



01.019

Arbeitslosenversicherungsgesetz.

3. Revision

Loi sur l'assurance-chômage.

3e révision

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.06.01 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.06.01 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.01 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.01 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.01 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.03.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.02 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Beerli Christine (R, BE), für die Kommission: Mit dringlichem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 war für die Sicherung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung der Beitragssatz auf den 1. Januar 1995 von zwei auf drei Prozent angehoben worden. Durch die Revision vom 23. Juni 1995 wurde festgehalten, dass der erhöhte Beitragssatz nur zur Tilgung der bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden verwendet werden durfte. Mit dem Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm wurde in der Folge die Erhöhung bis Ende 2003 verlängert, damit auch neu aufgelaufene Schulden abgebaut werden können.

Am 31. Dezember 2003 fällt diese in Artikel 4a des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig) geregelte ausserordentliche Finanzierung dahin. Auf diesen Zeitpunkt hin muss demzufolge die Finanzierung neu geregelt werden.

Da auch in der Kommissionsdebatte zum Stabilisierungsprogramm und in diversen parlamentarischen Vorstössen eine Revision des Avig gefordert wurde, erarbeitete der Bundesrat unter Begleitung und Beratung einer Expertenkommission den Revisionsentwurf, wie er Ihrer Kommission vorlag. Diese Vorlage umfasst einen Finanzierungsteil und einen Teil, der sich mit den Voraussetzungen und der Ausgestaltung der Arbeitslosenentschädigung befasst.

1. Zur Finanzierung: Mit dem Auslaufen der Notmassnahme gemäss Artikel 4a Avig wird der Beitragssatz wieder auf 2 Lohnprozente sinken. Der Bundesrat geht bei der Erarbeitung seiner Vorlage von einer über den Konjunkturverlauf gemittelten Schätzung von rund 100 000 Arbeitslosen in der Schweiz aus. Basierend auf dieser Schätzung einer mittleren Arbeitslosigkeit hat er ein Finanzierungssystem erarbeitet, das konjunkturresistent sein soll. Dabei sollen sich Bund und Kantone fest an den Kosten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen. Daneben soll die teilweise Deplafonierung – sie betrifft die zusätzlichen Beiträge auf Lohnsummen zwischen 106 800 und 267 000 Franken – wieder aufgenommen werden, aber nur noch in der Höhe von einem statt von zwei Prozent.

Die Mehrheit Ihrer Kommission vertritt bei der Frage der Finanzierung eine andere Meinung als der Bundesrat. Sie

AB 2001 S 389 / BO 2001 E 389

geht davon aus, dass man der Bevölkerung anlässlich der Einführung der Deplafonierung ganz klar versprochen hat, diese ausserordentliche Finanzierungsmassnahme nach dem Abzahlen der aufgelaufenen Schulden wegfallen zu lassen.





Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen daher, in dem zu beschliessenden Gesetz die Einkommensanteile über 106 800 Franken im Normalfall keiner Beitragspflicht mehr zu unterstellen. Dies bedeutet einen Wegfall der mit den Notmassnahmen eingeführten Deplafonierung. Um jedoch für schlechte Zeiten gewappnet zu sein, will die Kommissionsmehrheit dem Bundesrat aufgrund von Artikel 90c die Möglichkeit geben, bei Erreichen eines Schuldenstandes des Ausgleichsfonds von 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme die Einkommensanteile zwischen 106 800 und 267 000 Franken wieder einer Beitragspflicht von höchstens einem Prozent zu unterstellen.

Bei den Arbeitslosenentschädigungen werden im Wesentlichen zwei Änderungen vorgelegt: Einerseits soll – in Artikel 13 Absatz 1 – die Mindestbeitragszeit, die ja einen Entschädigungsanspruch auslöst, von heute sechs Monaten auf neu zwölf Monate erhöht werden. Andererseits soll die maximale Entschädigungsdauer von heute 520 Tagen auf neu 400 Tage gekürzt werden, wobei für ältere Arbeitnehmer sowie IV- und UV-Rentner die heutige Dauer beibehalten wird. Mit diesen Massnahmen können Einsparungen von 415 Millionen Franken erzielt und kann somit der Senkung des Lohnprozentes und der Aufhebung der Deplafonierung Rechnung getragen werden.

