

AVANT-PROJET DE MODIFICATION DE LA

**LOI SUR L'EMPLOI ET LES MESURES EN
FAVEUR DES CHÔMEURS (LEMC) :**

**ASSURANCE PERTE DE GAIN MALADIE EN
FAVEUR DES CHÔMEURS**

RAPPORT EXPLICATIF

Septembre 2008

Table des matières

1. Situation actuelle	3
2. Contexte historique et politique	3
3. Régimes dans d'autres cantons	4
4. But	4
5. Le régime en bref	5
6. Une solution innovante	6
7. Incidences financières	7
8. Commentaires d'articles	7

Par décision du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail¹ de présenter un avant projet de loi instaurant une assurance perte de gain maladie en faveur des chômeurs. (ci-après « APG maladie chômeurs »). Le présent rapport accompagne et explique cet avant-projet.

1. Situation actuelle

Selon l'article 28 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), les chômeurs incapables de travailler pour cause de maladie continuent à percevoir l'indemnité de chômage pendant 30 jours civils. Au-delà, trois cas de figure sont possibles :

- lors de leur inscription au chômage, les demandeurs d'emploi qui bénéficiaient d'une assurance perte de gain maladie collective selon le régime de la LAMal auprès de leur dernier employeur font usage de leur droit de conclure une assurance individuelle sans que de nouvelles réserves ne puissent être instituées (art. 71 LAMal) ;
- à défaut, les demandeurs d'emploi ont la faculté de conclure une nouvelle assurance perte de gain maladie. Cette démarche est cependant très onéreuse et l'assureur a le droit d'imposer des réserves ;
- enfin, la personne au chômage renonce à toute couverture complémentaire au régime de l'article 28 LACI. Dans la pratique, cette situation est la plus fréquente.

Les expériences acquises ces dernières années mettent en évidence deux phénomènes :

- d'une part, les coûts liés à la conclusion d'une assurance individuelle perte de gain maladie en faveur des personnes au chômage sont en augmentation constante. La prime dépasse régulièrement 8 % du montant assuré. Des compagnies d'assurance refusent même de couvrir ce risque. A de telles conditions, la majorité des personnes au chômage n'ont d'autre choix que de renoncer à cette couverture ;
- d'autre part, d'autres problématiques d'ordre familial, personnel et/ou de santé s'ajoutent régulièrement à celle du chômage. Le risque de subir une incapacité de travail est donc fortement accru.

Dans ces circonstances, la couverture offerte par l'article 28 LACI est insuffisante.

2. Contexte historique et politique

En 1998, un groupe de travail réunissant les partenaires sociaux et les services de l'administration cantonale concernés s'est penché sur la problématique. Un modèle d'assurance perte de gain cantonale offrant une couverture d'une année a été étudié. Il envisageait un financement par des cotisations prélevées sur les indemnités de chômage. Des calculs de primes ont été sollicités auprès des principaux assureurs maladie. Ceux-ci estimaient la prime à 6 % de l'indemnité de chômage pour financer le régime, soit un coût global annuel de l'ordre de 12 millions de francs.

Imposer une telle cotisation à tous les demandeurs d'emploi a été jugé irréaliste. En supposant que le Fonds cantonal de l'emploi finance la moitié du régime (et donc de la prime), cela aurait induit – dans les circonstances de l'époque – une subvention annuelle de l'ordre de 6 millions de francs. Le groupe de travail a conclu qu'un tel régime n'était pas viable.

¹ Composition : MM Bruno Thurre, directeur de la caisse cantonale du chômage du Valais ; Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale ; Jérôme Bonvin, adjoint au Service de l'industrie, du commerce et du travail

En 2003, les Syndicats Chrétiens Interprofessionnels du Valais ont lancé une initiative législative cantonale intitulée « Pour un revenu assuré en cas de maladie » qui propose une assurance perte de gain maladie cantonale obligatoire pour les travailleurs et pour les demandeurs d'emploi.

Jugée constitutionnelle et conforme au droit fédéral par l'OFAS, l'initiative a été étudiée par un groupe d'experts nommé par le Conseil d'Etat qui en a proposé le rejet.

Dans le cadre de ses travaux, ce groupe s'est penché à nouveau sur la problématique de la couverture perte de gain maladie des chômeurs, à la lumière de deux nouveaux paramètres : l'introduction le 1^{er} juillet 2005 d'une assurance maternité ; les efforts portés ces dernières années en matière de détection précoce, notamment dans le cadre de la 5^{ème} révision de l'assurance invalidité.

