



Rapport explicatif

Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Condensé

Les personnes qui perdent leur emploi peu de temps avant l'âge de la retraite éprouvent plus de difficultés à en retrouver un. Celles qui ont épuisé leur droit à des indemnités de chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans devraient pouvoir toucher une prestation transitoire qui assure une couverture suffisante de leurs besoins vitaux jusqu'à l'âge de la retraite AVS.

Contexte

Grâce à l'accord sur la libre circulation de personnes (ALCP), les entreprises suisses bénéficient d'un accès privilégié au personnel qualifié provenant des pays de la zone UE/AELE. Cette immigration régie par l'ALCP a jusqu'à présent largement contribué à réduire la pénurie de main-d'œuvre en Suisse. Une suppression de l'ALCP aurait donc d'un coût économique considérable.

L'immigration n'en pose pas moins un certain nombre de défis. Elle tend notamment à renforcer la compétition sur le marché du travail. En réponse à ces défis, le Conseil fédéral propose un train de mesures visant à encourager le potentiel de la main-d'œuvre indigène, composé de citoyens suisses et de ressortissants étrangers déjà établis en Suisse.

Contenu du projet

Les seniors qui sont au chômage depuis un certain temps éprouvent plus de difficultés à reprendre pied sur le marché du travail. Ceux qui ne parviennent pas à retrouver un emploi durable avant d'avoir épuisé leur droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage sont souvent tributaires de l'aide sociale jusqu'à ce qu'ils puissent prétendre à une rente de vieillesse de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Une prestation transitoire doit être instaurée pour les personnes qui arrivent en fin de droit après 60 ans afin de leur permettre de couvrir leurs besoins vitaux jusqu'à la retraite sans avoir recours à l'aide sociale. Cette prestation transitoire, dont la conception s'inspire en grande partie du système des prestations complémentaires, sera allouée sous condition de ressources. La décision du Conseil fédéral de faciliter l'accès des personnes de plus de 60 ans aux mesures relatives au marché du travail vise également à améliorer les chances de réinsertion professionnelle de chômeurs âgés en fin de droit. La prestation transitoire garantira un passage à la retraite en toute dignité aux personnes de plus de 60 ans qui, malgré tous leurs efforts et en dépit des mesures d'accompagnement mises en place, ne parviennent pas à se réinsérer sur le marché du travail.

Pour percevoir cette prestation, le requérant devra remplir certaines conditions économiques et personnelles :

- *Ne pas dépasser le seuil de la fortune fixé à 100 000 francs pour une personne seule et à 200 000 francs pour les couples.*

-
- *Avoir respecté une durée minimale d'assurance de 20 ans, dont les 10 années précédant immédiatement la date d'extinction du droit aux indemnités de chômage.*
 - *Avoir réalisé, pendant ces 20 années, un revenu annuel correspondant à au moins 75 % de la rente de vieillesse AVS maximale.*
 - *Ne pas percevoir de rente de vieillesse de l'AVS.*

De manière générale, la prestation transitoire sera calculée de la même façon qu'une prestation complémentaire, c'est-à-dire que son montant correspondra à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. À l'exception de la part destinée à la couverture des besoins vitaux, la prestation transitoire correspondra aux montants prévus pour la prestation complémentaire. Pour la prestation transitoire, le montant destiné à couvrir les besoins vitaux sera majoré de 25 %. Ce supplément permettra de couvrir les frais de maladie et d'invalidité, qui sont remboursés séparément dans le système des prestations complémentaires.

Par ailleurs, la prestation transitoire sera plafonnée.

Une prestation transitoire dont le droit a été acquis en Suisse devra pouvoir être exportée vers les États membres de l'UE ainsi qu'en Islande, en Norvège et au Liechtenstein. Par contre, les périodes d'assurance accomplies à l'étranger ne compteront pas pour le calcul de la durée minimale d'assurance. Cette disposition garantit que seules les personnes qui ont exercé une activité lucrative en Suisse pendant une certaine période précédant immédiatement l'ouverture du droit pourront bénéficier d'une prestation transitoire.

Pour permettre à la Confédération de favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs âgés, sa contribution à l'assurance-chômage sera augmentée pour les années 2020 à 2022. À cette fin, le projet de loi modifie également la loi sur l'assurance-chômage.

Financement

Les coûts pour le budget de la Confédération devraient s'élever à terme à environ 270 millions de francs par an. Les coûts des mesures visant à favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs âgés devraient quant à eux s'élever à environ 70 millions de francs pour la Confédération entre 2020 et 2022.

Sommaire

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Nécessité d’agir et objectif	7
1.1.1 Défi posé à l’économie par l’évolution démographique	7
1.1.2 Nécessité et défis de la libre circulation des personnes	9
1.1.3 Train de mesures pour encourager et protéger le potentiel de main-d’œuvre indigène	9
1.1.4 Situation des travailleurs âgés sur le marché de l’emploi	11
1.1.4.1 Participation au marché de l’emploi	11
1.1.4.2 Taux de chômage et prestations de l’assurance-chômage	14
1.1.4.3 Épuisement du droit aux indemnités de chômage	18
1.1.5 Taux d’aide sociale et prestations de l’aide sociale	21
1.1.5.1 Taux d’aide sociale des personnes de 60 à 64 ans et des chômeurs âgés en fin de droit	21
1.1.5.2 Caractéristiques de l’aide sociale	22
1.1.5.3 Aspects intéressant particulièrement les personnes proches de la retraite	23
1.2 Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPTC) ²⁵	
1.2.1 Considérations générales	25
1.2.2 Nouvelle loi fédérale	25
1.3 Liens avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral	26
2 Comparaison avec le droit étranger	26
2.1 Règlements applicables dans d’autres États européens	26
2.2 Réglementations cantonales	27
2.2.1 Allocations de chômage	27
2.2.2 Rente-pont dans le canton de Vaud	27
Conditions d’octroi	28
Calcul	28
Financement	28
2.3 Règlements prévus par les conventions collectives de travail (CCT) ²⁹	
3 Grandes lignes du projet	29
3.1 Nouvelle réglementation proposée	29

3.1.1	Reprise de dispositions de la LPC	29
3.1.2	Conditions du droit à la prestation transitoire	29
	Arrivée en fin de droit après 60 ans	29
	Durée minimale d'assurance et revenu minimal	30
	Absence de rente de vieillesse de l'AVS	30
	Seuil de la fortune	31
3.1.3	Prescriptions pour le calcul de la prestation transitoire	31
	Considérations générales	31
	Dépenses reconnues	31
	Revenus déterminants	33
	Prise en compte de l'avoir de libre passage et de l'avoir du 3 ^e pilier	33
	Plafonnement de la prestation transitoire	34
3.2	Adéquation des tâches et du financement	34
3.3	Questions de mise en œuvre	35
4	Conséquences	35
4.1	Conséquences financières	35
4.1.1	Entrées annuelles dans le système de la prestation transitoire	35
4.1.2	Évolution de l'effectif	37
4.1.3	Estimation du montant moyen de la prestation transitoire	38
4.1.4	Estimation des coûts	39
4.2	Conséquences pour la Confédération	41
4.2.1	Conséquences financières	41
4.2.2	Conséquences sur les besoins en personnel	41
4.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains et les agglomérations	42
4.3.1	Conséquences financières	42
4.3.2	Questions d'organisation	43
4.4	Conséquences économiques	43
4.5	Conséquences sociales	44
5	Aspects juridiques	45
5.1	Constitutionnalité	45
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	45
5.3	Forme de l'acte	46
5.4	Frein aux dépenses	46
5.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	47

5.6	Délégations de compétences législatives	48
5.7	Partie spéciale : commentaire des dispositions	48

Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs en fin de droit (*projet*)

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectif

1.1.1 Défi posé à l'économie par l'évolution démographique

La Suisse est confrontée à un changement démographique considérable : ces prochaines années, les personnes de la génération du baby-boom atteindront l'âge de la retraite et cesseront progressivement leur activité professionnelle. Leur nombre dépassera de loin celui des jeunes qui arriveront sur le marché de l'emploi. Simultanément, le marché de l'emploi connaît de profondes mutations, qui s'accroissent encore avec la numérisation croissante : de plus en plus d'activités professionnelles requièrent un profil exigeant. Pour affronter l'avenir et éviter toute baisse de performance, l'économie suisse aura donc besoin, dans les prochaines années, d'un grand nombre de travailleurs qualifiés.

La Suisse a répondu à ce défi par un train de mesures couvrant divers domaines politiques :

- **Amélioration ciblée de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.** Depuis 2003 déjà, la Confédération encourage la création de places d'accueil extrafamilial au moyen d'un financement incitatif, en vue de permettre au plus grand nombre possible de pères et de mères d'exercer une activité lucrative. La demande d'offres supplémentaires demeurant élevée dans ce domaine, le Parlement a décidé, le 28 septembre 2018, de prolonger de quatre ans le programme d'impulsion¹. Depuis le 1^{er} juillet 2018, la Confédération aide en outre les cantons et les communes à réduire les frais liés à l'accueil extrafamilial et soutient les projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents qui exercent une activité lucrative². À l'avenir, il devrait être également plus facile de concilier la prise en charge de proches atteints dans leur santé et une activité professionnelle. Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a soumis une proposition en ce sens aux Chambres fédérales avec la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches.
- **Encouragement de la participation des seniors au marché de l'emploi.** Le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de formuler les dispositions légales relatives à la prévoyance vieillesse de façon à créer des incitations à l'exercice d'une activité lucrative. Il s'agit ici de maintenir les seniors dans

¹ RO 2019 349

² RO 2018 2247

la vie active autant que possible jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite AVS, voire au-delà. En juin 2018, le Conseil fédéral a mis ses propositions en la matière en consultation dans le cadre de la réforme relative à la stabilisation de l'AVS (AVS 21). Il est prévu qu'il soumette le message correspondant aux Chambres fédérales à la fin août 2019.

- **Meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène.** En 2013, le Conseil fédéral a adopté un plan de mesures concernant l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié pour la période 2015-2018. L'objectif est de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène et d'atténuer ainsi la pénurie de travailleurs qualifiés. Les mesures ont été mises en œuvre dans quatre champs d'action :
 - relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins des entreprises ;
 - améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ;
 - créer de bonnes conditions de travail pour favoriser le maintien d'une activité lucrative jusqu'à la retraite et au-delà ;
 - encourager l'innovation pour réduire la pénurie de main-d'œuvre qualifiée grâce à une augmentation de la productivité.

À la faveur d'un renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de cette initiative, un champ d'action portant sur l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire a été ajouté. Pour ce qui est du troisième champ d'action, cinq conférences nationales sur le thème des travailleurs âgés ont été organisées entre 2015 et 2019 avec la participation étroite des cantons et des partenaires sociaux, l'objectif étant d'améliorer l'intégration des travailleurs âgés sur le marché du travail. La dernière conférence, qui s'est tenue le 3 mai 2019, a porté principalement sur la réinsertion des personnes âgées sans emploi et sur leur couverture sociale lorsqu'elles ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage. Les participants à la conférence ont notamment examiné des propositions visant à prévenir la survenance de problèmes financiers et sociaux chez les chômeurs âgés sur le point d'arriver en fin de droit.

Durant l'été 2018, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer à partir de 2019 la politique en matière de personnel qualifié dans les structures ordinaires du Département fédéral de l'économie, de la recherche et de la formation (Secrétariat d'État à l'économie, SECO) en tant que tâche permanente. L'objectif de cette politique reste de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre disponible en Suisse.

1.1.2 Nécessité et défis de la libre circulation des personnes

Malgré tous les efforts précités, la Suisse continuera à l'avenir d'être tributaire de l'immigration de la main-d'œuvre qualifiée étrangère en complément du potentiel indigène si elle entend remédier à la pénurie de personnel spécialisé.

Grâce à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)³, les entreprises suisses ont un accès privilégié au personnel qualifié provenant des pays de la zone UE/AELE. Par le passé, l'immigration régie par l'ALCP a largement contribué à réduire la pénurie de main-d'œuvre en permettant à l'économie de recruter à l'étranger, de manière souple et sans complications administratives, des travailleurs spécialisés ou hautement qualifiés. La suppression de l'ALCP s'accompagnerait par conséquent de désavantages et d'un coût économiques considérables. Elle aurait en outre pour effet d'amplifier les défis pesant sur le financement des assurances sociales. Les effets négatifs de l'évolution démographique et d'une main-d'œuvre insuffisante s'accroîtraient encore si l'accès aux travailleurs de la zone UE/AELE était entravé. Ces difficultés seraient encore renforcées par la concurrence accrue entre les pays occidentaux en quête de personnel qualifié.

L'immigration tend à exacerber la concurrence sur le marché du travail. La crainte que le recrutement de main-d'œuvre étrangère réduise les chances de la population suisse sur le marché du travail est répandue. C'est pourquoi il est judicieux de mettre en place des mesures de politique économique et sociale visant à renforcer la compétitivité des travailleurs indigènes – Suisses et étrangers déjà établis en Suisse – ainsi que leur sécurité sociale.

1.1.3 Train de mesures pour encourager et protéger le potentiel de main-d'œuvre indigène

Pour cette raison, le Conseil fédéral a adopté le 15 mai 2019 un train de mesures développé en collaboration avec les partenaires sociaux, dont l'objectif est de renforcer la position de la main-d'œuvre indigène et de mieux exploiter son potentiel. Ces mesures sont les suivantes :

- Le préapprentissage d'intégration, déjà mis en œuvre avec succès dans le cadre d'un programme pilote relevant du domaine de l'asile, sera prolongé jusqu'en 2023-2024 et ouvert aux ressortissants des États membres de l'UE/AELE ainsi qu'à ceux d'États tiers (en dehors du domaine de l'asile). Le groupe cible se compose de personnes qui ne possèdent pas de diplôme

³ Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP) ; RS 0.142.112.681

du degré secondaire II et qui sont venues en Suisse au titre d'un regroupement familial. Le programme sera simultanément élargi à d'autres domaines professionnels qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre, en particulier les technologies de l'information et de la communication et les soins.

