

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

**sur l'assurance perte de gain maladie (APGM) pour bénéficiaires d'indemnités de chômage
et projet de révision partielle de loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp)**

1. PREAMBULE

1.1 Historique

L'assurance cantonale perte de gain maladie pour bénéficiaires d'indemnités de chômage (ci-après : APMG) trouve ses origines dans un postulat déposé le 20 novembre 2007 par Monsieur le député Grégoire Junod et 39 cosignataires, en faveur de la création d'une assurance obligatoire perte de gain en cas de maladie dans le Canton de Vaud. La teneur de ce postulat était la suivante :

Par ce postulat, nous demandons que le Conseil d'Etat étudie la possibilité pour le Canton de Vaud, en concertation avec les partenaires sociaux, de légiférer en matière d'assurance perte de gain en cas de maladie afin de rendre cette couverture obligatoire pour les salariés, les chômeurs, voire pour les indépendants. Pour cette dernière catégorie, il conviendrait d'étudier, parallèlement à l'obligation, la mise en place, par exemple à travers un pool d'assureurs, d'un produit d'assurance accessible financièrement, ou encore la possibilité de les intégrer dans les contrats collectifs de branche destinés à l'heure actuelle le plus souvent aux seuls salariés.

Le 10 juin 2008, le Grand Conseil a voté la prise en considération partielle du postulat et l'a renvoyé au Conseil d'Etat afin qu'il étudie la possibilité de légiférer en matière d'assurance perte de gain en cas de maladie et de la rendre obligatoire pour les chômeurs et les chômeuses.

En date du 22 avril 2010, le Conseil d'Etat a déposé un rapport intermédiaire au postulat précité. Pour rappel, ce rapport avait pour but de :

- « renseigner le Grand Conseil sur les contraintes légales et les lacunes de la législation fédérale en matière de protection des salariés et des chômeurs en cas de maladie » ;
- « [présenter] les fondements des prestations cantonales genevoises en cas de maladie, soit le régime cantonal qui répond aux intentions du postulat Junod en ce qui concerne la protection des chômeurs au risque de maladie ».

Le Conseil d'Etat y avait déclaré son intention de légiférer en matière d'assurance perte de gain pour les personnes bénéficiant d'indemnités de chômage et d'inscrire ce projet dans la deuxième étape de mise en œuvre de la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté.

Le projet de loi et exposé des motifs d'avril 2011, ainsi que le rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat, concrétisaient ainsi la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de créer une assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage.

1.2 Les grandes lignes de l'assurance

Les dispositions régissant l'APMG et qui concernent uniquement les personnes qui touchent des indemnités de chômage, ont été introduites dans la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp ; BLV 822.11), dans le titre II consacré à l'emploi et à l'aide aux chômeurs. Cette assurance est régie par les art. 19a ss LEmp et 10a ss du règlement d'application de la loi sur l'emploi (RLEmp ; BLV 822.11.1). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012 et vise à pallier un vide d'assurance lorsque le chômeur qui subit une incapacité de travail épuise son droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale.

A ce jour, deux cantons seulement en Suisse, soit Genève et Vaud, ont légiféré afin de compléter leur système de sécurité sociale par une assurance cantonale perte de gain maladie en faveur des personnes au chômage.

1.2.1 Personnes assurées

Sont assurées obligatoirement à l'APMG toutes les personnes qui remplissent les conditions du droit à l'indemnité de chômage et qui sont inscrites auprès d'une caisse de chômage active dans le canton.

1.2.2 But

L'assurance perte de gain maladie a pour but le versement de prestations complémentaires aux personnes au chômage, en incapacité de travail passagère, totale ou partielle, et qui ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage en cas de maladie ou de grossesse, tel que prévu par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI ; RS 837.0). Le droit à l'indemnité de chômage en cas d'incapacité de travail persiste en effet au plus jusqu'au 30^e jour civil suivant le début de l'incapacité de travail et se limite à 44 indemnités journalières durant le délai-cadre (art. 28 LACI).