Weitere wichtige Punkte im Revisionsentwurf sind die Anrechnung der Abgangsentschädigungen, die Übernahme eines Drittels der Nichtbetriebsunfallprämien, die Missbrauchsbestimmungen beim Zwischenverdienst, eine von Krankheit und Unfall entkoppelte Regelung des Taggeldbezuges bei Mutterschaft, die Vereinheitlichung der Taggelder sowie die Regelung des Verfahrens bei Gesuchen für arbeitsmarktliche Massnahmen. Die Kommission beantragt einstimmig Eintreten auf die Vorlage.

Jenny This (V, GL): In der Rezession wurde der Beitragssatz an die Arbeitslosenversicherung auf dringlichem Weg von 2 auf 3 Prozent erhöht. Nachdem das Defizit der Arbeitslosenkasse 1999 immer noch alarmierend war, wurde der Satz von 3 Prozent mittels dringlichem Bundesbeschluss bis Ende 2003 verlängert. Zurzeit betragen die Schulden der Kasse immer noch 5,7 Milliarden Franken, wobei die Aussichten jedoch gut sind, dass bis Ende 2003 eine vollständige Rückzahlung möglich sein sollte. Deshalb kann man auf der Einnahmenseite den Satz wieder auf die ursprünglichen 2 Prozent senken, wobei für Lohnanteile zwischen 106 800 und 267 000 Franken offenbar nur noch 1 Prozent erhoben werden soll.

Hier gehe ich mit der Kommissionsmehrheit einig: Eine gänzliche Aufhebung des Solidaritätsbeitrages wäre nun wirklich gerechtfertigt. Die Erhebung eines Lohnprozentes auf höheren Löhnen kommt letztlich einer Reichtumssteuer gleich.

Da vermag die von der Kommission eingeführte Bestimmung, wonach der Bundesrat befugt sein soll, dieses Lohnprozent ohne Gesetzesänderung wieder einzuführen, überhaupt nicht zu überzeugen. Im Zuge der Notmassnahmen zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wurde vom Bundesrat immer wieder versichert, diese zusätzlichen, vorher nicht erhobenen 2 Prozent für Einkommensanteile zwischen 106 800 und 267 000 Franken würden wieder gestrichen, sobald der Schuldenberg abgetragen sein werde. Der Bundesrat negiert das inzwischen, aber er kann dann diese Frage ja beantworten.

Ende 2003 wird der Schuldenberg abgebaut sein. Wenn der Bundesrat das nun nicht macht, verstösst er gegen Treu und Glauben, und es wird einmal mehr ein Umverteilungsapparat geschaffen. Solche Steuern beeinträchtigen zusätzlich die Attraktivität des Arbeitsplatzes Schweiz, der uns ja bekanntlich allen am Herzen liegt.

Die Vorschläge des Bundesrates sind ein absolutes Minimum. Grundsätzlich wäre die Entschädigungsdauer auf unter 400 Tage herabzusetzen. Die Mindestbeitragsdauer sollte mehr als sechs Monate betragen. Es ist schade, dass keine Minderheitsanträge in dieser Richtung vorliegen; sie verdienen tatsächlich unsere volle Unterstützung.

Couchepin Pascal (,): L'assurance-chômage évolue. Si l'on regarde quelles ont été les dernières décisions prises dans ce domaine, il faut remonter à 1995, lorsque l'on a fait la grande réforme de l'assurance-chômage, avec l'introduction des mesures actives et la création des offices régionaux de placement (ORP). Au mois de janvier 2000, on a mis en vigueur des contrats entre mon département et les cantons, qui ont pour but d'améliorer l'efficacité des ORP, et je crois que le résultat est atteint. Au 1er janvier 2001, on a procédé à une révision technique de la loi qui permet de donner une base légale aux contrats passés entre la Confédération et les offices régionaux de placement, avec des bonus et malus en fonction de l'efficacité. On a un système qui n'est pas parfait et qui peut toujours être amélioré, mais qui a atteint un bon niveau d'efficacité.