Une nouvelle évaluation des coûts été sollicitée auprès d'une institution d'assurance. Selon ses évaluations et dans les conditions actuelles, une assurance cantonale perte de gain maladie en faveur des chômeurs coûterait au plus 7 millions de francs en indemnités journalières, soit 4 % du montant total des indemnités de chômage versées². Ces chiffres sont crédibles à la lumière du régime existant dans le canton de Genève (chapitre 3).

3. Régimes dans d'autres cantons

Plusieurs cantons, notamment le Tessin, Neuchâtel, Fribourg et Genève, ont mis en place durant les années 90 un régime cantonal d'APG maladie en faveur des chômeurs. Ces régimes prévoient une indemnité journalière équivalente à l'indemnité de chômage nette et une durée des prestations de 9 à 18 mois. Leur financement a été assuré d'une part par des primes prélevées sur les indemnités de chômage, d'autre part et au cas où ces primes ne suffisent pas, par la participation du canton.

Les cantons de Neuchâtel, du Tessin et de Fribourg ont rapidement abandonné ces systèmes en raison de leur difficulté à en maîtriser les coûts.

En revanche, depuis 2003 le canton de Genève est parvenu à stabiliser les dépenses liées à cette assurance perte de gain maladie en faveur des chômeurs. La prime est ainsi passée de 3,5% en 2003 à 3,25%, sans participation du canton autre que le financement des frais de gestion.

Les régimes précités ont montré leurs limites. L'absence d'une assurance maternité fédérale et le manque d'expérience dans la gestion des risques et la pratique de la détection précoce ont pesé lourdement et expliquent l'échec de ces modèles, à l'exception notable du canton de Genève.

4. But

Selon les modèles cantonaux décrits ci-dessus, les assurés sont les chômeurs eux-mêmes. Ils financent directement le régime d'assurance. Ce système présente des inconvénients :

- les cotisations sont prélevées sur les indemnités de chômage qui représentent 70 ou 80 % du dernier salaire. Sachant que, en Valais, l'indemnité mensuelle brute moyenne de chômage se situe à 3'000 francs environ, le prélèvement d'une prime supplémentaire, même de 4 %, peut avoir des répercussions importantes sur l'autonomie financière des personnes concernées ;
- il en découle qu'un cofinancement de l'Etat devient nécessaire ou que les prestations doivent être réduites ;
- enfin, un tel régime s'accommode mal des fluctuations du chômage. Expériences faites, en cas de baisse du chômage, celle du nombre de demandeurs d'emploi atteints dans leur santé n'est pas proportionnelle : les primes encaissées diminuent alors que les prestations dues restent

² En moyenne annuelle 2004 – 2007, le montant des indemnités de chômage versées dans le canton du Valais est de 178 millions de francs

pratiquement stables. Ce déséquilibre ne favorise pas la stabilité des primes et peut nécessiter leur réévaluation à intervalles fréquents.

Pour y remédier, l'avant-projet de loi propose **d'élargir le cercle des assurés**. Sont obligatoirement assurés **tous les travailleurs** oeuvrant en Valais et non les seuls chômeurs. Le montant annuel global soumis à cotisation est ainsi multiplié par 40 (de 175 millions de francs à près de 7 milliards de francs) ; le taux de cotisation se réduit d'autant, soit de 4 % à **0,1 %**.

La prime est donc très modeste. Pour un salaire annuel de 50'000 francs, la cotisation mensuelle prélevée se monte à 50 francs par année. En revanche, elle atteint 1'600 francs par année si elle est prélevée uniquement sur les indemnités de chômage. Le tableau comparatif ci-après illustre ce différentiel.

Tableau comparatif :

	Montant soumis à cotisation en millions de francs	Prestations estimées en millions de francs	Taux de cotisation estimé	Prime mensuelle en francs ³
Variante 1 : modèle genevois	175	7	4%	133 francs
Variante 2 : modèle proposé	7'000	7	0.1%	4 francs

Le modèle proposé dans le cadre de l'avant-projet est également beaucoup moins sensible aux fluctuations de l'emploi et du chômage, vu le montant élevé des revenus soumis à cotisation. Il garantit une meilleure stabilité du régime.

Sous un angle plus technique, l'avant-projet est conforme aux principes fondamentaux du régime de l'assurance. Le canton du Valais recense près de 15'000 personnes qui viennent s'inscrire au chômage chaque année⁴, soit plus de 10 % des personnes actives en Valais. Tout travailleur peut donc être confronté au risque du chômage. Le lien entre le cercle des assurés tenus à cotiser et celui des bénéficiaires des prestations est évident.

5. Le régime en bref

Selon l'avant projet, tous les travailleurs auprès d'un employeur valaisan sont assurés et donc soumis à l'obligation de cotiser, indépendamment de leur lieu de domicile. De plus les valaisans travaillant hors canton peuvent s'assurer volontairement.