1.2.3 Prestations

Les prestations de l'APGM sont équivalentes aux indemnités de chômage que les personnes toucheraient si elles n'étaient pas en incapacité de travail. Le droit aux prestations de l'APGM cesse de produire ses effets au terme du délai-cadre d'indemnisation LACI et en tous les cas, à la sortie du régime de l'assurance-chômage. Les personnes assurées qui sont malades doivent produire un certificat d'incapacité de travail passagère, totale ou partielle, pour pouvoir bénéficier des prestations de l'APGM. Si cela est nécessaire, elles peuvent être examinées par les médecins-conseils de l'assurance.

1.2.4 Durée des prestations

La durée des prestations dépend du droit aux indemnités de chômage prévu par la LACI. En outre, un délai d'attente de 5 jours est observé à chaque demande de prestations. Les prestations sont versées jusqu'à concurrence de :

- 270 jours ouvrables si la personne assurée a droit à 400 ou 520 indemnités de chômage ;
- 170 jours ouvrables si la personne assurée a droit à 260 indemnités de chômage ;
- 130 jours ouvrables si la personne assurée a droit à 200 indemnités de chômage ;
- 60 jours ouvrables si la personne assurée a droit à 90 indemnités de chômage.

1.2.5 Financement

Les prestations et le fonctionnement de l'assurance sont financés par des cotisations prélevées, d'une part, sur les indemnités de chômage des personnes assurées et, d'autre part, sur les prestations versées au titre de l'APGM. Le taux de cotisation est décidé par le Conseil d'Etat de sorte à assurer l'équilibre financier de l'assurance. Dans un premier temps, il a été proposé de le fixer à 3%.

Les cotisations sont déposées sur un fonds cantonal d'assurance perte de gain au bilan de l'Etat. Ce fonds a pour but de financer les prestations et les frais d'administration (charges salariales, indemnisation des caisses, rémunération des médecins-conseils, locaux, équipement, etc.).

1.3 Une révision nécessaire

Au 31 décembre 2023, le fonds de l'APGM enregistrait une dette de près de CHF 14 millions. Il est donc apparu nécessaire de revoir le dispositif de cette assurance afin d'éponger la dette et d'en assurer une viabilité à long terme.

A cet effet, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM) a mandaté en 2023 un cabinet d'actuaire (ci-après : les actuaire) pour mener une analyse du dispositif et formuler des recommandations.

Les objectifs du mandat confié aux actuaire étaient les suivants :

- analyser le financement actuel de l'APGM,
- présenter les différents systèmes financiers possibles,
- évaluer le financement structurel à long-terme, ainsi qu'un éventuel mécanisme d'adaptation du taux de cotisation, subsidiairement d'analyser les conditions d'octroi des prestations.

1.3.1 Mécanisme anticyclique d'ajustement du taux de cotisation

L'APGM est régie par le système financier de la répartition des dépenses, dans lequel les cotisations encaissées pendant une année donnée financent les charges payées durant cette même année. Ce système est similaire à celui appliqué dans les domaines de l'assurance-chômage (art. 90 ss LACI) et de l'AVS, où les cotisations prélevées sur l'année financent les prestations versées la même année.

Par ailleurs, l'APGM applique un mécanisme d'ajustement du taux de cotisation, prévu à l'art. 19o LEmp, lui aussi inspiré de la loi sur l'assurance-chômage (art. 90c LACI), qui oblige le Conseil d'Etat à ajuster le taux de cotisation sur les périodes suivantes en fonction des résultats des années précédentes.

Toutefois, si la logique de ce mécanisme d'ajustement du taux de cotisation fonctionne dans le cadre de l'assurance-chômage, en raison de la relative stabilité de la population active soumise à cotisation, il peut se révéler anticyclique dans le cadre de l'APGM.

En effet, l'APGM est essentiellement financée par les cotisations prélevées auprès des personnes assurées. Celles-ci peuvent toutefois fluctuer de manière importante d'une année à l'autre, car elles dépendent, d'une part, du taux de cotisation appliqué durant l'année et, d'autre part, du nombre de chômeurs inscrits (donc de la somme des indemnités de chômage versées). Aussi, déterminer le taux de cotisation appliqué sur une année en fonction des cotisations effectivement encaissées durant l'année précédente peut se révéler problématique, en particulier lorsque le taux de chômage présente de fortes variations.