- Un programme pilote visera à améliorer l'insertion durable sur le marché primaire de l'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire difficiles à placer. Dans ce cadre, les employeurs bénéficieront d'allocations d'initiation au travail s'ils embauchent des personnes qui ont besoin de plus de temps pour se familiariser avec le travail en raison de leur âge ou de leur manque d'expérience du travail en Suisse. L'objectif de cette mesure est de faire en sorte que, chaque année, 300 personnes difficiles à placer puissent développer sur le terrain leur aptitude au travail et leur productivité, et s'insérer durablement sur le marché primaire de l'emploi.
- Les personnes de plus de 40 ans auront le droit de bénéficier gratuitement d'un bilan de situation, d'une évaluation de leur potentiel et de services d'orientation professionnelle, ce qui leur permettra de s'insérer sur le marché de l'emploi et de rester performantes. Dans le cadre de l'initiative « Formation professionnelle 2030 », la Confédération et les cantons entendent garantir que les offres d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière puissent être mises à profit partout en Suisse. Des projets pilotes seront menés dans certains cantons et feront l'objet d'une évaluation. Sur cette base, la Confédération et les cantons développeront ensuite, de 2021 à 2024, un programme destiné aux personnes de plus de 40 ans.
- Afin que les adultes puissent obtenir promptement une certification professionnelle, la loi prévoit aujourd'hui déjà la possibilité de reconnaître les compétences spécifiques qu'ils possèdent. Cela les dispense de suivre certaines parties de la formation ou de passer certains examens, leur permettant ainsi de terminer leur formation plus rapidement. La mesure « Certification professionnelle pour adultes : prise en compte des acquis » vise à garantir que les acquis soient pris en compte de manière cohérente sur l'ensemble du territoire national. Le projet, d'une durée de cinq ans, doit permettre de créer les conditions requises pour garantir le succès de la mise en œuvre.
- Au titre d'un programme d'impulsion, des mesures supplémentaires seront lancées en faveur de l'intégration au marché du travail des demandeurs d'emploi difficiles à placer. De 2020 à 2022, des fonds supplémentaires seront accordés aux autorités d'exécution cantonales, leur permettant de prendre des mesures adaptées aux besoins (par ex. coaching, mentoring, conseil) dans le cadre de leur compétence d'exécution.
- Actuellement, les chômeurs en fin de droit ne peuvent participer à aucune mesure relative au marché du travail financée par l'assurance-chômage pendant les deux ans qui suivent la fin de leur délai-cadre. Un essai-pilote sera

mis sur pied, dans lequel ce délai d'attente sera supprimé pour les chômeurs en fin de droit de plus de 50 ans afin qu'ils puissent suivre plus facilement une mesure de formation ou d'emploi de l'assurance-chômage. L'objectif est que la réinsertion professionnelle de ces personnes soit prioritaire par rapport à l'accès à la prestation transitoire (voir les mesures suivantes concernant cette prestation) et qu'elle puisse ainsi avoir un effet préventif. Si l'évaluation de cet essai est positive, la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁴ sera adaptée en conséquence.

- En comparaison avec les travailleurs moins âgés, les employés qui sont licenciés peu avant l'âge de la retraite ont moins de chances de trouver un nouvel emploi et, lorsqu'ils y parviennent, subissent souvent une baisse notable du revenu. Les travailleurs plus jeunes et moins chers sont privilégiés sur le marché, ce qui complique la réinsertion des seniors. C'est pourquoi les chômeurs qui se retrouvent en fin de droit après 60 ans devraient bénéficier d'une couverture sociale le temps qu'ils atteignent l'âge de la retraite AVS, sans nuire aux incitations à rechercher un emploi. C'est précisément la raison d'être de la prestation transitoire.

Alors que les bases légales en vigueur suffisent pour mettre en œuvre les six premières mesures visant l'exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène, il est nécessaire d'en créer une nouvelle pour instituer la prestation transitoire.

1.1.4 Situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi

1.1.4.1 Participation au marché de l'emploi

Les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) permettent d'observer et d'extrapoler l'évolution de l'offre de travail par groupes d'âge. Sous la poussée du vieillissement démographique, la population active de 55 ans et plus gagne progressivement en importance, notamment depuis le début des années 2010. Les tableaux 1 et 2 présentent, pour les femmes et les hommes, l'évolution attendue jusqu'en 2035 de la population active par groupes d'âge, compte tenu des données disponibles jusqu'en 2018 et de la dynamique des scénarios démographiques établis pour la population active. Ainsi, l'offre de travail des travailleurs âgés va croître fortement jusqu'en 2025, puis ralentir quelque peu par la suite (jusqu'à l'horizon 2035). Aux alentours de 2025, la part de la population active de plus de 55 ans devrait atteindre

⁴ RS 837.0

son niveau le plus élevé dans l'ensemble de la population active, aussi bien chez les femmes que chez les hommes. Cette tranche d'âge gagnera ainsi progressivement en importance sur le marché du travail. À taux de chômage constants dans tous les groupes d'âge, le nombre absolu de personnes de 55 ans et plus touchées de manière temporaire ou permanente par le chômage va croître jusqu'en 2025-2030, et ce uniquement en raison du vieillissement démographique.

Tableau 1 : Population active féminine par groupes d'âge, évolution observée et attendue (2025, 2035)

En milliers et en %

	Années			Scénario		Variations		Répartition					
	2010	2020	2030	2025	2035	Δ	Δ	2010	2015	2020	2025	2030	
						0-201	0-203						
Groupes d'âge						par an-née	par an-née						
						-							
15-24 ans	30 6	31 0	29 5	28 9	31 6	0,4 %	0,1 %	15 %	14 %	13 %	12 %	13 %	
25-39 ans	65 1	71 9	75 2	76 7	74 4	1,8 %	0,5 %	32 %	32 %	33 %	32 %	31 %	
40-54 ans	74 1	78 5	79 4	80 0	86 9	0,9 %	0,6 %	37 %	35 %	35 %	34 %	36 %	
55-64 ans	27 8	33 5	37 4	42 1	39 7	3,7 %	1,4 %	14 %	15 %	16 %	18 %	16 %	
65 ans et plus	47 20	68 22	74 22	86 23	98 24	5,8 %	3,0 %	2 %	3 %	3 %	4 %	4 %	
Total	24 20	17 22	90 22	62 23	20 24	1,6 %	0,7 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Source : OFS

Tableau 2 : Population active masculine par groupes d'âge, évolution observée et attendue (2025, 2035)

En milliers et en %

Groupes d'âge	Années			Scénario		Variations		Répartition					
	2010	2015	2020	2025	2035	Δ 2010-2015	Δ 2015-2020	2010	2015	2020	2025	2035	
						-	-						
15-24 ans	32	31	31	30	33	0,4 %	0,2 %	14 %	12 %	12 %	11 %	12 %	
25-39 ans	76	81	84	86	84	1,3 %	0,4 %	32 %	32 %	32 %	32 %	30 %	
40-54 ans	87	91	89	89	98	0,4 %	0,5 %	36 %	36 %	34 %	33 %	35 %	
55-64 ans	36	40	45	50	47	2,7 %	1,1 %	15 %	16 %	17 %	19 %	17 %	
65 ans et plus	74	10	11	13	15	5,4 %	3,1 %	3 %	4 %	4 %	5 %	6 %	
Total	23	25	26	27	27	1,1 %	0,6 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Source : OFS

La population active en Suisse est et reste bien intégrée sur le marché du travail. Le taux d'activité (part des personnes actives dans la population de référence) diminue certes avec l'âge, notamment à partir de 50-55 ans. Mais en comparaison internationale, la population de 55 ans et plus présente, depuis de nombreuses années, un taux d'activité élevé, qui affiche même une légère augmentation depuis quelque temps.

À l'âge de 57 ans, soit un an avant l'âge minimal pour bénéficier d'une rente du 2^e pilier, environ 90 % des hommes et 80 % des femmes sont encore actifs sur le marché du travail. Convertis en équivalents plein temps, le taux d'activité des hommes est supérieur à celui des femmes : celles-ci sont plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel, et cela jusqu'à l'âge légal de la retraite. Ces 20 dernières années, le taux d'activité a notamment augmenté chez les femmes plus âgées, et surtout

chez celles de 62 et 63 ans, du fait que l'âge ordinaire de la retraite a été relevé en 2001 et en 2005. Le relèvement de l'âge de la retraite a aussi entraîné une augmentation du taux d'activité des femmes plus jeunes, notamment celles de 55 à 60 ans.

1.1.4.2 Taux de chômage et prestations de l'assurance-chômage

En Suisse, les seniors sont relativement bien intégrés au marché de l'emploi et bénéficient de rapports de travail plus stables que les générations plus jeunes. Étant plus rarement au bénéfice de contrats de durée déterminée, ils sont moins exposés aux fluctuations conjoncturelles. En conséquence, le taux de chômage des seniors s'établissait en permanence à un niveau inférieur à la moyenne, tant à l'échelle suisse (taux publié par le SECO) qu'en comparaison internationale (taux de chômage recensés par l'OFS). Le nombre de chômeurs calculé par le SECO comprend toutes les personnes qui sont inscrites auprès d'un office régional de placement (ORP), qu'elles perçoivent ou non une prestation de l'assurance-chômage, qui sont à la recherche d'un emploi, qui ne réalisent pas de gain intermédiaire et qui ne participent pas sur une longue durée à une mesure relative au marché du travail. De manière complémentaire, l'OFS recense les chiffres qui se prêtent à des comparaisons internationales. Ceux-ci portent sur toutes les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative et qui sont en recherche d'emploi. Comme ils incluent des personnes non inscrites auprès d'un ORP, ces chiffres sont nettement supérieurs à ceux du SECO.

Le tableau 3 présente une comparaison des taux de chômage publiés par l'OFS et le SECO, par groupes d'âge. Après avoir augmenté plus fortement que celui des autres groupes d'âge en 2015, le taux de chômage des 55-64 ans a suivi une évolution similaire au taux global au cours des années suivantes. En 2018, le taux de chômage des 55-64 ans s'établissait à 4 %, soit 0,7 point de moins que la moyenne. Le taux de chômage des personnes de plus de 55 ans était également inférieur à la moyenne dans les chiffres publiés par le SECO. Cet écart par rapport à la moyenne a eu tendance à se réduire depuis 2015, le chômage des jeunes ayant diminué bien plus fortement à la faveur de la reprise économique. Cette évolution reflète le fait que le chômage des jeunes réagit davantage aux fluctuations conjoncturelles.

Tableau 3 : Taux de chômage selon l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'OFS / taux de chômage publié par le SECO Total (hommes et femmes) par groupes d'âge, en %

	2010	2015	2018
15-24 ans	8,2 / 4,3	8,8 / 3,4	7,9 / 2,4
25-39 ans	5,4 / 4,1	4,8 / 3,8	4,9 / 3,1
40-54 ans	3,8 / 3,0	4,0 / 2,8	4,2 / 2,4
55-64 ans / 55 ans et plus	3,5 / 2,8	4,0 / 2,5	4,0 / 2,5
65 ans et plus ⁵	(0,7)	(1,6)	(0,7)
Total	4,8 / 3,5	4,8 / 3,2	4,7 / 2,6

Sources : OFS, SECO

La part de seniors (55-64 ans) dans le total des chômeurs atteignait 17 % pour les hommes et 12 % pour les femmes en 2018. Cette proportion a augmenté au cours des années passées (voir tableaux 4 et 5). Cette hausse s'explique avant tout par les années de forte natalité, dont les effectifs viennent à présent grossir ce groupe d'âge, mais aussi par une participation accrue au marché de l'emploi. Par rapport à 2010, la part des hommes a progressé de 5 points de pourcentage et celle des femmes de 3 points.

Tableau 4 : Chômeurs selon l'OIT ; total des hommes par groupes d'âge (en milliers), OFS

Hommes	2010	2015	2018	Variation 2010-2018, année	Δ par Part en 2018
15-24 ans	25	29	26	0,6 %	23 %
25-39 ans	38	36	36	-0,5 %	32 %
40-54 ans	31	36	32	0,4 %	28 %
55-64 ans	13	18	19	4,9 %	17 %
65 ans et plus	(1)	(1)	(1)	2,8 %	1 %
Total	107	120	114	0,8 %	100 %

⁵ Taux entre parenthèses : extrapolation basée sur moins de 90 observations. Les données doivent donc être interprétées avec prudence.

Source : OFS

Tableau 5 : Chômeurs selon l'OIT ; total des femmes par groupes d'âge (en milliers), OFS

Femmes	2010	2015	2018	Variation Δ 2010-2018, par année	Part en 2018
15-24 ans	27	26	22	-2,3 %	19 %
25-39 ans	38	38	42	1,0 %	36 %
40-54 ans	30	32	39	3,2 %	33 %
55-64 ans	10	12	14	4,8 %	12 %
65 ans et plus ¹	(0)	(1)	(0)	9,1 %	0 %
Total	105	109	117	1,3 %	100 %

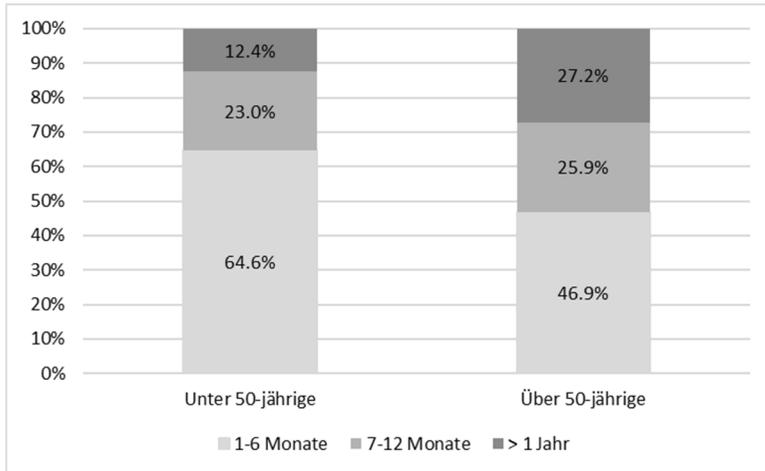
Source : OFS

Si le taux de chômage des seniors est légèrement inférieur à la moyenne, ceux-ci éprouvent beaucoup plus de difficultés à trouver un nouvel emploi s'ils perdent le leur. La durée de recherche d'emploi des personnes de plus de 50 ans est environ une fois et demie plus longue que la durée de recherche moyenne pour toute la Suisse⁶. C'est pourquoi les chômeurs âgés sont également davantage touchés par le chômage de longue durée (plus d'un an), dont le risque augmente particulièrement à partir de 55 ans. En 2017, la part de chômeurs de longue durée s'établissait à 12,4 % parmi les moins de 50 ans, contre 27 % pour les plus de 50 ans (Graphique 1 **Graphique 1**)⁷.

⁶ SECO, Chômage des personnes âgées de 50 ans et plus (50+), 2017, p. 3

⁷ SECO, Chômage de longue durée, 2018, p. 4

Graphique 1 : Taux de chômeurs selon la durée d'inscription, par groupes d'âge



(2017)

Source : SECO

Ces chiffres montrent que les chômeurs âgés éprouvent plus de difficultés à retrouver un emploi. La proportion plus élevée de chômeurs de longue durée dans ce groupe peut également s'expliquer par le fait que les seniors ont droit à des indemnités journalières sur une plus longue période. Les personnes âgées de 55 ans ou plus qui justifient d'une période de cotisation de 22 mois au moins pendant les deux années qui précèdent le moment où elles se retrouvent au chômage ont, dans les limites d'un délai-cadre de deux ans⁸, droit à 520 indemnités journalières⁹. 120 indemnités supplémentaires sont accordées aux assurés qui se retrouvent au chômage au cours des quatre ans précédant l'âge ordinaire de la retraite. Le délai-cadre d'indemnisation est, dans ce cas, prolongé jusqu'à la fin du mois précédant celui du versement de la rente AVS¹⁰ (tableau 6). Cette prolongation de la période d'indemnisation s'explique toutefois, à

⁸ Art. 9, al. 1 et 2, LACI

⁹ Art. 27, al. 2, let. c, LACI

¹⁰ Art. 27, al. 3, LACI en relation avec l'art. 41b, al. 1 et 2, de l'ordonnance du 31.8.1983 sur l'assurance-chômage (OACI) ; RS 837.02

son tour, par les difficultés accrues rencontrées par ces personnes pour retrouver un emploi¹¹.

