

REPONSE DU GOUVERNEMENT A LA QUESTION ECRITE DE MADAME MARCELLE LUCHINGER, DEPUTEE PLR, INTITULEE "CONSEQUENCE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE, REPERCUSSION JURASSIENNE" (N° 2738)

La question écrite du groupe PLR traite de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) intervenue en 2011. Elle s'intéresse au bilan de cette réforme, aux effets constatés sur le flux des personnes arrivant en fin de droit, ainsi qu'aux répercussions cantonales, en particulier sur le plan financier et dans le domaine de l'aide sociale.

En préambule, le Gouvernement rappelle que la 4^{ème} révision de la LACI a été engagée par les autorités fédérales, pour répondre à l'exigence de résorber la dette de l'assurance-chômage (AC). En effet, cette assurance s'est révélée être en situation de déficit structurel en raison de prévisions trop optimistes concernant le niveau moyen du chômage en Suisse. Se voulant équilibrée, la réforme a été réalisée au travers d'une augmentation des recettes (cotisations) ainsi que d'une réduction des dépenses d'ampleur équivalente. Combattu par voie de référendum, le projet de révision a été refusé par une très large majorité des Jurassien-ne-s (76%), le 26 septembre 2010. Il a également été rejeté en Suisse romande et au Tessin. La réforme a cependant été adoptée par 53% des votants à l'échelle nationale. Pour expliquer ce clivage linguistique, le Gouvernement rappelle que la révision proposait de supprimer la possibilité de prolonger la durée d'indemnisation dans les régions les plus touchées par le chômage. A l'instar du Jura, plusieurs cantons romands avaient recouru à cette mesure lors de la dernière crise économique et financière.

L'entrée en vigueur de la révision de la LACI, le 1^{er} avril 2011, a eu un effet ponctuel : la réduction du nombre d'indemnités journalières, notamment, et l'augmentation du nombre d'arrivées en fin de droit. Ainsi, à fin mars 2011, le nombre d'arrivées en fin de droit enregistrées dans le Jura a connu un pic de 230 personnes, dont environ 200 avaient un rapport avec les réductions de durée d'indemnisation. Par la suite, le flux d'arrivées en fin de droit s'est stabilisé à un niveau comparable à celui qui prévalait avant la révision.

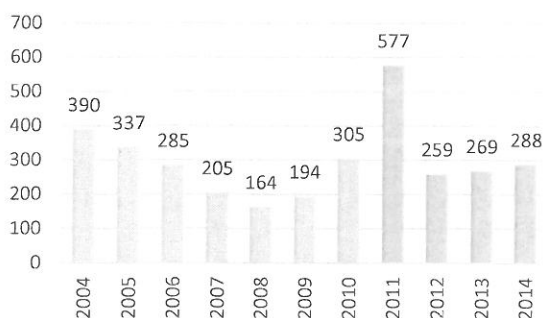
Les diminutions de prestations opérées dans le cadre de cette révision ont été réparties sur différentes catégories d'assurés afin de ne grever aucune catégorie d'ayants droit de manière disproportionnée. Dans ce contexte, les changements ont concerné, à peu près à parts égales, des femmes et des hommes, ainsi que des assurés de nationalité suisse ou non. Les personnes âgées de 15 à 24 ans ont été moins nombreuses, mais proportionnellement plus touchées que les assurés plus âgés. Cette réforme a en outre entraîné une légère réduction de la durée de recherche d'emploi et ainsi contribué à faire baisser le taux de chômage dans un contexte favorable d'un point de vue économique et du marché du travail régional.

Près de quatre ans après la révision, les deux objectifs visés au niveau fédéral ont été atteints. D'une part, l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'AC a été rétabli, et le déficit structurel corrigé. D'autre part, le processus de désendettement a été mis en route avec succès. Etablie à plus de 7 milliards de francs à fin 2010, la dette accumulée par le fonds de l'assurance-chômage se situait aux alentours de 3 milliards de francs à fin 2014.

Les statistiques détaillées sollicitées par le groupe PLR concernant les arrivées en fin de droit sont présentées ci-après.