Bénéficient principalement des prestations les personnes au chômage qui ont travaillé pendant 12 mois auprès d'un employeur valaisan et ont donc cotisé, indépendamment de leur lieu de domicile. Ainsi, une personne domiciliée à Aigle et travaillant à Monthey peut prétendre au versement des indemnités APG maladie chômeurs le jour où elle perd son emploi pour autant qu'elle ait cotisé pendant 12 mois.

L'avant-projet tient compte aussi des exigences accrues en matière de mobilité professionnelle. Les valaisans travaillant hors canton ont la faculté de s'affilier de façon volontaire et d'acquérir des périodes de cotisation nécessaires, le cas échéant cumulées avec une activité antérieure réalisée en Valais.

Enfin, un droit aux indemnités est également reconnu en faveur des personnes libérées de l'obligation de cotiser au sens de l'article 14 LACI. Cette exception est nécessaire car il s'agit d'une population plus exposée au risque de maladie de longue durée.

³ Base de calcul = salaire annuel de fr. 50'000 ; les indemnités de chômage correspondent à 80 % de ce montant

⁴ 14'472 entrées au chômage en 2007. Source : Rapport d'activité 2007 sur la gestion du chômage en Valais

Le régime cantonal est subsidiaire à la couverture de l'art. 28 LACI ainsi qu'à celle d'une assurance indemnités journalières maladie. Ces cas seront annoncés systématiquement à l'Office AI, en application des règles sur la détection précoce instituée par la 5^{ème} révision de la loi fédérale sur l'assurance invalidité.

Le montant des indemnités maladie équivaut à celui des indemnités nettes de l'assurance chômage. La durée d'indemnisation est fixée à une année au plus. Une autre alternative consiste à faire correspondre la durée du droit à l'indemnité maladie au nombre résiduel des indemnités de chômage au moment de la survenance de l'événement assuré.

Sous l'angle administratif, le régime proposé projeté ne suscite pas de difficulté :

- Les cotisations sont prélevées par les caisses d'allocations familiales via une augmentation de la prime à charge du travailleur, selon le même principe que le financement du Fonds cantonal pour la famille. Elles sont ensuite reversées au Fonds cantonal pour l'emploi ;
- L'annonce des cas se fait auprès des caisses de chômage qui versent les prestations selon l'article 28 LACI et qui sont notamment tenues d'informer les chômeurs de l'épuisement de leurs droits à ces prestations. La caisse fait suivre toute demande au Fonds cantonal pour l'emploi en attestant l'épuisement aux droits selon l'article 28 LACI et le nombre de mois de cotisation ;
- S'agissant du versement des prestations et du suivi des cas, deux possibilités sont envisageables : soit par un organisme étatique ; soit par un pool d'assureurs privés. Même à frais de gestion légèrement supérieurs, la deuxième variante est préférable en raison de l'expérience de ces derniers en matière de prévention, de détection précoce et de contrôle.

6. Une solution innovante

La création du régime d'APG maladie en faveur des chômeurs **comble une réelle lacune** de couverture en faveur d'une population soumise à un risque élevé.

L'élargissement du cercle des assurés et l'extension de la solidarité entre travailleurs et personnes en recherche d'emploi sont cohérents. Tout travailleur est soumis au risque de se retrouver au chômage et de subir une couverture insuffisante en cas de maladie durant cette période.

En outre le régime proposé permet le prélèvement de **primes modestes**, qui plus est lorsque les assurés travaillent et disposent donc d'un revenu stable. Tel n'est précisément pas le cas du régime instauré dans le canton de Genève.

L'absence actuelle de couverture maladie en faveur des chômeurs a également un effet néfaste. La personne atteinte dans sa santé ne déclare pas sa situation pour continuer à toucher ses indemnités de chômage. Un temps précieux est donc perdu pour traiter cette atteinte à la santé, le cas échéant pour confronter la personne à sa problématique et organiser les mesures de réinsertion utiles.

L'avant-projet **s'intègre bien dans le nouveau système de détection précoce** mis en place dans le cadre de l'assurance invalidité. Une organisation professionnelle du régime permettra également d'éviter des abus et de clarifier la situation de fait et de droit des personnes concernées.

L'institution d'un tel régime ne génère **aucune charge supplémentaire pour les entreprises**, la cotisation étant intégralement à charge du travailleur, par analogie à ce qui se fait au niveau du risque accident non professionnel.

Le modèle proposé est unique en Suisse. Il peut être mis en application sans difficulté en raison de la contribution des travailleurs au régime des allocations familiales et de l'existence du Fonds cantonal pour la famille instaurés par la législation cantonale sur les allocations familiales.