Tableau 6 : Nombre maximal d'indemnités journalières visé à l'art. 27 LACI

Période de cotisation (enÂge mois)		Indemnités journalières
de 12 à < 18	à partir de 25 ans	260*
de 18 à 24	à partir de 25 ans	400*
de 22 à 24	à partir de 55 ans	520*

**Le droit peut être augmenté de 120 indemnités journalières si l'assuré est devenu chômeur quatre ans avant d'avoir atteint l'âge de la retraite AVS (hommes : 61 ans ; femmes : 60 ans) et que son placement est impossible ou très difficile. Ces personnes peuvent ainsi toucher 640 indemnités journalières.*

Les hommes de 62 ans et demi et les femmes de 61 ans et demi qui ont droit à la durée maximale d'indemnisation ne peuvent pas arriver en fin de droit, car ils atteignent l'âge AVS au moment où l'assurance-chômage leur verse la dernière indemnité journalière. La prestation transitoire proposée s'adresse donc aux personnes qui, par exemple, perdent leur emploi à l'âge de 58 ans et qui ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage à l'âge de 60 ans.

1.1.4.3 Épuisement du droit aux indemnités de chômage

Bien que les taux d'emploi soient élevés, le risque de chômage existe, tout comme celui de se retrouver en fin de droit pour n'importe quel groupe d'âge. Les statistiques des personnes ayant épuisé leur droit aux indemnités de chômage depuis 2012 permettent de dégager les éléments suivants : en Suisse, le nombre de personnes au chômage arrivant chaque année en fin de droit varie entre 31 500 et 39 000. Les femmes représentent un peu moins de la moitié des chiffres annuels, les hommes étant légèrement majoritaires (voir tableaux 6 et 7). Les personnes de 60 ans et plus représentent une part relativement faible de l'ensemble des chômeurs en fin de droit (un peu plus de 5 % chez les femmes depuis 2012, un peu plus de 8 % chez les hommes). Sur la

¹¹ Voir aussi l'avis du Conseil fédéral du 22.9.2011 concernant le rapport du 30.8.2011 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) relatif à l'initiative parlementaire « LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus » (11.467), FF 2011 6703.

période 2012-2018, on ne constate pas de tendance nette à l'augmentation ou à la diminution du nombre de chômeurs âgés en fin de droit.

Les deux tableaux ci-dessous montrent que 1681 hommes et 976 femmes âgés de 60 ans ou plus avaient épuisé leur droit à des indemnités de chômage en 2018. Ils représentaient 9 % (hommes) et 6 % (femmes) de l'ensemble des chômeurs en fin de droit. En 2018, le nombre de personnes ayant épuisé leur droit à des indemnités de chômage, tous âges confondus, avait augmenté de 14 % (hommes) ou de 10 % (femmes) par rapport à 2012 ; pour les personnes âgées de 60 ans et plus, cette progression était inférieure à la moyenne avec une hausse de respectivement 9 % (hommes) et 5 % (femmes). Il faut toutefois garder à l'esprit que les personnes qui atteignent l'âge de la retraite alors qu'elles perçoivent des indemnités de chômage ne sont pas comptées parmi les personnes qui arrivent en fin de droit.

Tableau 6 : Chômeurs en fin de droit, par groupes d'âge

Groupes d'âge	Années			Variations	Part
	2012	2015	2018	Δ 2012-2018	2018
15-19 ans	482	586	551	14 %	3 %
20-24 ans	1374	1818	1386	1 %	8 %
25-29 ans	1393	1797	1476	6 %	8 %
30-34 ans	1745	2292	1970	13 %	11 %
35-39 ans	1816	2295	2153	19 %	12 %
40-44 ans	1884	2289	2165	15 %	12 %
45-49 ans	2140	2564	2207	3 %	12 %
50-54 ans	1944	2501	2512	29 %	14 %
55-59 ans	1696	2194	2142	26 %	12 %
60 ans et plus	1537	1576	1681	9 %	9 %
Total	16011	19912	18243	14 %	100 %

Source : amstat.ch, données de mai 2019

Tableau 7 : Chômeuses en fin de droit, par groupes d'âge

Groupes d'âge	Années		Variations		Part
	2012	2015	2018	Δ 2012–2018	2018
15-19 ans	526	532	472	-10 %	3 %
20-24 ans	1513	1557	1330	-12 %	8 %
25-29 ans	1698	1833	1744	3 %	10 %
30-34 ans	1952	2304	2335	20 %	14 %
35-39 ans	1944	2109	2244	15 %	13 %
40-44 ans	1898	1976	2031	7 %	12 %
45-49 ans	1925	2086	1970	2 %	12 %
50-54 ans	1645	2102	2070	26 %	12 %
55-59 ans	1421	1644	1748	23 %	10 %
60 ans et plus	927	876	976	5 %	6 %
Total	15449	17019	16920	10 %	100 %

Source : amstat.ch, données de mai 2019

Dans les documents préparatoires à la 5^e conférence nationale sur le thème des travailleurs âgés, le SECO a présenté diverses analyses. Celles-ci montrent qu'au cours des années 2014-2017, le taux d'emploi des personnes en fin de droit était compris, pendant l'année qui suivait l'épuisement de leur droit aux indemnités de chômage, entre 44 et 60 % selon les groupes d'âge. Ce taux était donc nettement plus faible que celui des personnes qui n'avaient pas épuisé leur droit aux indemnités de chômage. Dans tous les groupes d'âge, l'intégration sur le marché du travail s'est améliorée à partir de la deuxième année qui suit l'épuisement du droit aux indemnités. Alors que 70 % des personnes de 25 à 39 ans avaient repris une activité lucrative quatre ou cinq ans après avoir épuisé leur droit aux indemnités, ce n'était le cas que de 47 % des personnes âgées de 55 ans à 63 ou 64 ans. Dans tous les groupes d'âge, le taux d'emploi des personnes en fin de droit est resté nettement inférieur à celui des autres personnes du même âge, même quatre ou cinq ans après l'épuisement du droit aux indemnités.

Selon une étude réalisée par la Haute école spécialisée de Berne sur mandat du SECO¹², 13,9 % seulement des chômeurs en fin de droit de plus de 55 ans ont réussi à se réinsérer durablement sur le marché du travail entre 2005 et 2013 (période d'observation de l'étude)¹³. Ce taux était en moyenne de 21,5 % pour l'ensemble des personnes en fin de droit. 31,3 % des personnes de 55 ans et plus n'ont plus exercé aucune activité lucrative après avoir épuisé leur droit aux indemnités de chômage. C'est deux fois plus que la moyenne, tous groupes d'âge confondus (15,4 %). Ces chiffres confirment que la réinsertion sur le marché du travail est beaucoup plus difficile pour les seniors que pour les jeunes. L'étude ne fournit toutefois aucune information concernant la situation de ces personnes avant leur période de chômage (la qualité de leur insertion sur le marché du travail).

1.1.5 Taux d'aide sociale et prestations de l'aide sociale

1.1.5.1 Taux d'aide sociale des personnes de 60 à 64 ans et des chômeurs âgés en fin de droit

Le groupe d'âge des personnes de 60 à 64 ans n'est pas le plus représenté dans l'aide sociale. Son taux d'aide sociale¹⁴ (2,5 % en 2017) est inférieur à celui des groupes plus jeunes et à celui de l'ensemble de la population (3,3 %). Il affiche cependant la plus forte progression observée ces dernières années. L'effectif des 60 à 64 ans à l'aide sociale est passé de 8065 personnes en 2011 à 11 832 en 2017 (+47 %). Le taux d'aide sociale pour ce groupe d'âge est quant à lui passé de 1,8 % à 2,5 % sur la même période. Cela représente une progression de 0,7 point, contre 0,6 point pour les personnes âgées de 55 à 59 ans, et 0,5 point pour celles de 40 à 54 ans. Le recours plus important des seniors à l'aide sociale observé ces dernières années s'explique en partie par le fait que les personnes plus jeunes ont rencontré des difficultés à sortir de l'aide sociale et se trouvent désormais dans ce groupe d'âge. Ainsi, le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les personnes âgées de 50 à 64 ans a augmenté de 40 % entre 2011 et 2017 tandis que le nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale est resté constant au cours de cette période¹⁵.

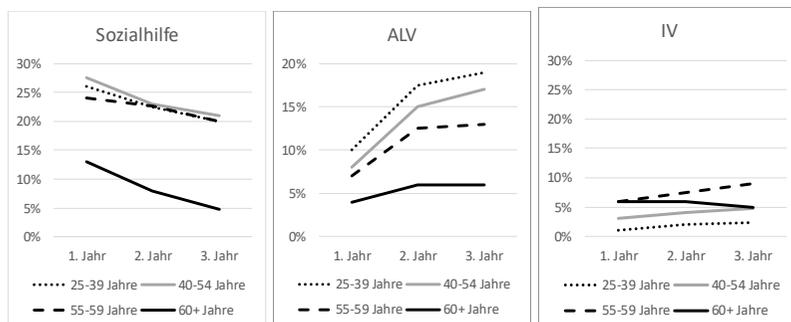
¹² Robert Fluder, Renate Salzgeber, Tobias Fritschi, Luzius von Gunten, Larissa Luchsinger, Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'attention du SECO, 2018

¹³ Dans cette étude, une personne est considérée comme durablement réinsérée sur le marché du travail si elle a exercé une activité lucrative pendant 80 % de la période d'observation de 30 mois et a réalisé un revenu mensuel supérieur à 2500 francs.

¹⁴ Le taux d'aide sociale d'une population représente la part des bénéficiaires ayant reçu une prestation financière d'aide sociale durant une année donnée, par rapport à l'ensemble de cette population.

¹⁵ OFS, Bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse 2017, 2018

Graphique 2 : Recours à l'aide sociale des personnes ayant épuisé leur droit aux indemnités de chômage en 2014, par groupes d'âge



Le graphique 2 indique la part des personnes qui, après avoir épuisé leur droit aux indemnités de chômage en 2014, ont touché des prestations de l'aide sociale, de l'assurance-chômage (avec ouverture d'un nouveau délai-cadre) ou de l'AI au cours des trois années suivantes. Parmi les personnes âgées de 60 ans ou plus, qui représentent le groupe cible de la prestation transitoire proposée, 13 % ont eu recours à l'aide sociale au cours de la première année. Elles étaient encore 5 % dans ce cas la troisième année. Une raison qui explique que ce taux soit inférieur à celui des autres groupes d'âge et qu'il baisse plus rapidement au fil du temps est l'arrivée progressive des personnes concernées à l'âge de la retraite (ou la perception anticipée de la rente de retraite). Pour les personnes qui touchaient l'aide sociale, c'est le régime des prestations complémentaires (PC) qui prend alors parfois le relais. On peut noter que, parmi les personnes de 60 ans en fin de droit, 6 % ont à nouveau touché des prestations de l'assurance-chômage deux années après avoir épuisé leur droit aux indemnités dans le précédent délai-cadre et 5 à 6 % ont bénéficié d'une rente de l'AI.

1.1.5.2 Caractéristiques de l'aide sociale

L'aide sociale est le dernier filet du système de protection sociale. Ses prestations ne sont versées que lorsque les revenus du travail, les ressources personnelles, les prestations sociales et les autres aides privées ne suffisent pas à couvrir les besoins d'un ménage, quelle que soit la cause de l'indigence. L'aide sociale garantit la couverture du minimum nécessaire à une existence décente et à la participation à la vie sociale. Elle n'est pas conçue comme une rente, mais vise l'intégration sociale et professionnelle de ses bénéficiaires et leur retour à l'autonomie. À cet effet, l'aide sociale économique est complétée par des prestations d'aide non monétaires, sous la forme de

conseil et d'accompagnement social. Les bénéficiaires sont tenus de contribuer activement à leur intégration ; des sanctions financières sont possibles en cas de refus. Les prestations de l'aide sociale économique doivent en principe être remboursées.

Le montant de l'aide sociale se réfère aux besoins d'un ménage au bas de l'échelle des revenus. À un forfait couvrant les besoins pour l'entretien s'ajoutent les frais de logement et les frais médicaux de base. Des prestations individualisées peuvent être versées en supplément, selon les circonstances. Les montants recommandés pour le forfait de base sont de 986 francs par mois pour une personne seule, et de 1509 francs pour un couple (2017)¹⁶. Leur niveau est donc inférieur aux montants admis pour les dépenses reconnues dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les conditions applicables aux revenus pris en compte dans le calcul de l'aide sociale sont plus strictes que celles en vigueur dans les PC, puisqu'il faut pratiquement avoir épuisé sa fortune et avoir vendu ses biens avant de pouvoir demander une prestation.

La Confédération n'a aucune compétence générale en matière d'aide sociale. Celle-ci relève des cantons, qui légifèrent en se référant généralement aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ces recommandations n'ont pas de force de loi, mais elles ont le soutien de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). L'aide sociale est administrée d'une façon plus ou moins décentralisée selon les cantons. Son financement, qui repose uniquement sur l'impôt, incombe aux communes dans une plus ou moins grande proportion. Les disparités entre cantons sont grandes à cet égard.

1.1.5.3 Aspects intéressant particulièrement les personnes proches de la retraite

Les chômeurs de 60 ans et plus qui arrivent en fin de droit ont déjà épuisé les mesures proposées par les ORP et effectué de nombreuses recherches d'emploi. Lorsque l'aide sociale intervient, leurs chances de réinsertion professionnelle sont faibles. L'aide sociale s'attache alors surtout à maintenir leur intégration sociale. De plus, les personnes concernées ont généralement pris des dispositions en vue de leur retraite au cours de leur vie active : constitution d'une épargne ou acquisition d'un logement, par exemple. Certaines conditions posées par l'aide sociale, plus strictes que celles qu'il faut remplir pour obtenir des PC, les affectent alors durement.

Pour avoir droit à l'aide sociale, il faut en effet avoir utilisé au préalable tous ses actifs disponibles ou réalisables à court terme. Les montants de la fortune (biens liquides) laissés à la libre disposition du requérant sont faibles : 4000 francs pour une personne

¹⁶ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne 2016 (www.csias.ch)

seule, 8000 francs pour un couple. Le maintien de la propriété du logement n'est pas un droit. Temporairement, l'aide sociale peut prendre en charge les intérêts hypothécaires et les frais ordinaires si cette solution paraît la plus avantageuse. Mais en cas de soutien de longue durée, le service social examine si la vente de l'immeuble est possible et permet de s'affranchir de l'aide sociale. Le propriétaire devra alors prendre un logement locatif. Sinon, le service social envisage la constitution d'un gage immobilier en vue d'un remboursement de l'aide octroyée. Il doit dans tous les cas peser les intérêts en jeu et agir selon le principe de la proportionnalité. Dans le cadre de la révision de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)¹⁷, un seuil de fortune a été fixé à 100 000 francs pour les personnes seules et à 200 000 francs pour les couples¹⁸.

L'aide sociale est subsidiaire aux prestations de l'AVS, de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) et de la prévoyance privée liée (pilier 3a). Du point de vue des services sociaux, les bénéficiaires de l'aide sociale devraient demander le versement anticipé de leur rente AVS dès qu'ils peuvent y avoir droit, soit deux ans avant l'âge ordinaire de la retraite¹⁹. La réduction à vie de la rente, en cas de perception anticipée, n'entraîne pas de préjudice économique pour les rentiers, car elle peut être compensée par des prestations LPP ou par des PC, dont le montant sera supérieur à celui de l'aide sociale. L'aide sociale n'a pas pour but de préserver les droits à la rente ni de limiter le recours aux PC.