Une analyse de l'évolution des finances de l'APGM depuis sa création en 2012 permet de démontrer cet effet anticyclique. Elle met en évidence que, sur plusieurs exercices, le taux de cotisation qui aurait été nécessaire se situait souvent à contre-courant du taux de cotisation effectivement appliqué. En d'autres termes, c'est durant les années où le taux de cotisation appliqué était le plus élevé (2012, 2013, 2018, 2019 et 2020) que le taux de cotisation nécessaire, tel qu'évalué *a posteriori*, aurait dû être plus faible et inversement.

A titre d'exemple, en 2018, le taux de 2.5% prélevé sur les indemnités de 15'081 chômeurs en moyenne, dégagait un excédent de CHF 2.3 millions, alors qu'en 2021, avec un taux de 2% et 16'979 chômeurs inscrits en moyenne, un déficit de CHF 3.6 millions est apparu (cf. Annexe 1 : *Tableau Evolution du Fonds APGM*).

Les limites de ce système sont clairement apparues dès 2021 : les deux baisses consécutives du taux de cotisation en 2021 et 2022 découlant de l'application de la LEmp, couplées avec une conjoncture très favorable à la sortie de la pandémie – réduisant ainsi la somme des indemnités chômage sur lesquelles sont perçues les cotisations pour l'APGM – expliquent la dégradation rapide du fonds (cf. point 2.1.1 ci-dessous).

En 2022 et 2023, cette problématique s'est maintenue, créant ainsi une dette de près de CHF 14 millions à fin 2023. Les deux augmentations successives du taux de cotisation, en 2023 et 2024, ont permis de stabiliser l'équilibre entre dépenses et recettes sans pour autant amorcer le désendettement de l'assurance.

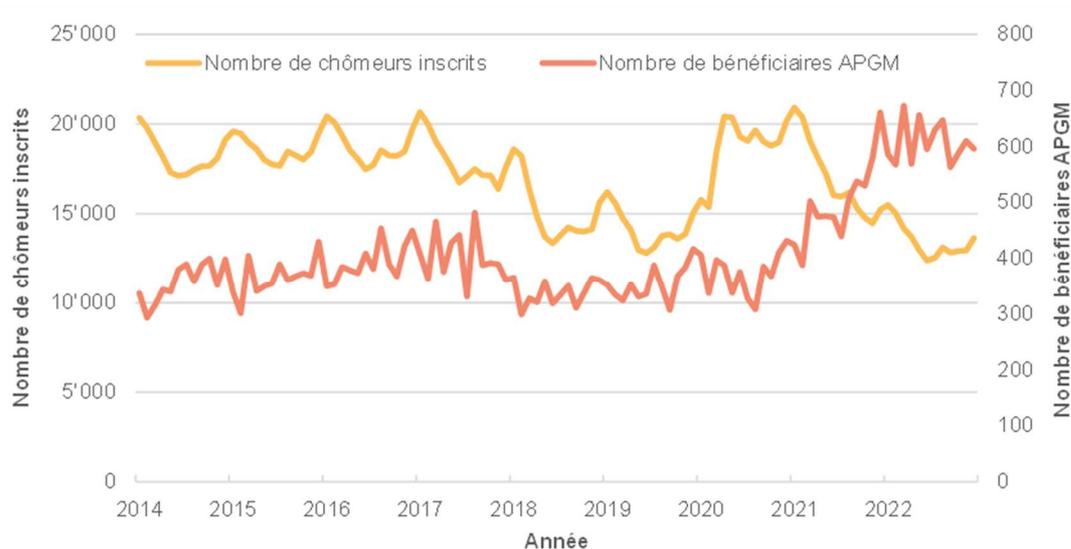
En conclusion, il convient de faire le constat que le mécanisme d'ajustement du taux de cotisation tel que prévu par l'art. 19o LEmp n'est malheureusement pas adapté à l'APGM, car il dépend du niveau des cotisations effectives qui fluctuent de manière importante en raison de la conjoncture et du taux de cotisation appliqué. En outre, le mécanisme actuel oblige le Conseil d'Etat à augmenter ou abaisser le taux de cotisation sur la base de la situation financière du fonds à une date de référence, sans tenir compte des évolutions futures ni du taux de cotisation appliqué. A titre d'illustration, à fin 2021, malgré une perte importante (perte de près de CHF 3.6 millions), le Conseil d'Etat a dû baisser le taux de cotisation de 2% à 1.8%, car le niveau du fonds dépassait 20% des cotisations encaissées durant l'année.