7. Incidences financières

Le régime proposé n'entraîne **aucune dépense supplémentaire au canton et aux communes**. Les frais de gestion seront financés par les cotisations. Par ailleurs, il entraînera des économies en matière d'aide sociale.

Les employeurs ne seront pas appelés à contribution car ils ne bénéficient pas des prestations.

8. Commentaires d'articles

Article 35a

Par « autres assurances » il faut entendre aussi bien l'assurance chômage que les assurances perte de gain en cas de maladie selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) ou selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA).

Article 35b

Seules les cotisations à charge des travailleurs financent le régime. Le canton n'assume aucune garantie financière. Au besoin, l'article 35k prévoit des mécanismes visant à adapter les prestations aux primes encaissées.

L'encaissement des cotisations est couplé avec le régime des allocations familiales, via les contributions au Fonds de la famille, de manière à éviter la création d'un organe d'encaissement supplémentaire. L'alinéa 2 renvoie donc à la teneur de la loi cantonale sur les allocations familiales, dans sa teneur actuelle (version juillet 2008).

Article 35c

La loi fixe un plafond aux cotisations de manière à contenir les coûts. Si besoin, les prestations devront être adaptées conformément à l'article 35k. Au vu des projections établies avec un professionnel de l'assurance, une cotisation de 0,1 % sera suffisante.

L'alinéa 5 prévoit également la constitution d'un fonds de réserve assurant la stabilité du régime.

Article 35d

Les conditions du droit sont cumulatives. L'avant projet consacre le principe d'une durée minimale d'une année de cotisation pour ouvrir un droit à l'indemnité maladie. Cette exigence se justifie au vu de la modicité de la cotisation. Elle limite également l'accès à l'assurance en faveur des personnes résidant en dehors du canton du Valais. Le calcul des périodes de cotisation sera assuré sans difficulté par les caisses de chômage, dans le cadre de leurs activités usuelles de détermination du droit aux indemnités de chômage.

La notion d'incapacité « passagère » figurant à la lettre c de l'alinéa 1 exclut les prises en charge de situations durables qui doivent être assumées par d'autres régimes, notamment l'AI. Cette terminologie, empruntée de la LACI, permet également une coordination avec cette loi.

Article 35e

Il est important que les prestations soient équivalentes à celles fournies par l'assurance-chômage. Pour cette raison, l'article 35e prévoit des indemnités égales à l'indemnité de chômage nette, par analogie régime de l'assurance accidents en faveur des chômeurs. La durée de couverture prévue est d'une année. Une durée de couverture correspondant à la durée résiduelle du droit aux indemnités de chômage pourrait également servir d'alternative.

L'article consacre également le principe de la subsidiarité par rapport à l'assurance-chômage et aux éventuelles assurances perte de gain maladie personnelles.

Articles 35f et 35g

Le système s'articule sur trois axes :

- Les caisses d'allocations familiales encaissent les cotisations sous forme d'un supplément de prime au 0,3% actuellement à charge des travailleurs, selon la loi cantonale sur les allocations familiales. Elles reversent ces contributions au Fonds cantonal pour la famille qui les fait suivre au Fonds cantonal pour l'emploi pour consolidation.
- Les cas seront annoncés aux caisses de chômage qui vérifieront les conditions du droit à l'indemnité maladie et en particulier l'exigence des 12 mois d'activité soumises à cotisation.
- Les prestations seront versées par un « organe de paiement » selon la terminologie du projet. Deux variantes sont envisageables : soit un assureur privé ou un pool d'assureurs institués conformément aux règles sur les marchés publics ; soit l'utilisation d'une structure étatique qui se chargerait de cette mission. Un pool d'assureurs dispose du professionnalisme requis et des supports nécessaires (case management, médecin-conseil, visiteur des malades, etc.). Dans ce sens un accord de prestations incluant des dispositions incitatives devra, le cas échéant, être conclu.

Article 35k

Le Conseil d'Etat dispose d'une compétence déléguée pour augmenter le taux de cotisation jusqu'au plafond prévu à l'article 35k et/ou réduire les prestations de façon provisoire. Par contre, une augmentation des cotisations au-delà du plafond de 0,15% fixé par l'article 35c nécessite une révision de la LEMC.

9. Conclusion

L'avant-projet de modification de la LEMC répond à un besoin avéré. Il consacre un régime d'indemnités maladie en faveur des chômeurs innovant, simple à mettre en place et ne générant pas de coûts supplémentaires pour les entreprises et pour le canton du Valais.

Annexes : Avant-projet de modification de la LEMC
Décision du Conseil d'Etat du 3 juin 2008
Décision du Conseil d'Etat du 17 septembre 2008