Les personnes qui restent durablement au chômage en fin de carrière et ne cotisent donc plus au 2^e pilier doivent transférer leur avoir de vieillesse sur un compte de libre passage. Ces avoirs sont aussi des actifs pris en compte dans le budget établi pour l'examen du droit à l'aide sociale. En principe, à partir de 60 ans (59 pour les femmes), un retrait de la prestation de libre passage est possible et pourrait servir à couvrir les dépenses d'entretien, voire à rembourser des prestations d'aide sociale versées antérieurement. Plus tard, lorsque ce capital est épuisé, les PC prennent le relais pour couvrir les besoins. Les services sociaux renoncent généralement à exiger de leurs clients qu'ils retirent de manière anticipée leurs avoirs de prévoyance, même si cela peut être avantageux pour l'aide sociale²⁰. Si l'on veut conserver leur finalité de prévoyance, les avoirs de libre passage (2^e pilier) et ceux du 3^e pilier ne devraient être retirés qu'en complément à la perception anticipée d'une rente AVS. La réforme des PC apporte une amélioration pour les chômeurs âgés dans la prévoyance professionnelle : quiconque perd son emploi à 58 ans ou plus pourra maintenir son assurance

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Art. 9a, al. 1, de la modification de la LPC du 22.3.2019, RO...

¹⁹ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne 2016, norme E.2.4

²⁰ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne 2016, norme E.2.5

auprès de l'institution de prévoyance de son dernier employeur²¹ et ainsi préserver son avoir de vieillesse pour se le voir verser sous forme de rente à l'âge de la retraite.

1.2 Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPTC)

1.2.1 Considérations générales

Comme indiqué au ch. 1.1.4, les chômeurs âgés ont plus de difficultés à reprendre pied sur le marché du travail. Quand bien même ils bénéficient d'une prolongation de la période d'indemnisation au titre de l'assurance-chômage, ils risquent davantage d'arriver en fin de droit. En fin de carrière, les chômeurs qui ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage et ne parviennent pas à retrouver un emploi doivent utiliser leurs propres ressources et, le cas échéant, affaiblir leur prévoyance et finalement recourir à l'aide sociale avant d'avoir droit à la rente AVS. Il s'agit là d'une lacune dans la protection des seniors contre les conséquences économiques du chômage, et celle-ci peut être comblée par une prestation d'aide sociale en faveur des chômeurs au sens de l'art. 114, al. 5, Cst.

1.2.2 Nouvelle loi fédérale

Avec les PC à l'AVS et à l'AI, la Confédération prévoit déjà un système de prestations sous condition de ressources visant à garantir la couverture des besoins vitaux des personnes qui ont droit à une rente de l'AVS/AI. La base constitutionnelle des PC est l'art. 112a Cst. Comme la teneur de cet article limite le champ d'application des PC aux rentes de l'AVS et de l'AI, il n'est pas possible d'étendre ces prestations à la couverture des besoins vitaux des chômeurs âgés. Introduire les dispositions relatives à la prestation transitoire dans la LPC n'est par conséquent pas une option envisageable.

La prestation transitoire doit donc être régie par une loi fédérale spécifique. C'est là un gage de transparence et cela facilitera la lisibilité des deux lois. Il convient cependant de veiller à ce que les dispositions de la nouvelle loi soient analogues à celles de la LPC dans toute la mesure du possible.

²¹ Nouvel art. 47a de la loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40, RO ...

1.3 Liens avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015-2019²², ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature²³.

Une réglementation destinée à améliorer la situation des chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans est toutefois indiquée. Elle compléterait le train de mesures visant à renforcer la compétitivité des travailleurs indigènes et comblerait la lacune qui existe actuellement entre la fin du droit aux indemnités de chômage et le début du droit à la rente AVS. Les mesures relatives au marché du travail adoptées par le Conseil fédéral ont également pour but d'améliorer les chances de réinsertion professionnelle des chômeurs âgés. La prestation transitoire garantirait un passage à la retraite sûr et en toute dignité aux personnes de plus de 60 ans pour lesquelles aucune réinsertion n'est possible malgré tous leurs efforts et en dépit des mesures d'accompagnement mises en place. Compris comme un tout, le train de mesures adopté par le Conseil fédéral contribuerait ainsi largement à la cohésion sociale.

2 Comparaison avec le droit étranger

2.1 Règlements applicables dans d'autres États européens

Peu de pays européens connaissent une véritable prestation de préretraite telle que définie par la législation de l'Union européenne (voir à ce sujet chapitre 5.2. Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse), à savoir une prestation sui generis, autre qu'une prestation de chômage ou une prestation anticipée de vieillesse.

La Finlande par exemple prévoit une prestation de préretraite. Cette prestation est destinée aux chômeurs de longue durée (environ cinq ans de chômage) qui sont âgés de plus de 60 ans. Elle s'éteint lorsque naît le droit à une prestation de retraite, mais dans tous les cas à 65 ans. Cette prestation est exportée.

La Pologne aussi connaît une prestation de préretraite octroyée aux personnes sans emploi dont la réinsertion professionnelle est difficile en raison de leur âge (*pension assistance for elderly long term unemployed persons*) ; cette prestation est versée à partir de 55 ou 56 ans pour les femmes et de 60 ou 61 ans pour les hommes, et elle est exportée.

²² FF 2016 981

²³ FF 2016 4999

2.2 Réglementations cantonales

2.2.1 Allocations de chômage

Quelques cantons disposent de régimes d'aide aux chômeurs introduits à partir du milieu des années 1990, en complément de la législation relative à l'assurance-chômage (Jura, Schaffhouse, Tessin, Uri et Zoug²⁴). Les prestations fournies en vertu des lois de ces cantons prolongent le versement d'indemnités journalières au-delà de ce qui est prévu par la législation fédérale ou consistent en des mesures d'intégration, comme des programmes d'occupation ou des allocations d'initiation au travail. Elles ne s'adressent pas exclusivement aux chômeurs plus âgés. En revanche, dans tous les cantons où elles existent, elles sont orientées sur la réinsertion et exigent des bénéficiaires qu'ils restent disponibles pour le placement. Le canton de Genève a également divers dispositifs de ce genre.

Des prestations visant à prévenir la pauvreté des personnes en fin de droit dans les dernières années de vie active sans exiger d'elles la poursuite de leur recherche d'emploi n'existent actuellement que dans le canton de Vaud (voir ch. 2.2.2). Un projet de loi présentant des analogies avec la rente-pont vaudoise est en discussion au parlement de Genève. À Bâle-Ville, une intervention parlementaire demandant l'examen d'une rente transitoire a été déposée et transmise au gouvernement²⁵.

2.2.2 Rente-pont dans le canton de Vaud

La rente-pont a été introduite le 1^{er} octobre 2011 dans le canton de Vaud conjointement à un règlement sur les prestations complémentaires pour les familles²⁶.

La rente-pont vise à soutenir financièrement les personnes proches de l'âge de la retraite, dont la situation économique est précaire et qui ne perçoivent pas de prestations de l'assurance-chômage. L'objectif consiste ici à réduire le nombre de personnes tributaires de l'aide sociale. Il n'est toutefois pas impératif d'avoir perçu préalablement des indemnités de chômage.

Dans le cadre de la rente-pont, des prestations périodiques sont octroyées et les frais de maladie non couverts par l'assurance-maladie sont pris en charge à concurrence d'un montant de 25 000 francs.

²⁴ OFS, Inventaire et statistique de l'aide sociale au sens large (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/inventaire-aide-sociale-sens-large.html>).

²⁵ Anzug Georg Mattmühler und Konsorten betreffend Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose, 12.9.2018

²⁶ Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la rente-pont du 23.11.2010 (LPCFam), LBV VD **850.053**

Conditions d'octroi

Les ayants droit doivent remplir les conditions cumulatives suivantes²⁷ :

- avoir leur domicile dans le canton de Vaud depuis trois ans au moins ;
- avoir atteint l'âge ouvrant le droit à la rente anticipée au sens de la LAVS ou 60 ans (femmes) ou 61 ans (hommes) et bénéficiaire de prestations de l'aide sociale ou remplir les conditions d'octroi de celles-ci (revenu d'insertion) ;
- ne pas avoir droit à des indemnités de chômage ou avoir épuisé leur droit à de telles indemnités ;
- être dans une situation de revenu et de fortune modestes (calcul selon les mêmes critères que les PC) ;
- ne pas avoir fait valoir leur droit à une rente AVS anticipée.

Le droit à la rente-pont n'est pas ouvert aux personnes dont la situation financière est telle que l'autorité peut anticiper qu'elles pourront prétendre à des prestations complémentaires au sens de la LPC si elles exercent leur droit à une rente de vieillesse à l'âge ordinaire prévu par la LAVS²⁸.

Calcul

Le calcul est effectué par analogie avec celui des PC. La prestation correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. La fortune est prise en compte dans le calcul²⁹.

Financement

La rente-pont est financée, d'une part, par une contribution du canton. Les prestations complémentaires pour les familles et la rente-pont sont, d'autre part, financées par des cotisations à hauteur de 0,06 % des salaires, payées paritairement par les salariés et les employeurs³⁰. Le financement de la rente-pont provient d'une contribution du canton et des communes, ainsi que d'une partie des cotisations des salariés prélevées pour les prestations complémentaires pour les familles et la rente-pont.

²⁷ Art. 16 LPCFam

²⁸ Art. 16, al. 2, LPCFam

²⁹ Art. 18 LPCFam

³⁰ Art. 25, al. 1, LPCFam

2.3 Règlements prévus par les conventions collectives de travail (CCT)

Les personnes qui cessent leur activité ou la réduisent avant l'âge de la retraite peuvent, selon les cas, bénéficier de régimes de rentes transitoires mis en place par leur employeur ou inscrits dans le cadre de conventions collectives de travail (CCT). En tant qu'employeur, l'État peut offrir de telles conditions à ses employés, mais il ne s'agit pas, dans ce cas, de prestations sous condition de ressources, destinées à des chômeurs en fin de droit.

Plusieurs conventions collectives de travail du domaine de la construction prévoient des rentes transitoires sur les trois à cinq dernières années avant l'âge ordinaire de la retraite pour atténuer les effets économiques d'une cessation d'activité. Parmi les conditions d'octroi figurent des conditions d'ancienneté dans une entreprise soumise à la CCT. Les rentes transitoires sont calculées sur la base du salaire, et non en fonction des besoins. Les prestations sont financées par des cotisations des salariés et des employeurs. La fondation chargée d'administrer les rentes transitoires compense les bonifications de vieillesse du 2^e pilier durant les années pendant lesquelles le salarié perçoit cette prestation.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée

3.1.1 Reprise de dispositions de la LPC

La LPTC reprendra les dispositions de la LPC dans toute la mesure du possible. À cet égard, il convient de noter que le Parlement a adopté en date du 22 mars 2019 une réforme de la LPC. Le délai référendaire échoit le 11 juillet. En l'absence de référendum, la réforme entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Le présent projet de loi s'appuie sur les dispositions de la LPC révisée.

3.1.2 Conditions du droit à la prestation transitoire

Arrivée en fin de droit après 60 ans

Ont droit à une prestation transitoire les personnes qui ont épuisé leur droit à l'indemnité de chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans et arrivent ainsi en fin de droit après 60 ans. Les hommes et les femmes dont le droit à l'indemnité de chômage naît respectivement à 62 ans et demi et à 61 ans et demi n'auront généralement pas besoin d'une prestation transitoire parce qu'ils atteignent l'âge de la retraite AVS lorsqu'ils arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage. Ce n'est le cas que s'ils justifient d'une durée de cotisation d'au moins 22 mois et qu'un placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi.

Le fait d'avoir épuisé son droit aux indemnités de chômage n'interdit pas à la personne de bénéficiaire encore de mesures relatives au marché du travail. Il est au contraire souhaitable qu'elle parvienne à se réinsérer dans la vie professionnelle grâce aux conseils dispensés par les offices régionaux de placement (ORP). Pour percevoir une prestation transitoire, il ne sera toutefois pas exigé que l'ayant droit se tienne à la disposition de l'ORP.

Durée minimale d'assurance et revenu minimal

Le droit à la prestation transitoire sera accordé aux personnes qui ont leur domicile en Suisse au moment où elles font valoir ce droit et peuvent justifier un lien avec le marché du travail suisse. Pour avoir droit à une prestation transitoire, il faut avoir été assuré à l'AVS pendant au moins 20 ans, dont sans interruption les dix ans précédant immédiatement le début du droit à la prestation transitoire. Afin de justifier un lien avec le marché du travail suisse, il faut avoir, au cours de ces 20 années, tiré d'une activité lucrative un revenu correspondant au moins à 75 % de la rente de vieillesse maximale pour l'année de référence concernée (montant pour 2019 : 21 330 francs). .

Est assurée dans l'AVS toute personne qui a son domicile civil en Suisse ou qui y exerce une activité lucrative. Sous certaines conditions (par ex. détachement, affiliation facultative à l'AVS/AI de Suisses vivant à l'étranger), les personnes exerçant une activité lucrative à l'étranger sont également assurées dans l'AVS. Étant donné que seulement dix ans d'assurance doivent précéder immédiatement le début du droit à la prestation transitoire, que le revenu requis est relativement faible et qu'il est en outre possible de n'avoir perçu, pendant cinq ans, aucun revenu ou réalisé un revenu inférieur au seuil d'entrée, il n'est pas nécessaire de prendre en compte les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance ou le revenu du conjoint pour la durée minimale d'assurance.

Absence de rente de vieillesse de l'AVS

La prestation transitoire vise à combler la lacune qui existe entre la fin du droit à l'indemnité de chômage et le départ à la retraite. Avec le début du versement de la rente de vieillesse de l'AVS, cette lacune est comblée et le droit à la prestation transitoire s'éteint. Le droit à la prestation transitoire s'éteint également en cas de perception anticipée d'une rente AVS. Il s'agit d'éviter qu'un assuré touche une rente AVS anticipée en sus de la prestation transitoire et perçoive ultérieurement des PC en raison de la réduction de rente résultant de l'anticipation.

La perception simultanée d'une prestation transitoire et d'une rente de la prévoyance professionnelle n'est en revanche pas exclue. En pareil cas, le montant de la prestation transitoire sera cependant moins important puisque la rente est considérée comme un revenu déterminant.

Seuil de la fortune

Le droit à la prestation transitoire naît uniquement en cas de fortune inférieure à 100 000 francs pour une personne seule et à 200 000 francs pour des personnes mariées. La valeur d'un bien immobilier qui sert d'habitation au bénéficiaire n'est pas considérée comme un élément de la fortune. Le rendement qui en découle est en revanche pris en compte dans les revenus déterminants pour le calcul de la prestation transitoire.

3.1.3 Prescriptions pour le calcul de la prestation transitoire

Considérations générales

Le calcul de la prestation transitoire doit, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur les dispositions de la LPC. Comme pour la PC, le montant de la prestation transitoire correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Il existe toutefois des divergences s'agissant des dépenses reconnues et du montant de la prestation transitoire, lesquelles sont abordées dans ce qui suit.

Dépenses reconnues

- Supplément pour la couverture des besoins vitaux

Dans les PC, le montant destiné à la couverture des besoins vitaux s'élève en 2019 à 19 450 francs pour les personnes seules et à 29 175 francs pour les couples. Ce montant sera majoré de 25 % pour la prestation transitoire. Cette majoration est en lien avec les frais de maladie et d'invalidité, par exemple la participation aux coûts en vertu de l'art. 64 LAMal ou les frais de traitement dentaire, qui sont remboursés aux bénéficiaires de PC par les cantons en sus de la prestation complémentaire annuelle³¹. En l'absence d'une base constitutionnelle suffisante, cela n'est pas possible pour les ayants droit à la prestation transitoire.