Arrivées en fin de droit LACI selon l'année

Canton du Jura / source : lamda



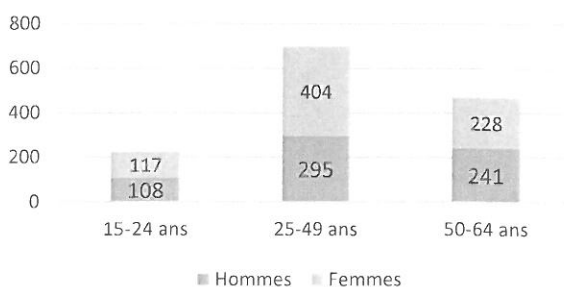
Arrivées en fin de droit, par sexe depuis la révision de la LACI (2011)

Canton du Jura / source : lamda



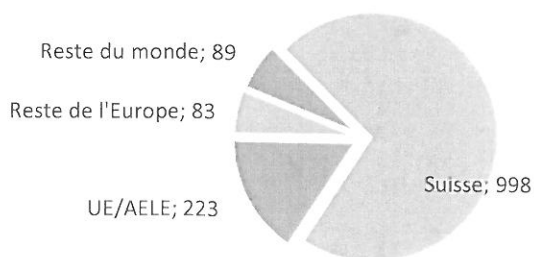
Arrivées en fin de droit LACI selon l'âge et le sexe (données cumulées 2011-2014)

Canton du Jura / source : lamda



Arrivées en fin de droit LACI selon la nationalité (données cumulées 2011-2014)

Canton du Jura / source : lamda



Arrivées en fin de droit par commune (données cumulées 2011-2014)

Source : SEE

District de	Nombre	District de	Nombre	Franches-Montagnes	Nombre
Delémont	721	Porrentruy	522		
Delémont	308	Porrentruy	211	Saignelégier	46
Haute-Sorne	125	Courgenay	54	Le Noirmont	25
Courrendlin	74	Boncourt	34	Les Breuleux	21
Courroux	49	Alle	33	Les Bois	16
Courtételle	39	Haute-Ajoie	24	Montfaucon	10
Develier	20	Basse-Allaine	23	Reste du district	32
Val Terbi	35	Fontenais	22		
Soyhières	17	Clos du Doubs	17		
Reste du district	54	Bure	16	Total cantonal	1'393
		La Baroche	16		
		Bonfol	15		
		Reste du district	57		

La révision de la LACI n'a pas été sans conséquence sur les dispositifs cantonaux complémentaires à l'assurance-chômage. Les premiers effets se sont fait sentir sur le domaine des mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi. Le Gouvernement rappelle que ce dispositif concerne principalement des programmes d'occupation cantonaux (POC). Il s'agit d'emplois temporaires subventionnés et salariés se déroulant auprès des administrations publiques, de communes et d'autres organisations sans but lucratif. L'afflux de nombreux chômeurs en fin de droit,

le 1^{er} avril 2011, a nécessité des moyens logistiques et financiers supplémentaires afin de pouvoir mettre rapidement les personnes concernées au bénéfice de ces mesures et d'éviter qu'elles ne s'adressent à l'aide sociale. Les surcoûts engendrés en 2011 dans le cadre de ce dispositif cofinancé par l'Etat et les communes ont été compensés par un prélèvement ponctuel sur le fonds cantonal pour l'emploi. Cette stratégie a permis de fournir les prestations nécessaires aux chômeurs en fin de droit tout en évitant des conséquences financières et immédiates pour les communes.

Mesures cantonales en faveur des demandeurs d'emploi (LMDE)

Evolution des coûts entre 2008 et 2011

Source : SEE

Année	Coût total (en mio)	Prélèvement sur le fonds pour l'emploi	Solde	Part (50%) des communes
2008	1'938'020		1'938'020	969'010
2009	3'060'478		3'060'478	1'530'239
2010	3'894'194		3'894'194	1'947'097
2011	4'829'706	-1'500'000	3'329'706	1'664'853
2012	2'941'904		2'941'904	1'470'952
2013	2'557'025		2'557'025	1'278'512
2014	2'110'222		2'110'222	1'055'111

Concernant précisément ces emplois temporaires (POC), il convient de souligner que ceux-ci ont permis à certains chômeurs en fin de droit, jusqu'en 2011, de rouvrir un droit à l'assurance-chômage. Ce mécanisme, que le Jura a passablement exploité par le passé dans le cadre d'une stratégie de prévention de l'aide sociale, n'est plus praticable aujourd'hui : en effet, l'assurance-chômage ne prend plus en compte les périodes de cotisation acquises par le biais de telles mesures.