Enfin, le mécanisme actuel d'ajustement du taux de cotisation engendre une importante volatilité du taux de cotisation appliqué, laquelle génère, au final, une inégalité entre cotisants et bénéficiaires. Pendant les années où le taux de cotisation est plus élevé, les assurés ne financent pas uniquement le risque de leur propre perte de gain, mais également le manque à gagner de l'assurance lorsque le taux de cotisation était plus faible.

1.3.2 Absence d'incitations à quitter le système d'assurance

Il ressort de l'analyse menée par les actuaires que plus de 90% des bénéficiaires de l'APGM ont perçu des prestations pour une seule incapacité de travail (sans interruption des prestations) et que la moitié environ des bénéficiaires a touché des prestations durant 3 mois au plus. Par ailleurs, environ un quart des bénéficiaires a touché des prestations pendant 8 mois ou plus. Ces bénéficiaires ont pour la plupart atteint leur durée maximale de prestations, parce qu'ils ont atteint soit la fin de leur délai-cadre, soit la durée maximale de prestations.

Le recours aux prestations de l'APGM varie en fonction du taux de chômage. Toutefois, une autre tendance a été constatée, tout particulièrement depuis 2021, marquée par un niveau important de demandes même en période de haute conjoncture.



Par ailleurs, il a été observé durant la fin de l'année 2021 et la majeure partie de l'année 2022, que le droit aux prestations APGM débute en moyenne plus d'une année après le début du délai-cadre. Ce sont donc plutôt des chômeurs qui approchent de la fin de leurs prestations de chômage qui bénéficient des prestations APGM.

En considérant que les prestations de l'APGM sont équivalentes aux indemnités de chômage et que les bénéficiaires de cette assurance en incapacité de travailler ne sont plus soumis aux obligations de contrôles prévues par la LACI, il est légitime de s'interroger sur les motivations à quitter le système d'assurance. Prévoir dans le dispositif légal des incitations à raccourcir la durée et l'étendue de l'incapacité de travail serait davantage en cohérence avec les principes d'assurance (en particulier l'obligation de réduire le dommage).

2. LIMITES DU SYSTEME ACTUEL

2.1 Financement

La principale composante des charges de l'APGM concerne les prestations versées aux assurés, qui représentent plus de 90% des charges annuelles. Les frais d'administration au sens de l'art. 10k RLEmp correspondent aux frais d'administration de la DGEM en lien avec les tâches lui incombant en matière d'APGM, aux indemnités des caisses de chômage pour le travail de prélèvement des cotisations, ainsi qu'aux honoraires du médecin-conseil. Ces frais représentent environ 6.5 % des charges totales annuelles. Le reliquat correspond à des frais ponctuels en lien avec l'infrastructure ou des développements informatiques.

L'APGM est uniquement et intégralement financée par les cotisations prélevées sur les indemnités de chômage. Les recettes de cette assurance dépendent donc exclusivement du nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage – donc de la conjoncture – et du taux de cotisation appliqué. Comme indiqué plus haut, si la conjoncture est favorable et le marché du travail dynamique, l'impact sur le volume des cotisations prélevées n'en sera que plus significatif.

2.1.1 Mécanisme d'ajustement du taux de cotisation

L'art. 19o LEmp prévoit un mécanisme contraignant le Conseil d'Etat à équilibrer les finances de l'assurance, c'est-à-dire à augmenter ou réduire le taux de cotisation dans un délai d'un an si, à la fin d'un exercice comptable, la dette du fonds dépasse 10% des cotisations encaissées, respectivement si le capital du fonds dépasse 20% des cotisations encaissées.

Lors de l'entrée en vigueur de l'APGM, soit le 1^{er} avril 2012, le Conseil d'Etat s'était basé sur le taux de cotisation pratiqué à Genève, seul autre canton en Suisse disposant depuis 2003 d'une assurance perte de gain maladie obligatoire en faveur de ses chômeurs. L'art. 10j RLEmp fixait alors le taux de cotisation à 3%.

Compte tenu du mode de financement de cette assurance, c'est-à-dire exclusivement par les cotisations prélevées sur les indemnités journalières et en vertu du mécanisme visant l'équilibre financier prévu à l'art. 19o LEmp, le taux de cotisation a fréquemment et sensiblement varié au cours des années.