Cette fois-ci, nous essayons d'atteindre un autre objectif qui appartient à ce que l'on peut appeler le développement durable puisque l'objectif de cette révision, c'est d'avoir un système durable, qui reste stable au-delà des évolutions conjoncturelles, qui reste stable en période de récession comme en période de croissance



économique. Durable, cela veut dire stable et prévisible, et je reviendrai sur l'imprévisibilité qu'introduisent partiellement – il faut bien le reconnaître – les dispositions que souhaite la majorité de la commission, relatives au fameux pour cent au-delà de 107 000 francs, avec un système de jauge qui permet des changements ou qui oblige à revenir en arrière en d'autres périodes. Je crois que notre système est plus durable en ce sens qu'il est plus stable et prévisible pour tout le monde, ce qui est souvent ce que demandent les partenaires de l'économie. Ils préfèrent souvent un petit effort supplémentaire mais connu à l'avance, systématique et régulier, plutôt que des balanciers imprévisibles avec des débats politiques liés à ce type d'évolution.

Comment est-ce que nous allons atteindre cette durabilité, cette stabilité et cette prévisibilité? En partant d'hypothèses de travail. La première hypothèse de travail, c'est que sur la longue durée, on aura environ 100 000 chômeurs en moyenne. Comment en est-on arrivé à ce chiffre? Par l'observation de l'évolution du nombre de chômeurs et chômeuses au cours de ces dernières années. Ce chiffre se révèle exact; il est confirmé par l'évolution. Je me souviens que lorsque j'étais encore parlementaire, on a discuté la loi de 1995. Certains avaient contesté le chiffre de 100 000 proposé par le Biga de l'époque. On avait même ironisé sur le "wishful thinking" du Biga en prétendant que jamais on ne retrouverait des niveaux de chômage avec des effectifs inférieurs à 100 000 chômeurs, que le travail était en train de disparaître. C'était l'époque où Rifkin et quelques auteurs qui étaient à la mode dans les milieux progressistes de tous les partis prétendaient qu'on allait vers la fin du travail et qu'il fallait rapidement se répartir le gâteau qui allait diminuer. Cela n'a pas été le cas. L'hypothèse de départ – 100 000 chômeurs sur la longue durée – est quelque chose qui est crédible et qui correspondra probablement à la réalité.

Deuxième hypothèse de travail est qu'il faut un financement, il faut des rentrées pour l'assurance-chômage. Nous proposons 2 pour cent jusqu'à 107 000 francs, et 1 pour cent de 107 000 à 267 000, c'est-à-dire que nous proposons une réduction de 1 pour cent pour tout le monde, pour tous ceux qui sont soumis à cotisation aujourd'hui. Nous proposons une réduction de 1 pour cent pour tout le monde. Quand j'entends certains discours, j'ai l'impression qu'on propose d'augmenter le taux de cotisation pour la catégorie de

AB 2001 S 390 / BO 2001 E 390

107 000 à 267 000 francs de revenu. C'est naturellement faux. On propose une réduction pour cette catégorie-là, mais on propose une réduction égale pour tous ceux qui paient des cotisations aujourd'hui. Nous proposons aussi une participation de la Confédération fixée dans la loi. Elle est de 0,15 pour cent de la somme soumise à cotisation, cela fait 300 millions de francs environ sur la moyenne; pour les cantons de 0,05 pour cent, ce qui fait 100 millions de francs.

Nous proposons également des mesures de réduction de prestations. Le délai-cadre de cotisation reste fixé à deux ans, mais la durée qui donne droit aux prestations est portée à 12 mois. C'est une réponse à des soucis qui avaient été exprimés lors de la discussion sur l'approbation des accords bilatéraux, en particulier de celui sur la libre circulation des personnes. Tout le monde était d'accord à ce moment-là que si les accords bilatéraux étaient acceptés, avec la libre circulation des personnes, il fallait prévoir une augmentation de la durée de cotisation donnant droit à des prestations. Puis, nous avons prévu aussi une réduction modérée de la durée maximale d'indemnisation, de 520 à 400 jours, seulement pour les travailleurs âgés de moins de 55 ans. Ce sont des travailleurs qui peuvent plus facilement retrouver un emploi que ceux qui sont âgés de plus de 55 ans.

