. La Suisse ne fait pas exception à cette affirmation!

Les mesures proposées dans le cadre de la deuxième révision de la loi sur le chômage sont obstinément passives et coûteuses; parce que réactives et non pas actives, elles sont inefficaces.

Les problèmes liés aux abus pratiqués en toute légalité sont évidents: un jeune qui a terminé sa scolarité obligatoire peut s'inscrire à la caisse de chômage avant de commencer son apprentissage; la personne qui a terminé son lycée peut s'inscrire à la caisse de chômage avant de commencer l'université quelques mois plus tard; les refus de postes de travail pour des motifs déconcertants, peu ou pas justifiés, sont à l'ordre du jour; le «travail au noir» non contrôlable et la perception simultanée des indemnités de chômage existent à la connaissance de tous, etc. Ces cas d'école et d'autres encore sont la conséquence d'un système d'assurance et d'une loi qui ne sont plus à la hauteur de la situation.

Nous ne pouvons plus attendre passivement que des opérations de «lifting législatif» apportent des vraies solutions à des problèmes économiques. Nous devons avoir le courage de formuler un nouveau type d'intervention.

Je tiens ici à rappeler la prise de position du Conseil d'Etat tessinois relative à la révision de la loi fédérale:

En septembre dernier, l'Exécutif avait non seulement critiqué durement le contenu des articles modifiés, du point de vue de la vision générale restrictive

et banale, mais il s'était aussi employé à formuler quelques solutions qui, à court terme, auraient permis de réaliser des économies sur les coûts inhérents à notre assurance-chômage. Je désire rappeler une seule des mesures proposées, mesure qui n'a malheureusement pas retenu la moindre attention des personnes chargées de préparer les modifications à soumettre aux Chambres cet automne encore.

De manière très précise, il s'agissait d'évaluer attentivement la possibilité de diminuer, pour tous les chômeurs, le niveau minimum d'indemnité à 50% du dernier salaire perçu. A partir de cette base, il aurait fallu appliquer une augmentation de 1% pour chaque année d'activité accomplie par le travailleur. De cette manière, le droit à l'indemnité aurait été lié à la durée de l'activité pratiquée jusqu'à la situation de chômage. En bref, cette proposition aurait permis de rétribuer le jeune chômeur (jusqu'à 30 ans, généralement sans charge de famille) entre 50 et 60% de son dernier salaire et, avec les économies ainsi réalisées, de rétribuer à plus de 80% les chômeurs plus âgés, qui sont les plus difficilement réintégrables dans le marché du travail.

Cette proposition a, à mon avis, au moins trois avantages:

- celui de rompre le concept du 80% pour tous, indistinctement;
- celui de stimuler la mobilité et la reconversion professionnelle du groupe de chômeurs à plus fort risque, c'est-à-dire les jeunes;
- celui de permettre une économie d'environ 340-380 millions de francs pour la caisse de chômage.

Jusqu'à présent, la proposition du Conseil d'Etat tessinois n'a pas été sérieusement examinée; il semble que la réforme soit trop substantielle pour être envisagée dans le cadre de la deuxième révision de la loi fédérale.

A mon avis, le rapport entre le coût et l'efficacité de l'instrument à notre disposition pour combattre le chômage est déséquilibré. Le budget de la caisse de chômage est éloquent à ce sujet: 250 millions de francs sont destinés à des mesures préventives sur un total d'environ 7 milliards de francs, ce qui correspond à 3.5% du total. En plus, ces mesures préventives ont montré une efficacité réduite, puisque souvent on se contente de tenir artificiellement occupée une personne en situation de chômage. Le rééquilibre du rapport coûts-efficacité exige une volonté politique marquée de reprendre le discours à zéro, afin de créer un nouvel instrument qui soit économiquement adéquat, financièrement soutenable et socialement équilibré.

Même si je suis convaincu qu'une loi ne permettra jamais de résoudre un problème économique d'une telle dimension, je suis persuadé que l'instrument législatif pourrait aider à s'approcher de la solution. Il ne s'agit pas tant de soigner les symptômes du mal, mais bien plutôt de s'attaquer aux racines du problème: nous devons créer de nouvelles opportunités de travail réellement productif.

Plus facile à dire qu'à faire me rétorquerez-vous avec raison!