Le 1^{er} août 2013, le taux de cotisation a été baissé de 3% à 2%

Au 31 décembre 2012, l'APGM avait enregistré un bénéfice de CHF 5'630'161.- crédité au capital du fonds, ce qui représentait 53% des cotisations encaissées durant l'année 2012. Le Conseil d'Etat a dû baisser le taux de cotisation de sorte à garantir un capital à hauteur de 20% au maximum des cotisations encaissées durant une année.

Le 1^{er} janvier 2016, le taux de cotisation est passé de 2% à 1.9%

Malgré une première baisse du taux de cotisation en 2013, le capital du fonds représentait au 31 décembre 2014, 56% des cotisations encaissées. Le Conseil d'Etat a dû donc réduire, une nouvelle fois, le taux de cotisation.

Le 1^{er} avril 2017, le taux de cotisation a dû être augmenté de 1.9% à 2.5%

Les diminutions successives du taux de cotisation avaient permis de réduire progressivement le capital du fonds, pour le ramener, au 31 décembre 2016, à un montant de CHF 1'174'403.-, ce qui représentait 9% des cotisations encaissées durant l'année 2016.

Au vu du faible taux de chômage et donc de l'importante baisse des recettes enregistrées entre fin 2016 et début 2017, le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter le taux de cotisation dès le 1^{er} avril 2017.

Le taux de cotisation a été baissé de 2.5% à 2% au 1^{er} janvier 2021, puis à 1.8% au 1^{er} janvier 2022

Au 31 décembre 2019, le capital du fonds atteignait 27% des cotisations encaissées, le Conseil d'Etat a dû dès lors, une nouvelle fois, baisser le taux de cotisation afin de garantir l'équilibre de l'assurance dans le respect des dispositions légales. Une nouvelle baisse était nécessaire en 2022 compte tenu du fait que le capital du fonds était encore supérieur à 20% des cotisations encaissées.

Le 1^{er} mars 2023, le taux de cotisation a dû être augmenté de 1.8% à 2.8%

La baisse importante du nombre de chômeurs en 2022, conjuguée aux deux réductions consécutives du taux de cotisation en 2021 et 2022, ont eu comme conséquence que la dette du fonds au 31 décembre 2022 dépassait largement 10% de la somme des cotisations encaissées. Le Conseil d'Etat a été dans l'obligation légale d'augmenter le taux de cotisation.

Le 1^{er} avril 2024, le taux de cotisation a été une nouvelle fois augmenté de 2.8% à 3.6%

L'augmentation du taux de cotisation le 1^{er} mars 2023 a permis de freiner l'ampleur des pertes sans pour autant permettre d'inverser la courbe de l'endettement. L'APGM a continué à enregistrer des pertes, certes moins importantes qu'en 2022, sans toutefois amorcer une tendance positive. Le taux de cotisation a dès lors augmenté pour la deuxième fois consécutive et la troisième fois depuis la création de l'assurance.

Compte tenu du niveau d'indemnisation pour l'année 2024, des recettes encaissées en 2023 et d'un nombre de chômeurs similaire à 2023, un taux de cotisation de 3.6% a permis d'équilibrer les comptes de l'assurance, sans pour autant arriver à résorber la dette du fonds à court terme.

2.1.2 Système financier anticyclique

Dans le système financier de la répartition des dépenses appliqué par l'APGM, les cotisations encaissées pendant une année donnée financent les dépenses durant cette même année. L'avantage principal de ce système est que les revenus encaissés sont immédiatement dépensés, limitant ainsi l'immobilisation de capital.

Le système financier de la répartition des dépenses s'est toutefois révélé incompatible avec le mécanisme de modification du taux de cotisation tel que prévu par l'art. 19o LEmp, lequel devait assurer l'équilibre financier de l'assurance. En effet, si les revenus encaissés pendant une année sont destinés à couvrir les dépenses de cette même année (système financier de la répartition des dépenses), le mécanisme de modification du taux de cotisation se base, quant à lui, uniquement sur le niveau du fonds à la fin d'un exercice et les cotisations effectivement encaissées lors de cet exercice, alors que le nouveau taux de cotisation fixé déploie ses effets sur les années suivantes.