Il faut aussi rappeler, M. Jenny l'a fait, la situation actuelle de l'assurance-chômage. On a atteint, au maximum, 8,8 milliards de francs de dette. Aujourd'hui, comme l'a dit M. Jenny, on est à 5,7 milliards de francs de dette. A la fin de l'année 2001, si nos pronostics se confirment, nous serons à 2,3 milliards de francs de dette. A la fin de 2002, nous devrions avoir remboursé la dette. A la fin de 2003 ou au milieu de l'année 2003 – cela dépendra un peu des décisions qui seront prises aujourd'hui au Parlement –, lorsqu'on réduira le taux de cotisation – on doit le faire au plus tard à la fin décembre 2003 –, on devrait avoir atteint 2,5 à 3 milliards de francs de réserves pour aborder la prochaine évolution conjoncturelle que j'espère la plus lointaine possible.

Là aussi, on veut un système durable dans lequel on ne fait pas de la politique anticyclique comme le souhaiterait votre commission. Celle-ci fait une erreur sur le plan économique, pas grave mais une erreur tout de même, car elle fait de la politique procyclique, en ce sens qu'elle dit qu'on peut augmenter les cotisations lorsque les choses vont mal. C'est précisément lorsque les choses vont mal qu'il ne faut pas faire des prélèvements supplémentaires, qu'il faut relâcher aussi bien la politique monétaire que la pression fiscale ou la pression sur les cotisations.

C'est ce que nous voulons faire avec un système durable qui prévoit que, pendant les périodes conjoncturelles négatives, on pioche dans le trésor de guerre accumulé pendant la période positive, qu'on reconstruit quelques dettes qui peuvent être amorties pendant la période suivante et qu'on laisse les cotisations au niveau



qu'elles avaient durant la période conjoncturelle positive. C'est un système qui a son importance parce qu'une augmentation de 1 pour cent des cotisations à l'assurance-chômage représente 2 milliards de francs. Je le dis de temps en temps, y compris à M. Villiger, conseiller fédéral. Le programme de réduction d'impôts prévoit des allègements pour un montant se situant entre 1 et 2 milliards de francs suivant les décisions qui seront prises. 1 pour cent représente 2 milliards de francs qui sont redistribués à la population, qui lui sont donnés et qui lui permettent d'en faire ce qu'elle veut. C'est un programme qui a un certain impact économique.

Or, si on doit, en période conjoncturelle négative, parce qu'on a dépassé une certaine dette, prélever des montants, je vous garantis que – non pas au Conseil des Etats dont la sagesse est bien connue, mais au Parlement – il s'élèvera des voix pour dire: "C'est le moment d'avoir un programme d'impulsion, parce qu'il faut absolument redonner de la liquidité sur le marché pour relancer la machine." Alors, ne faites pas le contraire en prélevant des liquidités au moment où on aurait, au contraire, besoin que le pouvoir d'achat du consommateur soit soutenu. C'est la raison pour laquelle vous devez accepter notre système durable qui vise à ne pas modifier les taux en fonction de l'évolution conjoncturelle.

Je crois que le débat politique le plus intéressant va être sur ce fameux pour cent pour les gains en dessus de 107 000 francs. Alors, on nous dit – M. Jenny vient de le dire – que le Conseil fédéral a fait une promesse. J'ai cherché dans les documents et, nulle part, je n'ai vu de promesse du Conseil fédéral. Il n'y a pas de promesse du Conseil fédéral. Au contraire, en 1995, le Conseil fédéral proposait, dans son message, un relèvement partiel du plafond de 3 pour cent, pour une durée illimitée (cf. Beerli, BO 1994 E 229). Il est vrai que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national avait transformé la proposition du Conseil fédéral en une mesure temporaire. Le pour cent supplémentaire devait servir à amortir les dettes et les intérêts accumulés jusqu'à fin 1995, puis, ce but atteint, être supprimé. C'était une proposition d'une commission. Là, il y a eu, en effet, de la part de l'un ou l'autre, le souhait que ce pourcentage supplémentaire disparaisse en cas d'amortissement des dettes.