Voyons d'abord ensemble quelques constatations mentionnées par l'OCDE dans son document «Le chômage dans la zone de l'OCDE, 1990-1995». Ce

rapport signale, en particulier, ce qu'il ne faudrait pas faire politiquement pour tenter d'améliorer la situation difficile du marché du travail:

- le partage obligatoire du travail n'a jamais réussi à faire reculer sensiblement le chômage, en particulier à cause de l'hostilité des travailleurs à une baisse de leurs revenus.
- le protectionnisme a pour effet de réduire le niveau global de prospérité économique: il accroît les coûts pour les consommateurs et ce sont souvent ceux qui ont les revenus les plus modestes qui en font surtout les frais, il pénalise les entreprises dynamiques, il encourage les monopoles nationaux;
- les producteurs, dont la survie dépend des mesures protectionnistes, finissent par être prêts à dépenser des sommes considérables pour que le système reste en place, sans pour cela améliorer leur productivité.

Ensuite, je tiens à affirmer clairement que la révision de la loi fédérale sur le chômage exige une concertation de base sur les objectifs de notre législation.

En particulier, j'estime inutile de tenter de maintenir dans un même acte législatif trois problématiques très diverses, même si elles sont liées entre elles: les assurances sociales obligatoires, la politique économique nationale, la diminution des coûts à la charge de la Confédération. Il faut oser se demander s'il ne serait pas plus simple et surtout plus efficace de séparer en deux textes législatifs le discours purement financier de celui plus directement économique.

L'équilibre financier de l'assurance-chômage ne sera assuré que si l'on examinera toutes les implications directes et indirectes entre les diverses assurances sociales obligatoires dans notre pays. En particulier, il s'agit de mettre en évidence les liens qui existent entre l'AVS, l'AI, les caisses de pension, l'assurance-chômage et l'assistance sociale, aussi bien au niveau des Cantons que de la Confédération. Il est absolument indispensable qu'il y ait au moins une harmonisation entre les assurances fédérales obligatoires, qui doivent être considérées ensemble comme «un paquet d'assurances» correspondant aux nouvelles exigences économiques et sociales de ceux qui paient les primes. C'est seulement quand nous aurons défini les critères à la base du principe «qui paie, reçoit», que nous serons à même de savoir combien pourra être dépensé au titre de l'assurance-chômage, comprise comme une pure prestation financière dépendant du paiement différencié d'une prime.

Le second texte législatif devrait avoir l'objectif de régler l'intervention de l'Etat sur le marché du travail dans le sens de pouvoir en modifier la structure et le fonctionnement. Aujourd'hui, l'interventionnisme de l'Etat est bien présent, puisque 7 milliards de francs entrent annuellement dans le marché du travail, sans que ce principe - je parle bien du principe et non de ses conséquences financières - ne dérange trop les apôtres du «moins d'Etat» qui se retrouvent souvent dans les cercles de l'économie. Le principe d'une intervention publique, quand les circonstances l'exigent, semble admis. Pourquoi dès lors ne pas tenter de le rendre réellement efficace dans le sens

d'un soutien aux conditions-cadres de notre économie, donc aussi du marché du travail?

Il s'agit de disposer d'une politique économique adaptée à la solution de problèmes d'ordre macroéconomique et non seulement à donner réponse à des prétentions financières individuelles, justifiées par le paiement anticipé de primes d'assurance. Une telle politique économique, qui devra s'occuper de promotion économique et d'adaptation de la structure productive, sera mise au bénéfice de financements publics différenciés selon la situation effective du marché du travail.

Je suis bien conscient que mes propos sont «musique d'avenir» et que la mise en action de cette conception nouvelle de la problématique du chômage demandera des efforts considérables aussi bien du côté politique que de celui de l'administration. Pourtant, je reste persuadé que si nous nous refusons d'aller dans cette direction, nous serons, dans un futur proche, obligés de recourir à des mesures encore plus drastiques, et même dans un certain sens dramatiques, pour synchroniser le rythme de la production de richesse avec celui de la consommation.

En conclusion, je tiens à souligner notre chance: la Suisse est dans une situation privilégiée en matière de chômage par rapport aux pays voisins qui sont ses principaux partenaires d'affaires. Nous avons encore un léger avantage qui nous laisse un temps de réflexion pour adapter notre système. Cette marge de manoeuvre précieuse ne doit pas être gaspillée dans la mise en oeuvre de mesures correctives banales et inefficaces. La globalisation des marchés que nous vivons signifie aussi globalisation des effets non désirés et le chômage en est certainement un. Si nous le voulons vraiment, nous pouvons encore à temps trouver le remède adéquat.