En d'autres termes, le taux de cotisation, qui définit le niveau des revenus destinés à financer les prestations à venir, est déterminé uniquement sur des observations du passé sans tenir compte de l'évolution prévisible du fonds. Par ailleurs, comme déjà mentionné, le mécanisme de modification du taux de cotisation prévu par l'art. 19o LEmp a un caractère obligatoire tant pour abaisser que pour augmenter le taux de cotisation selon les situations.

Si la combinaison de ces deux systèmes peut fonctionner lorsque la base des cotisants est relativement stable, comme dans l'assurance-chômage où tous les travailleurs sont des cotisants, elle trouve ses limites d'intervention dans le cadre de l'APGM. En effet, le niveau des cotisations encaissées peut varier de manière importante d'une année à l'autre en raison de la conjoncture. Par ailleurs, dès qu'une incapacité de travail survient, le bénéficiaire touche ses prestations indépendamment de l'évolution de la situation du marché de l'emploi.

A ce titre, un décalage temporel, d'environ 12 mois, a été observé en comparant les fluctuations de la somme des indemnités chômage et les fluctuations des prestations APGM. Ainsi, une forte fluctuation du taux de chômage aura une incidence, avec un différé estimé à environ une année, sur les prestations APGM.

Ce décalage entre cotisations encaissées et prestations versées a été particulièrement marqué durant l'année 2021. L'augmentation sensible du nombre de bénéficiaires observée au cours de cette année a entraîné un accroissement important des dépenses de l'assurance, tandis que le nombre de chômeurs inscrits a sensiblement diminué, réduisant ainsi la somme des indemnités chômage sur lesquelles sont perçues les cotisations pour l'APGM et donc les recettes. Ainsi, ce sont 500 bénéficiaires de l'APGM qui ont été indemnisés en moyenne courant 2021, contre 370 en 2020, alors que le nombre de chômeurs et donc de cotisants, est passé de 18'783 en moyenne en 2020 à 16'979 en 2021. En conséquence, entre 2020 et 2021, les recettes ont baissé de 3.2 millions et les charges ont augmenté de près de 3.4 millions. Finalement, l'état du fonds s'est dégradé de CHF 6.6 millions, en passant de CHF 3 millions de capital à près de CHF 3.6 millions de dette (cf. Annexe 1 : *Tableau Evolution du Fonds APGM*).

L'analyse menée par le bureau des actuaires mandaté par la DGEM constate que, en dépit du respect des dispositions de la LEmp par le Conseil d'Etat, seules les années 2016, 2017 et 2018 se situaient à l'intérieur des limites définies à l'art. 19o, lesquelles sont considérées comme garantes de l'équilibre financier de l'assurance. En revanche, le capital accumulé durant les deux premières années de l'APGM a été consommé durant les années 2014 à 2016, lorsque le taux de cotisation était de 2%. Ensuite, le capital a progressé à nouveau lorsque le taux de cotisation a été augmenté à 2.5% lors des années 2017 à 2020. C'est ainsi que durant les années où le taux de cotisation appliqué était le plus élevé (2012, 2013, 2018, 2019 et 2020), le taux de cotisation nécessaire était le plus faible et inversement.

La situation à la fin de l'année 2021 a démontré de manière incontestable les limites de ce système. Cette année est particulière à plusieurs niveaux. Premièrement, comme mentionné plus haut, une augmentation sensible du nombre de bénéficiaires a été observée au cours de l'année, tandis que le nombre de chômeurs inscrits a sensiblement diminué, réduisant ainsi la somme des indemnités de chômage sur lesquelles sont perçues les cotisations de l'APGM. A cela s'est ajouté une réduction du taux de cotisation à 2% qui a eu un effet amplificateur sur la réduction des cotisations encaissées.