- Frais de loyer

Les frais de loyer brut effectifs sont pris en compte dans la limite de montants maximaux, lesquels varient en fonction des régions. Le montant maximal s'élève à 16 440 francs pour la région 1 (grands centres urbains), 15 900 francs pour la région 2 (villes moyennes) et 14 520 francs pour la région 3 (zones rurales).

³¹ Art. 14 et 16 LPC

Pour une deuxième personne vivant dans le même ménage, les montants maximaux sont relevés de 3000 francs dans les trois régions.

- Cotisations à la prévoyance professionnelle

Lorsque la réforme des PC sera entrée en vigueur, les personnes licenciées après 58 ans auront la possibilité de maintenir leur prévoyance à titre facultatif auprès de l'institution de prévoyance de leur dernier employeur. Elles auront le choix de verser des cotisations d'épargne (parts de l'employeur et du salarié) ou de maintenir leur assurance sans verser de cotisations. Dans ce cas, l'avoir de vieillesse continuera d'être rémunéré et le montant de la rente sera calculé en fonction du taux de conversion réglementaire en vigueur au moment du départ à la retraite. En tous les cas, les assurés devront toutefois payer à l'institution de prévoyance les cotisations pour la couverture des risques et des frais d'administration (parts de l'employeur et du salarié). Cela permettra aux personnes sans emploi de faire valoir leur droit à la rente du 2^e pilier. Cette possibilité vise à améliorer la situation de prévoyance des personnes concernées, mais la possibilité de verser des cotisations d'épargne à titre facultatif ne doit pas conduire à ce que l'on puisse optimiser sa situation au point que même les personnes dont la situation économique est bonne puissent faire valoir un droit à la prestation transitoire. C'est pourquoi les rachats effectués dans la prévoyance professionnelle seront pris en compte au titre de la fortune (voir art. 3, al. 2, ch. 1). Cela aura moins d'impact sur le calcul de la prestation transitoire que sur le seuil de la fortune. Il faut aussi exclure la possibilité que le paiement de cotisations importantes à la prévoyance surobligatoire donne droit à la prestation transitoire. En même temps, tous les assurés de la prévoyance professionnelle doivent être traités sur un pied d'égalité. C'est pourquoi seules les cotisations d'épargne versées dans le cadre de la prévoyance obligatoire et les cotisations pour la couverture des risques et des frais d'administration seront prises en compte au titre des dépenses reconnues. Ces cotisations personnelles comprennent également la part de l'employeur que l'assuré doit prendre à sa charge dans l'assurance facultative. Comme la LPP ne prescrit rien en ce qui concerne le montant des cotisations, on entend par cotisations d'épargne les cotisations réglementaires de l'institution de prévoyance concernée, mais au maximum les bonifications de vieillesse prévues par la LPP pour les assurés de 55 ans et plus³². Elles s'élèvent à 18 % du salaire coordonné. Le salaire maximal assuré dans la LPP est de 85 320 francs³³. Déduction faite du montant de coordination, le salaire coordonné est de 60 435 francs au plus. Par conséquent, la cotisation d'épargne maximale à prendre en compte est de 10 878 francs.

³² Art. 16 LPP.

³³ En 2018, 77 % des chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans avaient un revenu inférieur à ce montant.

-
- Primes d'assurance-maladie

Les primes effectives sont prises en compte, mais au maximum la prime moyenne du canton ou de la région de prime concerné(e).

Revenus déterminants

Les revenus déterminants comprennent :

- Revenu de l'activité lucrative

Pour les personnes mariées vivant ensemble, les revenus et dépenses des deux époux sont pris en considération ; le revenu de l'activité lucrative du conjoint n'est pris en compte qu'à hauteur de 80 % après déduction des frais d'obtention du revenu. Si l'ayant droit exerce une activité lucrative de faible importance, deux tiers des revenus correspondants (même en nature) sont pris en compte.

- Rentes

Contrairement à la perception d'une rente de vieillesse, la perception d'une rente de l'assurance-invalidité, de l'assurance-accidents ou de la prévoyance professionnelle n'exclut pas par principe le droit à la prestation transitoire. Dans ce cas, la rente est prise en compte dans son intégralité au titre du revenu.

- Revenu de la fortune
- Imputation de la fortune

À l'instar des PC, une franchise de 30 000 francs pour les personnes seules et de 50 000 francs pour les couples vivant ensemble s'applique pour le calcul de l'imputation de la fortune. Si le requérant est propriétaire du logement qu'il occupe, seule la valeur de l'immeuble dépassant 112 500 francs est prise en compte au titre de la fortune. Pour un couple dont l'un des conjoints vit dans un home ou dans un hôpital et l'autre dans un immeuble en propriété du couple ou d'un des conjoints, cette franchise s'élève à 300 000 francs. Un quinzième de la fortune nette après déduction de la franchise est pris en compte dans les revenus déterminants.

Prise en compte de l'avoir de libre passage et de l'avoir du 3^e pilier

L'avoir de libre passage peut être retiré en espèces entre les âges de 60 ans et 70 ans au titre de prestation de vieillesse³⁴. La même fourchette d'âge s'applique à l'avoir du

³⁴ Art. 16, al. 1, de l'ordonnance du 3.10.1994 sur le libre passage (OLP), RS 831.425

3^e pilier³⁵. Comme une réinsertion professionnelle est souhaitable même durant la perception d'une prestation transitoire, l'avoir de libre passage ne sera pas pris en compte comme élément de fortune ou envisagé pour le seuil de la fortune tant qu'il se trouve auprès d'une institution de libre passage. Si l'ayant droit parvient à reprendre une activité lucrative, l'avoir doit être transféré dans nouvelle institution de prévoyance. Mais s'il demande le versement de la prestation de vieillesse, l'avoir de libre passage sera pris en compte au titre de la fortune.

Le pilier 3a n'a en revanche aucun rapport avec la réinsertion dans la vie professionnelle. L'avoir du pilier 3a sera en conséquence pris en compte au titre de la fortune.

Plafonnement de la prestation transitoire

Si les dépenses reconnues sont plafonnées dans le système des PC, le montant maximal de la PC n'est quant à lui pas limité. Contrairement aux PC, les incitations à retrouver un emploi susceptible de générer un revenu plus important doivent être maintenues pour les personnes au bénéfice d'une prestation transitoire. À cet effet, les offres améliorées de conseil et d'accompagnement de l'assurance-chômage peuvent également être mises à profit. C'est pourquoi un plafonnement de la prestation transitoire, correspondant à trois fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux, sera instauré. Pour 2019, cela correspond à un montant de 58 350 francs pour les personnes seules et de 87 525 francs pour les couples. Ces montants étant des plafonds, la prestation transitoire effectivement versée sera inférieure dans de nombreux cas.

3.2 Adéquation des tâches et du financement

Avec la prestation transitoire, la Confédération assume une nouvelle tâche, qui repose sur l'art. 114, al. 5, Cst. Cet article décrivant l'aide sociale en faveur des chômeurs comme une tâche de la Confédération, il revient à cette dernière d'en assurer le financement. Les cantons ne peuvent pas être mis à contribution à cet égard. En tant que prestation sous condition de ressources, la prestation transitoire doit être financée par les ressources générales de la Confédération et non par des cotisations salariales.

³⁵ Art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 13.11.1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance, RS 831.461.3

3.3 Questions de mise en œuvre

La mise en œuvre de la prestation transitoire est confiée aux services chargés du versement des PC à l'AVS/AI, c'est-à-dire les organes d'exécution des PC. La procédure de dépôt de la demande, de calcul et de versement de la prestation transitoire repose sur les mêmes principes que ceux appliqués aux PC. Cela signifie que les personnes sont notamment tenues de faire part de leur situation financière. Simultanément, les requérants doivent satisfaire à leur obligation de coopérer lorsqu'il s'agit de produire des documents comportant des informations sur la situation financière (situation en matière de fortune, biens immobiliers, etc.). Dans tous les cantons, à l'exception de Zurich, Bâle-Ville et Genève, les organes d'exécution des PC font partie de la caisse de compensation cantonale. Conformément à la LAVS, la Confédération a la compétence de confier l'exécution de la prestation transitoire aux caisses de compensation cantonales³⁶. Elle exercera cette compétence. Les cantons dans lesquels l'exécution des PC n'incombe pas à la caisse de compensation ont la possibilité de déléguer cette tâche aux organes d'exécution des PC en application de l'art. 21, al. 4, LPC. Les prestations transitoires exportées à l'étranger seront versées par la Caisse suisse de compensation.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

4.1.1 Entrées annuelles dans le système de la prestation transitoire

Le nombre et les caractéristiques des chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans constituent le point de départ pour évaluer le nombre de personnes qui auront désormais droit à une prestation transitoire. Sur la période comprise entre 2015 et 2018, en moyenne 2610 chômeurs de plus de 60 ans sont arrivés en fin de droit chaque année.

³⁶ Art. 63, al. 4, de la loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10

Tableau 4-1 : Chômeurs en fin de droit par sexe, 2015-2018

Sexe	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2015-2018
Femmes	876	928	965	975	936
Hommes	1 576	1 631	1 808	1 682	1 674
Total	2 452	2 559	2 773	2 657	2 610

Sources : SECO – Évaluation spéciale SIPAC, mai 2019

Afin d'estimer sur cette base les entrées annuelles dans le système de la prestation transitoire, il convient de déduire, du nombre de chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans, le nombre de personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi. Les hypothèses utilisées à cette fin et leurs conséquences sur le nombre de chômeurs en fin de droit ne pouvant bénéficier d'une prestation transitoire sont énumérées ci-après :

- Seuls les Suisses et les étrangers titulaires d'un permis d'établissement C remplissent la durée minimale d'assurance de 20 ans, ce qui réduit le nombre de 160 personnes.
- Tous les chômeurs en fin de droit ayant un gain assuré inférieur à 1000 francs par mois et la moitié des chômeurs en fin de droit ayant un gain assuré compris entre 1000 et 2000 francs par mois n'atteignent pas le revenu minimal de l'activité lucrative, ce qui réduit encore le nombre de 150 personnes.
- Les chômeurs en fin de droit dont le gain assuré est supérieur à 8000 francs par mois disposent, lorsqu'ils arrivent en fin de droit, d'une fortune de plus de 100 000 francs (personne seule) ou de plus de 200 000 francs (couple) et n'ont par conséquent pas droit à une prestation transitoire à ce moment. Parmi ces derniers, les personnes dont le gain assuré est compris entre 8000 et 9000 francs par mois ont, un an après être arrivées en fin de droit, consommé une part suffisante de leur fortune pour avoir droit à une prestation transitoire. Pour un gain assuré compris entre 9000 et 10 000 francs par mois, le seuil de la fortune est atteint après deux ans. Au-delà d'un gain assuré de 10 000 francs par mois, il n'y a jamais de droit à la prestation transitoire. Sur la base de ces hypothèses, le nombre de chômeurs pouvant prétendre à une rente transitoire au moment d'arriver en fin de droit baisse encore de 400 personnes. Parmi ces dernières, 120 percevront une prestation transitoire un an après avoir épuisé leur droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage et 80 à l'issue de deux ans.

- La moitié des femmes mariées en fin de droit et un quart des hommes mariés ne remplissent pas les conditions d’octroi d’une prestation transitoire parce que le revenu de leur conjoint est trop élevé, ce qui réduit encore le nombre de 400 personnes.

En se basant sur un nombre annuel de 2610 chômeurs de plus de 60 ans arrivant en fin de droit, les hypothèses précitées aboutissent à l’estimation suivante du nombre de personnes qui entreront chaque année dans le système : 1500 personnes au moment de l’épuisement de leur droit aux indemnités de chômage, 1620 un an plus tard et 1700 deux ans plus tard (600 femmes et 1100 hommes).

4.1.2 Évolution de l’effectif

L’évaluation de l’effectif pour la période 2022-2035 s’appuie, d’une part, sur l’estimation des entrées annuelles moyennes et, d’autre part, sur l’évolution de la population active³⁷. S’agissant de l’évolution de l’effectif, il faut en outre tenir compte du fait qu’une partie des personnes bénéficiaires d’une prestation transitoire retrouveront un emploi, ce qui aura pour effet de supprimer ou de réduire ladite prestation. L’hypothèse suivante a été utilisée concernant la part des personnes qui sortiront du système³⁸ :

Nombre d’années avant d’atteindre l’âge ordinaire de la retraite				
5 ans	4 ans	3 ans	2 ans	1 an
10 %	5 %	2,5 %	1,25 %	0,625 %

En l’absence d’évolutions majeures du marché du travail susceptibles d’influer fortement sur le nombre de chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans dans les prochaines années, et en dehors de tout effet d’aubaine et de tout changement de comportement sur le marché, ces hypothèses aboutissent à l’évaluation suivante de l’effectif (comme indiqué au ch. 4.1.1, on prévoit 1500 chômeurs en fin de droit la 1^{re} année, 1620 la 2^e année et 1700 la 3^e année ; les différences qui apparaissent ci-dessous sont dues à l’évolution démographique) :

³⁷ OFS, Scénario démographique A-00-2015

³⁸ Fluder et al. (2017) ont calculé un taux de réinsertion en emploi durable de 13,9 % pour les chômeurs en fin de droit âgés de 55 ans et plus.

Année	Nombre de bénéficiaires d'une prestation transitoire
2022	1700
2023	3100
2024	4300
2025	5000
2026	5300
2027	5300
2028	5300
2029	5300
2030	5200
2031	5200
2032	5100
2033	5000
2034	4900
2035	4900

4.1.3 Estimation du montant moyen de la prestation transitoire

Le montant de la prestation transitoire est calculé selon les dispositions des PC ; il s'agit de la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. La prestation transitoire inclut le montant pour la prime d'assurance-maladie. C'est pourquoi on peut estimer le montant moyen de la prestation transitoire en fonction des données disponibles sur les prestations complémentaires, en prenant soin toutefois de modifier certains éléments qui interviennent spécifiquement dans le calcul de la PC. Concrètement, on a procédé aux adaptations suivantes sur les cas de PC pris pour base en vue d'estimer le montant de la prestation transitoire.

- Il est présumé que la personne ne bénéficie d'aucune prestation de l'AVS/AI, de l'assurance-chômage ou d'une autre source.
- Seule la moitié des prestations versées à son conjoint par la prévoyance professionnelle, l'assurance militaire, l'assurance-accidents ou une assurance privée est prise en compte au titre des revenus déterminants.

-
- Le revenu de l'activité lucrative du conjoint est pris en compte à proportion de 80 %.
 - Le montant reconnu au titre des besoins vitaux correspond à 125 % de celui qui serait fixé en vertu de la LPC.
 - Le montant maximal de la prestation transitoire correspond à trois fois le montant servant à couvrir les besoins vitaux fixé par la LPC.
 - Les dépenses reconnues comprennent les cotisations LPP versées en vertu de la possibilité de maintenir l'assurance à titre facultatif introduite par la réforme des PC (art. 47a LPC)³⁹.