Dans ce contexte, s'agissant des prestations et des charges d'aide sociale, l'augmentation redoutée s'est inévitablement confirmée. Le taux d'aide sociale est effectivement passé de 2.2 à 2.6% entre 2011 et 2013. Le tableau ci-dessous présente les principaux indicateurs qui attestent de cette évolution.

Evolution des besoins et des coûts en matière d'aide sociale

Source : SAS

Année	2010	2011	2012	2013
Total des dossiers avec prestation	885	967	1039	1129
Total des bénéficiaires avec prestation	1408	1541	1646	1814
Dont demandeurs d'emploi	406	475	517	597
Taux d'aide sociale	1.9%	2.2%	2.3%	2.6%
Coûts totaux bruts d'aide sociale	9.8 mio	10.9 mio	13.9 mio	15.9 mio

S'il ne fait aucun doute que les réductions de prestations de l'assurance-chômage ont influencé de manière notable l'augmentation des besoins dans le domaine de l'aide sociale, les données à disposition ne permettent cependant pas de chiffrer précisément la part des charges supplémentaires imputables à la seule révision de la LACI. Le Gouvernement constate en effet que l'augmentation concerne aussi bien des chômeurs recherchant activement un emploi, que des personnes non actives n'étant pas, d'une part, en mesure de s'insérer rapidement sur le marché du travail, d'autre part, concernées par l'assurance-chômage et ses prestations. En outre, l'analyse d'un tel phénomène de report de charges sur l'aide sociale requiert une très grande prudence en raison de nombreux facteurs à prendre en compte, ainsi que d'interrelations très complexes entre deux dispositifs aux buts et avec des logiques de prise en charge très différents. Afin d'illustrer ce propos, le Gouvernement constate, par exemple, que bien des bénéficiaires de l'assurance-chômage sont également au bénéfice d'aide sociale, ceci alors que la très grande majorité des personnes arrivant en fin de droit (plus de 80% selon les analyses à disposition) n'y recourent pas, faute de besoin.

Pour compléter la réponse à la question, il est intéressant d'examiner la répartition des coûts bruts d'aide sociale par commune de plus de 2'000 habitants pour les années 2010 à 2013. On relève aisément le saut important sur les années 2012 et 2013, un saut partiellement imputable aux révisions de l'assurance invalidité et de l'assurance-chômage.

Evolution des coûts bruts d'aide sociale par commune (2010 à 2013, en milliers de francs)

Source : SAS

Communes	2010	2011	2012	2013
Delémont	3'600	3'772	4'692	5'751
Porrentruy	1'908	2'095	2'696	2'811
Bassecourt	373	603	677	672
Courroux	297	329	304	326
Courrendlin	602	641	870	1'117
Saignelégier	257	306	409	363
Courtételle	202	273	344	373
Courgenay	193	257	344	458
Total	9'797	10'879	13'949	15'985

Remarque: Les montants ci-dessus comprennent la part des coûts supportée par le canton (72%). Seuls 28% des montants en question sont effectivement à charge des communes.

En conclusion, le Gouvernement relève que les répercussions redoutées de la révision de la LACI sont confirmées par les faits. Les demandeurs d'emploi sont aujourd'hui davantage exposés au risque de devoir recourir à l'aide sociale cantonale dont les coûts ont augmenté ces dernières années. En revanche, la révision de l'assurance-chômage n'a pas affecté l'employabilité générale de la population jurassienne qui demeure relativement bien intégrée, tant socialement que sur le marché du travail. Dans le Jura, les taux actuels de chômage et d'aide sociale restent aujourd'hui maîtrisés par rapport à des cantons présentant des caractéristiques socio-économiques pourtant comparables. De plus, le taux d'aide sociale moyen est inférieur dans notre canton à la moyenne suisse. Dans ce contexte, le Gouvernement entend maintenir les moyens à disposition et optimiser encore les instruments existants, afin de continuer à appuyer efficacement les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non par l'AC, dans leurs démarches visant l'intégration professionnelle et l'autonomie financière.

Delémont, 18 août 2015

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
le Chancelier


Jean-Christophe Kübler