Dans le cadre du programme de stabilisation, il n'y a pas eu de promesse non plus de la part du Conseil fédéral. Donc, si quelqu'un dit ici qu'il y a une promesse, il n'a pas le droit de dire, s'il veut être honnête, que cette promesse a été faite par le Conseil fédéral. Elle a été faite par l'un ou l'autre député, peut-être, mais le Conseil fédéral ne l'a pas faite. Celui qui dit que c'est "gegen Treu und Glauben" contrevient à la vérité. Le Conseil fédéral n'a jamais fait cette promesse. Au contraire, il souhaitait l'introduction définitive de ce pourcentage en son temps. Les promesses étant écartées, puisqu'il n'y en a pas eu, encore une fois, le seul critère réel, c'est de savoir quelle est la meilleure solution. Je vous ai donné les arguments du Conseil fédéral: c'est la durabilité.

Je vais aller plus loin, et je le fais déjà dans le débat d'entrée en matière. Je crois que le système choisi par la majorité de la commission est un système un peu étrange. Il est le suivant. Lorsque vous avez atteint environ 5 milliards de francs de dettes – en réalité la loi mentionne des pourcentages, mais ceux-ci correspondent à 5 milliards de francs de dettes – vous pouvez augmenter le pourcentage aussi bien sur les cotisations ordinaires que sur les revenus dépassant 107 000 francs, dans des limites fixées par l'article pertinent et, ensuite, le Conseil fédéral, après ces mesures provisoires, doit présenter une modification de la loi. Mais, il peut maintenir ce pourcentage supplémentaire aussi longtemps qu'on n'a pas atteint les réserves qu'on souhaite avoir, c'est-à-dire de l'ordre de 5 milliards de francs. Cela signifie donc que, au moment où l'on a 5 milliards de francs de dettes, on peut introduire une augmentation sur les cotisations ordinaires et on peut introduire cette cotisation de solidarité sur les montants qui dépassent le montant d'assurance. On peut la maintenir jusqu'au moment où l'on a atteint 5 milliards de francs de réserves. Cela signifie que, jusqu'à ce qu'on ait récupéré 10 milliards de francs – 5 milliards de francs de dettes et 5 milliards de francs de réserves – on peut maintenir ces cotisations. Je crois que le problème n'est pas résolu par cette solution. On aura pratiquement, après avoir accumulé ces dettes, toujours cette cotisation supplémentaire. 10 milliards de francs à récupérer, ça ne se récupère pas en quelques années. Ainsi, vous allez établir un système dans lequel vous tarderez à introduire la cotisation, mais où vous finirez par l'introduire. Elle y demeurera pratiquement toujours, parce que réduire les dettes de 5 milliards de francs et refaire des réserves de 5 milliards de francs, ça correspond exactement au cycle conjoncturel.

Avec le système prévisible honnête que nous vous proposons, nous disons aujourd'hui le prix du voyage, chacun le sait, et, en plus, cela a l'effet conjoncturel positif que j'ai évoqué tout à l'heure. C'est pour cette raison que je vous suggère, et je vous le suggérerai aussi lorsqu'on discutera de cet article, d'accepter la clarté, l'honnêteté à l'égard du contribuable et, en plus, aussi l'efficacité économique. Lors de l'examen de détail, je vous proposerai d'accepter la solution du Conseil fédéral.

En conclusion, je vous remercie de l'accueil généralement positif réservé à la solution du Conseil fédéral. Nous nous battons sur ce point avec conviction, parce que nous sommes convaincus que ça ajoute un aspect



durable au

AB 2001 S 391 / BO 2001 E 391

système, aspect que vous risquez de supprimer en adoptant la proposition de la majorité de la commission.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*