En appliquant cette méthode à tous les cas de PC concernant des bénéficiaires de 60 à 70 ans vivant à leur domicile, on obtient une prestation transitoire moyenne de 3485 francs par mois pour les personnes seules et de 4600 francs par mois pour les personnes mariées (analyse effectuée sur les données des PC de 2018).

4.1.4 Estimation des coûts

Si l'on se fonde sur une prestation transitoire moyenne de 3845 francs par mois pour les personnes seules et de 4600 francs par mois pour les personnes mariées (chiffres valables pour 2018) et en supposant que l'entrée dans le système au cours de la première année augmente régulièrement au cours de l'année et que la prestation est versée en moyenne sur six mois, il faut prévoir pour les années 2022 à 2035 les coûts suivants :

³⁹ Dans l'hypothèse où un quart des personnes bénéficiant de la prestation transitoire maintiennent leur prévoyance en versant elles-mêmes les cotisations du 2^e pilier, le montant moyen de la prestation transitoire augmente de 130 francs par mois.

Coûts estimés, en millions de francs, aux prix de 2019

Année	Coûts
2022	40
2023	120
2024	180
2025	230
2026	250
2027	270
2028	270
2029	270
2030	270
2031	270
2032	260
2033	260
2034	250
2035	260

Compte tenu de l'évolution de l'effectif, les coûts augmenteront continuellement au cours des cinq premières années suivant l'introduction de la prestation transitoire pour ensuite se maintenir à un niveau plus ou moins constant. Outre le montant moyen de la prestation transitoire par personne, l'estimation des coûts dépend aussi fortement du nombre de chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans ainsi que des nombreuses hypothèses concernant le nombre d'entre eux qui percevront finalement une prestation transitoire. Tous ces éléments peuvent changer en raison de l'évolution économique générale et, en particulier, de la situation sur le marché de l'emploi. Il convient de tenir compte de cette incertitude dans l'interprétation des coûts estimés. Suivant le scénario retenu pour l'évolution de la situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi et pour les effets indésirables induits par la prestation sur le comportement des employeurs et des seniors, il faut tabler sur des coûts annuels compris entre 200 et 350 millions de francs.

4.2 Conséquences pour la Confédération

4.2.1 Conséquences financières

Les coûts de la prestation transitoire doivent être couverts par les ressources générales de la Confédération. Mais la charge financière pesant sur la Confédération n'est pas égale aux coûts de la prestation transitoire. D'une part, certaines personnes renonceraient, grâce à la prestation transitoire, à anticiper le versement de leur rente de vieillesse de l'AVS. Parmi les personnes percevant une rente AVS de manière anticipée, certaines auraient également droit à des PC, lesquelles sont financées à hauteur de 5/8 par la Confédération⁴⁰. Grâce à la prestation transitoire, il n'y aurait plus de tels cas de PC avant l'âge ordinaire de la retraite. En supposant que cela concernerait presque 40 % des bénéficiaires d'une prestation transitoire, des économies de l'ordre de 30 millions de francs par an seraient réalisables au titre des PC. La renonciation à la perception anticipée de la rente AVS aura encore d'autres incidences sur les PC. Le versement anticipé a notamment pour effet de faire baisser la rente, parce que tant l'AVS que la prévoyance professionnelle sanctionnent l'allongement de la durée de perception de la rente par une réduction actuarielle. Les rentes constituant des revenus déterminants pour le calcul de la PC, une baisse des rentes fait augmenter le montant de la PC. Puisque la prestation transitoire prévient le versement anticipé de la rente, cet effet est aussi évité. Les économies qui en découlent pour le système des PC ne seront certes pleinement effectives que 20 ans environ après l'introduction de la prestation transitoire. Les coûts des PC diminueront cependant déjà de quelque 20 millions de francs à partir de 2035.

La Confédération charge l'assurance-chômage et les offices de placement de conduire un programme d'impulsion et un essai-pilote de 2020 à 2022 en tant que mesures d'accompagnement en vue de renforcer l'intégration des seniors en recherche d'emploi ou en fin de droit, de sorte que la nécessité de recourir à la prestation transitoire diminue. À cet effet, la Confédération augmente sa contribution à l'assurance-chômage de 69,5 millions de francs par an pendant ces trois années, pour un montant total de 208,5 millions de francs.

4.2.2 Conséquences sur les besoins en personnel

L'introduction de la prestation transitoire ne nécessite pas de personnel supplémentaire tant au sein de l'Office fédéral des assurances sociales qu'à l'échelle de la Caisse suisse de compensation. Le montant d'une prestation transitoire qui doit être versée dans un État membre de l'UE ou de l'AELE est fixé par la caisse de compensation du

⁴⁰ Art. 13, al. 1, LPC

canton où l'ayant droit avait son dernier domicile. Dans ces cas, le paiement à l'étranger incombe à la Caisse suisse de compensation.

4.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains et les agglomérations

4.3.1 Conséquences financières

Une partie des personnes qui percevront la prestation transitoire sont aujourd'hui bénéficiaires de l'aide sociale. La prestation transitoire déchargera en conséquence les cantons et les communes. Grâce à la prestation transitoire, la plupart de ces personnes n'auront à l'avenir plus besoin de recourir à l'aide sociale. Étant donné que tous les chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans ne satisferont pas aux critères d'octroi, certains d'entre eux resteront tributaires de l'aide sociale même après l'introduction de la prestation transitoire. Il devrait principalement s'agir de personnes qui ne remplissent pas les conditions en matière de revenu minimal de l'activité lucrative ou de durée minimale d'assurance. En outre, on peut supposer que les femmes à partir de 62 ans et les hommes à partir de 63 ans ne sont plus tributaires de l'aide sociale parce qu'ils ont anticipé la rente AVS et perçoivent des PC.

D'après les données AS-AI-AC, environ 25 % des personnes en fin de droit sont tributaires de l'aide sociale⁴¹. Après déduction des personnes qui ne percevront vraisemblablement pas de prestation transitoire, on peut donc estimer qu'un bon quart des chômeurs au bénéfice d'une prestation transitoire et qui n'ont pas encore atteint l'âge minimal pour une perception anticipée de la rente AVS seraient sans cela dépendants de l'aide sociale. Les auteurs du rapport à l'attention de la CSIAS évaluent le coût moyen par cas d'aide sociale à 3009 francs par mois⁴². Après la phase de mise en place de la prestation transitoire (à compter de 2026), il en découlera pour l'aide sociale des économies annuelles de l'ordre de 20 millions de francs.

Les cantons verront également leurs charges au titre des prestations complémentaires diminuer. Les chômeurs en fin de droit qui aujourd'hui anticipent le versement de la rente de l'AVS et perçoivent des PC auront désormais droit à une prestation transitoire. Par conséquent, la prestation transitoire mettra non seulement fin au versement de PC, mais permettra aussi de réaliser des économies durables : si, à l'âge de la retraite, la personne concernée a besoin de PC, celles-ci seront moins élevées

⁴¹ Données AS-AI-AC, analyse OFAS

⁴² Bieri, O. et Ramsden, A. (2018) : Prestations complémentaires pour travailleurs âgés (PCA). Rapport à l'attention de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

puisqu'elles viendront compléter des rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelles non réduites. Ces économies profiteront à hauteur de 3/8 aux cantons.

4.3.2 Questions d'organisation

Le système de la prestation transitoire s'inspire très largement de celui des prestations complémentaires. C'est la raison pour laquelle son exécution doit incomber aux organes d'exécution des PC existants. Au regard des économies susceptibles d'être réalisées par les cantons grâce à la prestation transitoire, il est très probable qu'ils supporteront eux-mêmes les charges administratives supplémentaires.

4.4 Conséquences économiques

Une conséquence économique importante de la prestation transitoire résidera dans ses effets sur le marché du travail et sur le chômage. Ceux-ci seront en partie similaires à ceux que la littérature économique a souvent relevés pour les seniors à la suite d'un allongement des périodes d'indemnisation de chômage comme en ont connu de nombreux pays, dont la Suisse, ces dernières années ou décennies.

Cette littérature (par ex. Lalive R. et Zweimüller J. [2004], Lalive R. [2007], Inderbitzin L., Staubli S. et Zweimüller J. [2013]) montre qu'un allongement de la durée de l'assurance-chômage ou l'introduction d'une forme d'allocation transitoire pour les chômeurs âgés peut avoir des effets indésirables sur le comportement des employeurs et des salariés. Par exemple, l'allongement de la durée d'indemnisation des chômeurs âgés ou l'introduction de prestations transitoires ou d'allocations de préretraite peuvent avoir un impact sur le comportement des employeurs lorsque ceux-ci doivent prendre des décisions de recrutement ou de licenciement. De même, les efforts des seniors sur le marché du travail, que ce soit pour investir dans la formation ou pour trouver un emploi en période de chômage, sont également affectés par ces changements d'ordre institutionnel.

Dans le système de prestation transitoire proposé, les conditions d'octroi et la définition du groupe cible devraient tendre à réduire ce genre d'effets négatifs.

L'une de ces conditions consiste en l'âge requis. Les chômeurs en fin de droit de 60 ans et plus ont déjà traversé une longue période de chômage et épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Il importe de rappeler que, pendant cette période, les demandeurs d'emploi sont dûment conseillés et soutenus par les ORP. Deux ans durant, ils ont fait l'objet, sans succès, de multiples tentatives de placement. Des études empiriques montrent qu'entre 2014 et 2017, de nombreux chômeurs en fin de droit de 55 ans et plus ont été réinsérés sur le marché du travail, mais que seuls quelques-uns ont pu trouver un emploi leur permettant de gagner leur vie (environ 14 %). Certes, la proportion de ceux qui sont parvenus à réintégrer le marché du travail est plus élevée (environ 50 %), mais le retour sur le marché du travail s'est ensuite

effectué dans des conditions difficiles nécessitant le recours à l'aide sociale, faute d'un revenu suffisant. Dans ces circonstances, la prestation transitoire proposée est de nature à améliorer la situation de ces personnes. C'est son objectif. La littérature atteste que l'âge est un facteur clé en matière de réinsertion professionnelle après une période de chômage. C'est d'autant plus vrai lorsque les personnes ont plus de 60 ans.

Outre les effets sur le marché du travail et le chômage, les modalités d'octroi de la prestation transitoire pourraient théoriquement avoir des répercussions sur les décisions des chômeurs eux-mêmes. Elles pourraient en particulier influencer leur comportement d'épargne, car il pourrait être avantageux de ne pas disposer d'une fortune supérieure à 100 000 francs à la fin d'un délai-cadre. Afin de contrer cet effet indésirable, la proposition introduit certaines restrictions. Ainsi, il ne sera pas possible d'optimiser sa situation en effectuant des rachats auprès de l'institution de prévoyance ou de nouveaux investissements dans son propre logement en vue de réduire sa fortune déterminante. D'un côté, le système proposé n'a pas pour vocation de forcer les chômeurs en fin de droit de 60 ans et plus à vendre leur logement. D'un autre côté, il s'agit d'éviter que des éléments de la fortune soient transférés dans la prévoyance professionnelle ou dans l'immeuble servant d'habitation à leur propriétaire en vue de ramener le montant de la fortune sous le seuil de 100 000 francs, puisque les avoirs de la prévoyance professionnelle et la valeur des immeubles servant d'habitation à leurs propriétaires ne sont pas pris en compte dans la fortune déterminante. Ainsi, le projet de loi prévoit de prendre en compte au titre de la fortune les rachats de prestations du 2^e pilier effectués pendant le maintien de la prévoyance à titre facultatif, les remboursements de versements anticipés de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition du logement ou l'amortissement des hypothèques effectuées dans les trois ans précédant l'épuisement du droit aux indemnités de chômage. En fin de compte, le facteur décisif est de savoir si les employeurs offrent aux personnes de ce groupe d'âge des emplois avec des salaires attrayants et couvrant au moins leurs besoins vitaux. L'intégration sociale et l'estime associées à l'exercice d'une activité lucrative seront en tout cas préférables à une prestation sous condition de ressources limitée dans le temps.

L'introduction d'une prestation transitoire ne constituera pas une menace pour les systèmes existants fondés sur des conventions collectives de travail. De telles réglementations existent, par exemple, dans le secteur de la construction. Ces conventions collectives vont beaucoup plus loin que la prestation transitoire et il n'y a aucune raison de penser que les partenaires sociaux risquent d'abandonner un système établi de longue date qui prévoit des prestations nettement plus élevées, pour une prestation sous condition de ressources ne couvrant que le minimum vital.

4.5 Conséquences sociales

La prestation transitoire pour les chômeurs âgés en fin de droit permet d'augmenter l'autonomie financière des bénéficiaires, de réduire la pauvreté de leurs familles et de

prévenir le risque d'appauvrissement avant l'âge de la retraite. L'introduction d'une telle prestation accroît la cohésion sociale en réduisant pour une population relativement restreinte des risques financiers, mais également des anxiétés et des risques sanitaires. L'insécurité financière et la perception d'appartenir à un groupe à risque sont en effet des facteurs de stress susceptibles d'atteindre la santé des chômeurs âgés en fin de droit, et par conséquent leur adaptation à l'étape de la retraite.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 114, al. 5, Cst. donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs. Dans un avis de droit du 26 août 2015, l'Office fédéral de la justice a examiné en détail la portée de cette disposition⁴³, parvenant entre autres à la conclusion que la Confédération peut introduire une rente transitoire (rente-pont) pour les chômeurs⁴⁴.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le droit de coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE et de l'AELE est applicable à la Suisse sur la base de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; Annexe II) et de la Convention de l'AELE (annexe K). Il s'agit des règlements (CE) n^{os} 883/2004 et 987/2009. Ces dispositions visent à empêcher des discriminations dans l'accès aux prestations de sécurité sociale pour les personnes qui se déplacent dans un autre État. Les règles de coordination applicables à une prestation dépendent de son rattachement à une branche d'assurance.

La qualification des prestations est régie non par le droit de chaque État particulier, mais par les règles du droit européen, en fonction du but, de la nature et des caractéristiques principales de celles-ci.

Selon l'art. 1, let. x, du règlement (CE) n^o 883/2004 le terme « prestation de préretraite » désigne « toutes les prestations en espèces, autres qu'une prestation de chômage ou une prestation anticipée de vieillesse, servies à partir d'un âge déterminé au travailleur qui a réduit, cessé ou suspendu ses activités professionnelles jusqu'à l'âge auquel il peut être admis à la pension de vieillesse ou à la pension de retraite anticipée

⁴³ JAAC 2016.2, pp. 15 ss

⁴⁴ Ibid., p. 31

et dont le bénéfice n'est pas subordonné à la condition de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent ».

La prestation transitoire proposée peut être qualifiée de prestation de préretraite au sens du règlement européen : elle est octroyée à partir d'un âge déterminé (60 ans) à un travailleur qui a cessé ses activités professionnelles ; elle est versée jusqu'au moment où le bénéficiaire peut avoir droit à une rente de vieillesse et son octroi n'est pas subordonné à la condition que le bénéficiaire se mette à la disposition des services de l'emploi.

Malgré son lien avec le chômage – les bénéficiaires doivent être au chômage et avoir épuisé leur droit aux indemnités de chômage –, la prestation transitoire ne peut être qualifiée de prestation de chômage au sens du règlement européen : elle ne constitue pas un remplacement de l'ancien salaire ; elle n'a pas pour objectif de réinsérer le bénéficiaire sur le marché du travail et ne prévoit aucune mesure dans ce sens ; le bénéficiaire ne doit pas être inscrit dans un ORP ni être à disposition.

Enfin, la prestation transitoire ne constitue pas une prestation spéciale non contributive de type mixte au sens du règlement (CE) n° 883/2004. Le critère non contributif n'est pas rempli par la prestation proposée, puisqu'elle dépend de périodes de cotisation. Si la prestation ne satisfaisait pas à toutes les conditions pour faire partie de cette catégorie spécifique, elle devrait impérativement être inscrite dans une liste en annexe de l'ALCP, ce qui nécessite l'accord de l'UE et des États membres ainsi qu'une procédure de modification de l'ALCP.

Il résulte de la qualification de prestation de préretraite au sens du règlement (CE) n° 883/2004 que les périodes d'assurance accomplies dans un État de l'UE ou de l'AELE ne doivent pas être prises en compte pour l'accomplissement de la période minimale d'assurance (art. 66 du règlement [CE] n° 883/2004). Une personne peut seulement avoir droit à la prestation transitoire lorsqu'elle a accompli 20 ans dans le système suisse, dont 10 ans immédiatement avant d'avoir épuisé le droit aux indemnités de chômage. Un bénéficiaire peut emporter cette prestation en cas de départ dans un État de l'UE et de l'AELE, mais uniquement si les conditions de ressources sont toujours remplies lorsqu'il est tenu compte des coûts de la vie du pays de résidence.

5.3 Forme de l'acte

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'adoption de la présente loi fédérale est donc soumise à la procédure législative ordinaire.

5.4 Frein aux dépenses

La prestation transitoire induit des charges périodiques supplémentaires d'un montant d'environ 270 millions de francs par année. Par conséquent, l'art. 21 du projet, qui

dispose que la prestation transitoire est financée par les ressources générales de la Confédération, est soumis à la règle de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

L'augmentation temporaire de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage se traduit par une charge supplémentaire unique de plus de 200 millions de francs répartie sur trois ans. L'art. 90a, al. 3, LACI (adaptation des structures chargées de l'exécution de la LACI et du service public de l'emploi au renforcement du droit des chômeurs difficiles à placer et en particulier des chômeurs âgés) requiert donc l'accord de la majorité des membres des deux conseils.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La Confédération mène une politique économique générale qui vise à soutenir l'économie en lui offrant les conditions-cadres les meilleures possible. En matière de politique du marché du travail et pour répondre au défi démographique, le Conseil fédéral suit une ligne claire et soutient les mesures visant à encourager le maintien de la population active sur le marché du travail le plus longtemps possible, pour le bien-être de la plupart des travailleurs, également des plus âgés, et l'équilibre de la sécurité sociale.

Le Conseil fédéral souhaite renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène par des mesures ciblées, afin de renforcer la compétitivité des travailleurs âgés, de permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de se réintégrer sur le marché du travail et de mieux intégrer professionnellement les étrangers qui vivent en Suisse. Il est toutefois conscient du fait que certaines personnes, en particulier les chômeurs âgés en fin de droit, ont des chances très limitées de se réinsérer sur le marché du travail. C'est la raison pour laquelle il propose la création d'une prestation transitoire spécifiquement ciblée pour ce groupe de personnes. L'introduction de ce nouvel instrument de politique sociale permettra au Conseil fédéral de poursuivre sa politique économique pour la prospérité générale de la place économique suisse et du pays, tout en prévenant l'émergence de nouveaux risques de précarité. Cet instrument doit être compris comme un élément faisant partie intégrante d'un train de mesures de portée nationale et non comme un élément isolé. Dès lors, le respect de la subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale ne sont pas remis en cause par cet instrument.

La Confédération accorde une grande importance à ce que les chômeurs âgés en fin de droit soient traités de la même manière sur l'ensemble du territoire, et c'est ce que garantira la mise en œuvre du nouvel instrument. En se basant sur l'art. 114 Cst., la Confédération fait usage d'une compétence qui lui est reconnue.

5.6 Délégations de compétences législatives

- Réglementation du droit des personnes qui, conformément à l'art. 14 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)⁴⁵, sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation.
- Calcul de la prestation transitoire pour les conjoints ou détermination du montant auquel chacun d'entre eux a droit.
- Répartition des communes entre les trois régions déterminantes pour la prise en compte du loyer.
- Dispositions d'exécution concernant les revenus déterminants.
- Raisons principales concernant la renonciation à des revenus et à des éléments de fortune.

5.7 Partie spéciale : commentaire des dispositions

Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Art. 1

La prestation transitoire est une composante du système fédéral de sécurité sociale. À ce titre, elle est soumise aux dispositions de la LPGA. En conséquence, les questions relatives à la restitution de prestations indûment perçues, à l'obligation d'annoncer, ainsi qu'aux procédures d'opposition et de recours, sont réglées.

Art. 2

Cette disposition expose le principe général de la prestation transitoire ainsi que le but de la loi y relative.

Art. 3

Cet article définit les conditions d'octroi de la prestation transitoire.

Al. 1 : En tant que prestation relevant de l'aide sociale en faveur des chômeurs (art. 114, al. 5, Cst.), la prestation transitoire est réservée aux personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse. Elle suppose un droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage. Le bénéficiaire d'une prestation transitoire peut prétendre à des mesures relatives au marché du travail prévues dans la loi du 25 juin

⁴⁵ RS 837.0

1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁴⁶, sans pour autant être tenu de se conformer aux prescriptions de contrôle de l'art. 17 LACI. Du fait de ces caractéristiques, la prestation transitoire peut être considérée comme une prestation de préretraite qui doit être versée dans les États membres de l'UE/AELE, mais pas dans les États tiers (cf. art. 13 LPG).

Al. 1, let. a : Cette disposition fixe l'âge minimal qui doit être atteint pour l'ouverture du droit à une prestation transitoire. L'élément déterminant est l'âge de la personne au moment où elle arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage. La suspension temporaire du droit à l'indemnité journalière pour les motifs visés à l'art. 30 LACI n'a pas d'incidence sur le droit à la prestation transitoire. La personne qui arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage doit s'être tenue à la disposition des organes de l'assurance-chômage pendant le délai-cadre applicable.

Al. 1, let. b : Cette disposition fixe la durée minimale d'assurance et le revenu minimal de l'activité lucrative. Pour avoir droit à une prestation transitoire, la personne doit avoir été assurée à l'AVS pendant au moins 20 ans. Il n'est pas forcément nécessaire d'être domicilié en Suisse pour être assuré à l'AVS. Ainsi, un frontalier domicilié à l'étranger mais qui exerce une activité lucrative en Suisse est aussi assuré à l'AVS. Les années pendant lesquelles un Suisse résidant à l'étranger est affilié à titre facultatif à l'AVS/AI comptent également comme années d'assurance au sens de l'art. 2, al. 1, let. b. La qualité d'assuré doit cependant avoir existé pendant une période minimale avant la fin du droit à des indemnités de l'assurance-chômage. L'*al. 1, let. b, ch. 1*, précise que la personne doit avoir été assurée sans interruption à l'AVS pendant les dix ans précédant la fin du droit à des indemnités de l'assurance-chômage. La seule qualité d'assuré ne donne pas droit à une prestation transitoire. Comme cette dernière vise à couvrir les besoins vitaux d'une personne qui perd son emploi peu avant l'âge de la retraite, un revenu minimal a dû être réalisé pendant les années d'assurance à l'AVS. L'*al. 1, let. b, ch. 2*, précise que le revenu annuel doit atteindre 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse AVS, soit le revenu minimal que doit verser un employeur pour que le salarié soit soumis à l'assurance obligatoire selon la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁴⁷. Il ressort aussi de cette formulation que la durée minimale d'assurance ne

⁴⁶ RS 837.0

⁴⁷ RS 831.40 ; art. 7 LPP

peut pas être atteinte au moyen des bonifications pour tâches éducatives⁴⁸ ou des bonifications pour tâches d'assistance⁴⁹ ni par le revenu de l'activité lucrative du conjoint^{50,51}.

Le revenu minimal doit avoir été réalisé pendant les 20 années d'assurance requises. Étant donné que, conformément à l'art. 22a LACI, l'indemnité de chômage est réputée salaire déterminant au sens de la LAVS, la durée de perception de l'indemnité de chômage peut être prise en compte dans la durée minimale d'assurance requise pour l'octroi de la prestation transitoire.

Let. c : Dans le cadre de la révision des PC du 22 mars 2019⁵², un nouvel art. 9a a été inscrit dans la LPC fixant des seuils de la fortune. Selon cette disposition, la fortune d'une personne seule doit être inférieure à 100 000 francs pour que celle-ci puisse faire valoir son droit aux PC. La fortune d'un couple ne doit pas dépasser 200 000 francs. La valeur d'un bien immobilier qui sert d'habitation au requérant n'est pas considérée comme un élément de la fortune. *L'al. 1, let. c*, précise que les seuils prévus à l'art. 9a LPC définissent également le droit à la prestation transitoire.

Al. 2 : Étant donné que les avoirs de la prévoyance professionnelle et les biens immobiliers servant d'habitation au requérant ne sont pas considérés comme des éléments de la fortune déterminante, il faut éviter le transfert de valeurs dans la prévoyance professionnelle ou dans un bien immobilier servant d'habitation au requérant pour faire passer la fortune nette sous l'un des seuils prévus à l'art. 9a LPC. C'est la raison pour laquelle le rachat de prestations de prévoyance professionnelle pendant le maintien volontaire de l'assurance, le remboursement de versements anticipés pour accéder à la propriété d'un logement servant d'habitation au requérant ou l'amortissement d'hypothèques effectués pendant les trois années précédant la fin du droit à des indemnités de l'assurance-chômage sont pris en considération dans la fortune.

Al. 3 : La prestation transitoire vise à combler la lacune qui existe actuellement entre la fin du droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage et le début du droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Par conséquent, le droit à une prestation transitoire est exclu lorsque la personne touche une rente de vieillesse de l'AVS (art. 2). La présente disposition précise que c'est également le cas pour la perception anticipée d'une rente de vieillesse. Par contre, la perception d'une rente de l'AI, de la pré-

48 Art. 29^{sexies} de la loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS **831.10**)

49 Art. 29^{septies} LAVS

50 Art. 29^{quinquies}, al. 3, LAVS

51 Cette disposition s'écarte donc des conditions de la LAVS concernant la durée minimale de cotisations (art. 29, al. 1, LAVS).

52 RO **2019** ...

voyance professionnelle ou de l'assurance-accidents n'exclut pas le droit à une prestation transitoire. Ces rentes sont cependant prises en compte au titre du revenu déterminant (art. 8, al. 1, let. d), ce qui réduit les chances de bénéficier d'une prestation transitoire ou l'exclut dans bien des cas.

Al. 4 : Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14 LACI⁵³ ne remplissent pas dans tous les cas les conditions d'octroi d'une prestation transitoire. Leur droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage est limité. Le Conseil fédéral a la compétence de régler le droit à la prestation transitoire de certaines personnes concernées par cette disposition, notamment celles qui avaient droit à une rente AI.

Art. 4

Lorsqu'une personne a droit à des PC, son conjoint est inclus dans le calcul de leur montant. Inversement, le conjoint qui a droit à des PC est inclus dans le calcul de la prestation transitoire. Les deux conjoints auront droit à une seule et même prestation, celle dont le montant est le plus élevé. À cette fin, il faut calculer séparément le montant de la PC et celui de la prestation transitoire, sans tenir compte de l'autre prestation. En règle générale, c'est la prestation transitoire qui sera plus élevée que la PC. En cas de frais de maladie, il est cependant possible que le montant des PC soit plus élevé, vu que les bénéficiaires d'une prestation transitoire doivent payer eux-mêmes, avec la part destinée à couvrir les besoins vitaux, les frais de maladie au sens de l'art. 64 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁵⁴.

Art. 5

Cette disposition règle le montant et le calcul de la prestation transitoire. Elle est en grande partie identique aux dispositions de la LPC. Comme la PC, la prestation transitoire correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants.

Al. 2 : Cette disposition précise dans quels cas les dépenses reconnues et les revenus déterminants des enfants sont pris en compte dans le calcul de la prestation transitoire. Une disposition analogue se trouve à l'art. 9, al. 2, LPC, qui fait référence au droit à une rente pour enfant. Étant donné que l'absence d'une rente de vieillesse est l'une des conditions d'octroi d'une prestation transitoire, il est évident que les enfants d'un

⁵³ RS 837.0

⁵⁴ RS 832.10

ayant droit ne donneront pas droit à une rente pour enfant. En revanche, le conjoint de l'ayant droit peut avoir droit à une rente pour enfant. Dans ce cas, la rente est prise en compte comme revenu déterminant sous réserve des conditions mentionnées à l'*al. 3*.

Al. 3 : Cette disposition correspond à l'art. 9, al. 4, LPC.

Al. 4 : En raison du plafond prévu à l'*al. 1*, let. b, il peut être nécessaire de calculer le montant du droit de chaque conjoint, en particulier lorsque des enfants sont inclus dans le calcul. Le Conseil fédéral est chargé d'édicter la réglementation correspondante.

Art. 6

Lorsqu'une personne transfère son domicile dans un État membre de l'Union européenne, en Islande, en Norvège ou au Liechtenstein, il faut procéder d'office à une révision de la prestation transitoire pour évaluer si les conditions d'octroi sont toujours remplies compte tenu des nouvelles circonstances.

Art. 7

S'agissant des dépenses reconnues, on peut également renvoyer en grande partie aux dispositions de la LPC. Une différence est néanmoins prévue à l'*al. 1*, let. a. Les montants destinés à la couverture des besoins vitaux sont supérieurs de 25 % à ceux fixés à l'art. 10, al. 1, let. a et b, LPC. Cette majoration est justifiée parce que les bénéficiaires d'une prestation transitoire devront payer eux-mêmes leurs frais de maladie avec la part destinée à couvrir les besoins vitaux, tandis que ces frais sont remboursés en sus aux bénéficiaires d'une PC.

Les autres dispositions correspondent à l'art. 10 LPC de sa version révisée du 22 mars 2019⁵⁵. *Al. 1*, let. f : Cette disposition apporte une précision par rapport à la LPC en ajoutant les cotisations à la prévoyance professionnelle aux dépenses reconnues dans le calcul de la prestation. Cette précision s'explique par la possibilité de maintenir l'assurance auprès de la dernière institution de prévoyance que la réforme des PC offre aux personnes qui perdent leur emploi après avoir atteint l'âge de 58 ans⁵⁶. Sont reconnues au titre des dépenses les cotisations à la prévoyance professionnelle obligatoire (cotisations de l'employé et de l'employeur), dont font partie les cotisations d'épargne, les cotisations de risque et les contributions aux frais d'administration ainsi que, en cas de découvert de l'institution de prévoyance, les contributions d'assainissement. Étant donné que la LPP ne fixe pas le montant des cotisations, le taux des

⁵⁵ RO ...

⁵⁶ Art. 47a LPP, RO ...

bonifications de vieillesse des personnes de 55 ans et plus⁵⁷ sert de référence pour les cotisations d'épargne.

Les *al. 2 à 6* reprennent les dispositions de la LPC dans sa version révisée du 22 mars 2019⁵⁸. L'*al. 2* règle le calcul du montant maximal reconnu au titre du loyer lorsque plusieurs personnes vivent dans le même ménage. Les *al. 3 à 6* concernent la répartition des communes entre les trois régions déterminantes pour la prise en compte du loyer.

Art. 8

Un renvoi à la LPC (révisée) est également possible en ce qui concerne la prise en compte des revenus déterminants. Les points suivants méritent d'être signalés.

Al. 1, let. a : Cette disposition règle la prise en compte du revenu d'une activité lucrative de l'ayant droit. Il peut seulement s'agir d'un revenu de faible importance (rémunération de services de conciergerie, par ex.).

Al. 1, let. c : Pour l'imputation de la fortune, la disposition reprend la réglementation applicable aux personnes qui ont droit à des PC à l'AI ou à une rente pour survivants, ce qui place toutes les personnes qui n'ont pas encore droit à une rente de vieillesse de l'AVS sur un pied d'égalité.

Al. 1, let. d : La perception d'une rente partielle de l'AI ou de l'assurance-accidents n'exclut pas forcément l'aptitude au placement ni donc un droit à des indemnités de chômage⁵⁹. De telles rentes doivent donc être prises en considération comme des revenus déterminants au même titre que les rentes de la prévoyance professionnelle.

Al. 1, let. h : Cette disposition précise que toutes les réductions individuelles de primes, et non uniquement celles accordées pour la période concernée par un versement rétroactif de la prestation, doivent être prises en compte dans les revenus déterminants. En effet, à la différence de la LPC, la possibilité d'un versement direct aux assureurs-maladie n'est pas prévue dans le présent contexte.

Art. 9

Cette disposition renvoie aux prescriptions de calcul de la LPC⁶⁰ qui s'appliquent également à la prestation transitoire.

⁵⁷ Art. 16 LPP

⁵⁸ RO ...

⁵⁹ Art. 15, al. 2, LACI

⁶⁰ RS 831.30

Art. 10

Lorsque les rentes de l'AVS et de l'AI sont adaptées à l'évolution des salaires et des prix, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée le montant des revenus déterminants et celui des dépenses reconnues. Dans ce contexte, l'expression « de manière appropriée » signifie que tous les éléments du calcul ne sont pas systématiquement adaptés en cas d'augmentation des rentes. Cette disposition s'applique aussi à la prestation transitoire.

Art. 11

Cette disposition fait référence à la nouvelle réglementation concernant le dessaisissement de fortune et la renonciation à des revenus qui a été introduite dans la LPC à l'occasion de la révision du 22 mars 2019⁶¹. En ce qui concerne la renonciation à des revenus (*al. 1*), il ne peut s'agir, dans le calcul de la prestation transitoire, que du revenu du conjoint.

Art. 12

Al. 1 : La prestation transitoire vise à couvrir les besoins vitaux après la fin du droit à des indemnités de chômage et jusqu'à la naissance du droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Un versement rétroactif de la prestation transitoire avant la date de la demande serait contraire à la logique de ce système.

Al. 2, let. a : Le principal motif pour lequel une condition d'octroi pourrait ne plus être remplie serait un changement de la situation économique. Un autre motif pourrait être le départ de la Suisse à destination d'un État non membre de l'UE/AELE. Les ayants droit d'une prestation transitoire ont l'obligation d'annoncer toute circonstance susceptible de mettre fin au droit à la prestation. Les organes d'exécution vérifieront chaque année si les ayants droit continuent de remplir les conditions d'octroi d'une prestation transitoire.

Enfin, le droit à la prestation transitoire peut également prendre fin du fait de la naissance d'un droit à une prestation d'invalidité (en ce qui concerne la question de la restitution ou de la compensation, voir art. 13, al. 3)

Art. 13

⁶¹ RO ...

Étant donné que la prestation transitoire vise à garantir le minimum vital, elle est soustraite à toute exécution forcée, à l'instar des PC et des rentes du 1^{er} pilier⁶². L'interdiction d'une exécution forcée ne concerne donc pas seulement les PC, mais également la prestation transitoire.

À l'instar des PC, la prestation transitoire peut servir à compenser des créances en restitution. Il sera possible, par exemple, de compenser un versement rétroactif de l'AI par une prestation transitoire. Tout comme pour les PC, il faut examiner d'office la possibilité de remettre l'obligation de restituer avant de procéder à une compensation. Pour qu'une remise soit possible, la personne soumise à l'obligation de restituer doit être de bonne foi et se trouver dans une situation difficile. Étant donné que la définition des situations difficiles ressort des critères du système des PC⁶³, les personnes qui sont de bonne foi bénéficieront en règle générale d'une remise.

Art. 14

Selon la pratique actuelle, il n'y a pas de recours concernant les PC versées. Il doit en aller de même pour la prestation transitoire. De l'avis général, il est entendu qu'aucun recours ne doit être possible pour les prestations sous condition de ressources. Afin de maintenir cette pratique, il faut préciser expressément que les dispositions afférentes de la LPGA⁶⁴ ne sont pas applicables à la prestation transitoire.

Art. 15

Al. 1 : Les organes chargés du versement de PC à l'AVS/AI, à savoir les organes d'exécution des cantons (art. 21, al. 2, LPC⁶⁵) sont compétents pour examiner les demandes de versement d'une prestation transitoire, pour en fixer le montant et pour procéder à son versement. Ils disposent d'une longue expérience dans le calcul des prestations sous condition de ressources.

Al. 2 : Comme pour les PC, l'organe d'exécution du canton dans lequel le requérant est domicilié au moment de la demande est compétent pour examiner cette dernière et pour verser la prestation. Cet organe reste compétent, même si le bénéficiaire transfère son domicile dans un autre canton par la suite. Cette réglementation est judicieuse parce que le versement des prestations transitoires est limité dans le temps.

⁶² Art. 20 LPC ; art. 20, al. 1, LAVS

⁶³ Art. 5 OPGA

⁶⁴ RS **830.1**

⁶⁵ RS **831.30**

Al. 3 : Lorsqu'une personne transfère son domicile dans un État membre de l'Union européenne, en Islande, en Norvège ou au Liechtenstein, la prestation transitoire est versée dans cet État. Toutefois, le droit à l'indemnité ne peut pas prendre naissance alors qu'une personne est domiciliée dans l'un de ces pays. La compétence de verser la prestation transitoire revient à la Caisse suisse de compensation, qui est chargée du versement des rentes de l'AVS et de l'AI à l'étranger. Le canton dans lequel la personne a déposé sa demande de prestation est compétent pour examiner la demande et fixer le montant de la prestation transitoire.

Art. 16

S'agissant des données personnelles et de la communication de données, les dispositions applicables à la prestation transitoire sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux PC.

Art. 17

Les prestations transitoires seront intégrées au système d'information PC au même titre que les prestations complémentaires. Il n'est pas prévu de créer un nouveau système d'information pour les prestations transitoires, vu que leur nombre sera vraisemblablement limité. Comme la conception de la prestation transitoire s'inspire dans une large mesure du système des PC, il est logique de procéder ainsi. L'intégration dans le système d'information existant permettra d'effectuer des contrôles de plausibilité, et d'éviter ou de détecter des paiements à double qui pourraient par exemple se produire lorsqu'une personne change de canton. En même temps, ces données seront précieuses pour le suivi du développement de la prestation.

Art. 18

Cette disposition détermine qui peut accéder aux données personnelles sensibles. Il s'agit des mêmes services que ceux qui ont accès aux données relatives aux PC, en particulier les organes d'exécution des PC des cantons et l'autorité de surveillance responsable de la prestation transitoire, à savoir l'Office fédéral des assurances sociales. En dérogation aux dispositions régissant les PC, la fondation suisse Pro Senectute, l'association suisse Pro Infirmis et la fondation suisse Pro Juventute n'auront pas accès aux informations. Ces organisations n'offrent pas aux personnes concernées une aide ponctuelle, comme elles le font parfois pour les bénéficiaires de PC. Elles n'auront donc pas besoin d'informations relatives à la prestation transitoire.

Art. 19

Grâce à cette disposition, une opposition ou un recours contre la réduction ou la suppression du droit à une prestation transitoire n'aura pas d'effet suspensif, ce qui permettra de mettre immédiatement en œuvre une réduction ou une suppression de prestation. Cette possibilité sert à éviter des demandes en restitution ultérieures.

Art. 20

Tout comme les PC, la prestation transitoire doit être soumise à la surveillance de la Confédération, plus particulièrement à celle de l'Office fédéral des assurances sociales, chargé de garantir une exécution de qualité et conforme à la loi de cette prestation. De ce fait, la disposition relative à la surveillance renvoie à la disposition correspondante de la LPC⁶⁶.

Art. 21

Les prestations transitoires sont des prestations sous condition de ressources ; à ce titre, elles doivent être financées par des recettes fiscales et non par des cotisations. En l'absence d'une base constitutionnelle, les cantons ne peuvent pas être appelés à participer au financement. Les prestations transitoires sont donc financées par les ressources générales de la Confédération.

Art. 22

Les dispositions pénales applicables à la prestation transitoire sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux PC. Cette réglementation se justifie du fait que la ressemblance entre PC et prestation transitoire conduira à des situations similaires.

Art. 23

Étant donné que, sur le fond, la nouvelle prestation sera comprise dans le champ d'application des règles de coordination européennes conformément à l'annexe II de l'ALPC⁶⁷, il faut inscrire un renvoi aux dispositions correspondantes dans la loi. Ce renvoi correspond à celui que l'on trouve dans les autres lois sur les assurances sociales.

Al. 1 : Cet alinéa désigne le droit applicable, en se référant au champ d'application personnel, à l'acte normatif européen concerné et à la version de l'annexe II de

⁶⁶ RS 831.30

⁶⁷ RS 0.142.112.681

l'ALCP qui est déterminante pour la Suisse. Les règlements (CE) n^{os} 883/2004⁶⁸ et 987/2009⁶⁹, qui s'appliquent aussi à la Suisse depuis la 3^e mise à jour de l'annexe II de l'ALPC, sont mentionnés. L'annexe II de l'ALCP continue néanmoins de se référer aux anciens règlements (CE) n^{os} 1408/71 et 574/72 lorsque les règlements (CE) n^{os} 883/2004 et 987/2009 y renvoient ou pour les cas relevant du passé.

Al. 2 : Cet alinéa contient les mêmes précisions en ce qui concerne l'appendice 2 de l'annexe K de la convention AELE.

Al. 3 : Cette disposition accorde au Conseil fédéral la compétence d'adapter de sa propre autorité les renvois faits dans les lois sur les assurances sociales aux actes normatifs européens visés aux al. 1 et 2 chaque fois que l'annexe II de l'ALCP ou l'appendice 2 de l'annexe K de la convention AELE auront été modifiés.

Al. 4 : Cet alinéa précise que toutes les expressions utilisées dans les lois sur les assurances sociales pour désigner les États membres de l'UE désignent les États contractants auxquels l'accord sur la libre circulation est applicable.

Art. 24

Les personnes qui auront épuisé leur droit à des indemnités de chômage lorsque la présente loi entrera en vigueur n'auront pas droit à la prestation transitoire. L'ouverture d'un droit à la prestation transitoire peut se présenter au plus tôt si la dernière indemnité journalière de l'assurance-chômage est versée le 31 décembre de l'année précédant l'entrée en vigueur de la présente loi et si la personne arrive en fin de droit dans l'assurance-chômage au moment où la présente loi entre en vigueur, à savoir le 1^{er} janvier.

Art. 25

On peut supposer que les personnes dont le droit à des indemnités de chômage aura pris fin avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi auront pris des dispositions sur la base de la situation juridique actuelle. Sous le régime actuel, ces personnes utilisent généralement leur avoir de libre passage et perçoivent la rente de vieillesse AVS (avec

⁶⁸ Règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1 ; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, dans le **RS 0.831.109.268.1**.

⁶⁹ Règlement (CE) no 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16.9.2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (avec annexes), JO L 284 du 30.10.2009, p. 1 ; une version consolidée de ce règlement est publiée, à titre informatif, au **RS 0.831.109.268.11**.

ou sans PC) de manière anticipée. Il n'est pas possible de revenir sur de tels arrangements. De ce fait, seules les personnes âgées de 60 ans au plus au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pourront bénéficier d'une prestation transitoire. Par ailleurs, une extension du droit à la prestation transitoire aux personnes de plus de 60 ans qui étaient déjà arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi occasionnerait des coûts supplémentaires considérables pendant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur.

Modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁷⁰

Art. 24, let. k

En tant que prestation versée sous condition de ressources visant à couvrir le minimum vital, la prestation transitoire est exonérée de l'impôt. Il serait contradictoire de réduire une prestation financée par les fonds publics en la rendant imposable. De ce fait, la prestation transitoire est exonérée d'impôt par analogie avec les autres prestations sous condition de ressources (PC et aide sociale).

Modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁷¹

Art. 7, al. 4, let. n

Le commentaire concernant l'art. 24, let. k, LIFD s'applique également à la présente disposition.

Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁷²

Le 15 mai 2019, outre l'introduction d'une prestation transitoire en faveur des chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans, le Conseil fédéral a adopté diverses mesures d'accompagnement visant à favoriser la réinsertion sur le marché du travail de la main-d'œuvre indigène, en particulier des chômeurs âgés. Les mesures concrètes seront mises en œuvre par les autorités d'exécution de l'assurance-chômage au cours des années 2020 à 2022. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage pour une période de trois ans.

⁷⁰ RS 642.11

⁷¹ RS 642.14

⁷² RS 837.0

Les fonds supplémentaires seront utilisés pour couvrir les coûts occasionnés par les nouvelles mesures.

La première mesure consiste en un programme d'impulsion visant à encourager la réinsertion sur le marché du travail de personnes difficiles à placer, en particulier des chômeurs âgés. La mise en œuvre de cette mesure exigera un financement supplémentaire d'environ 62,5 millions de francs par an.

La deuxième mesure est un essai-pilote au sens de l'art. 75a LACI. Elle prévoit d'étendre le cercle des personnes ayant droit aux mesures relatives au marché du travail prévues à l'art. 59d LACI en incluant les chômeurs de plus de 60 ans qui ont épuisé leur droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage. Aujourd'hui, après expiration du délai-cadre, la plupart des chômeurs en fin de droit ne peuvent pas participer à une mesure de formation ou d'emploi pendant deux ans (art. 82 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage [OACI]⁷³). Seuls les chômeurs âgés de plus de 50 ans peuvent participer à des mesures de formation ou d'emploi jusqu'au terme de leur délai-cadre d'indemnisation, indépendamment de leur droit à l'indemnité de chômage (art. 59, al. 3^{bis}, LACI). Pour améliorer la réintégration des chômeurs de plus de 60 ans, il est prévu de leur permettre de participer à des mesures de formation ou d'emploi immédiatement après l'expiration du délai-cadre. La réalisation de l'essai-pilote prévu à cette fin pendant trois ans occasionnera des coûts annuels de 87 millions de francs.

⁷³ RS 837.02

Catégories de mesures du Fonds de l'assurance-chômage / SECO	Coûts annuels des mesures (en millions de francs) pour la période de 2020 à 2022
Mesures supplémentaires pour l'intégration professionnelle de chercheurs d'emploi difficiles à placer, en particulier de chômeurs âgés (programme d'impulsion)	62,5
Accès plus aisé aux mesures de formation et d'emploi pour les chômeurs de plus de 60 ans en fin de droit (essai-pilote)	7,0
Total	69,5

Art. 26

Cette disposition concerne le référendum et l'entrée en vigueur de la loi.