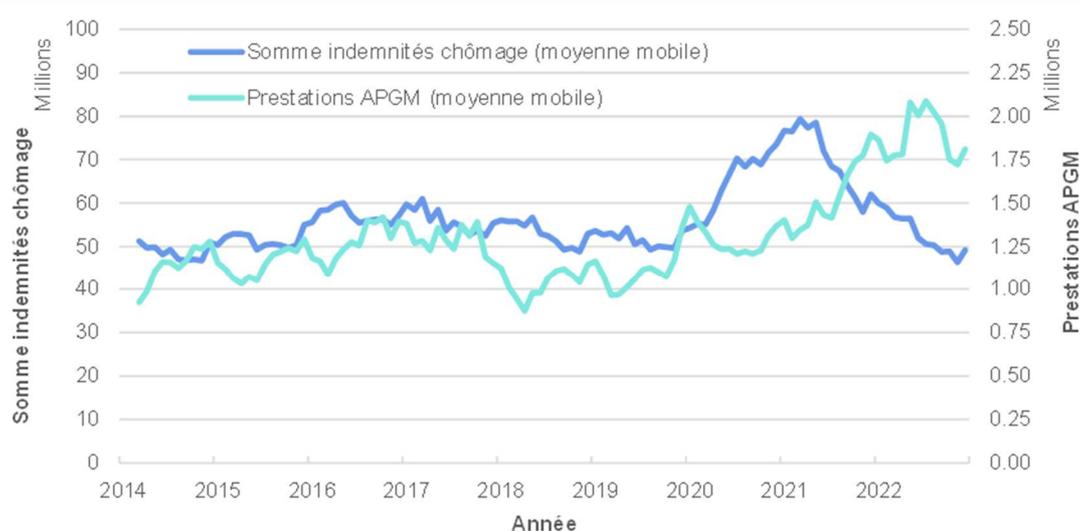
En raison de ces événements, une perte d'environ CHF 3.6 millions a été observée en 2021. Or le capital du fonds au 31 décembre 2021 se situait à 21.4% des cotisations encaissées durant l'année, impliquant l'obligation de réduire le taux de cotisation conformément au mécanisme de modification du taux tel que prévu par l'art. 19o LEmp, alors que le niveau du taux de cotisation appliqué n'était structurellement pas suffisant. Le déséquilibre démographique de 2021, qui s'est prolongé en 2022 et 2023, couplé à la baisse du taux de cotisation ont ainsi conduit à une perte de plus de CHF 13 millions en 2022 et de plus de CHF 4 millions en 2023.

Compte tenu de ces éléments, les règles d'adaptation du taux de cotisation définies à l'article 19o LEmp ne sont pas adaptées, en particulier avec le système financier appliqué. En effet, ces adaptations sont définies sur la base du niveau du capital ou de la dette du fonds relativement au montant annuel effectif des cotisations. Ces règles ne tiennent pas compte de l'évolution prévisible des effectifs, en particulier le fait que les bénéficiaires peuvent toucher des prestations sur une période pouvant être supérieure à un an alors que, parallèlement, le nombre de cotisants est susceptible de fluctuer rapidement en fonction de la conjoncture.

2.2 Augmentation du nombre de bénéficiaires

Deux raisons peuvent être évoquées pour expliquer l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'APGM, en particulier en 2021. La première est liée au décalage d'une année observé en moyenne entre le début du délai-cadre et le début des prestations de l'APGM.

Aussi, un taux de chômage élevé dès l'année 2020 en raison de la crise sanitaire a provoqué une augmentation importante des versements au titre de l'APGM en 2021.



La seconde peut être expliquée grâce aux données de l'Office fédéral de la statistique (ci-après : l'OFS) qui mettent en lumière un phénomène propre aux années de post-pandémie, à savoir l'augmentation sensible du taux d'absences en raison de maladie et d'accident des salariés à plein temps. Les raisons de cette augmentation de l'absentéisme n'ont pas été déterminées par l'OFS, mais il est probable que celle-ci soit liée au fait que la pandémie a probablement modifié l'attitude des travailleurs face à la maladie.

Cette constatation soulève toutefois une autre problématique, à savoir que les prestations APGM débutent en moyenne environ une année après le début du délai-cadre. Il convient donc d'en déduire que ce sont plutôt des chômeurs qui approchent de la fin de leurs indemnités de chômage qui bénéficient des prestations APGM.

Les prestations prévues par l'APGM consistent en des versements en espèces aux chômeurs qui sont en incapacité provisoire de travail pour des raisons de maladie ou de grossesse et qui ont épuisé leur droit aux indemnités selon l'art. 28 LACI (à savoir 30 jours civils consécutifs, mais au plus 44 indemnités par délai-cadre d'indemnisation, cf. point 1.2.2). Le montant net des prestations payées par l'APGM correspond au montant net des indemnités de chômage qui serait versé à l'assuré s'il n'était pas en incapacité de travail passagère, totale ou partielle.

Toutefois, bien que l'assurance-chômage ait également comme but de compenser une perte de gain, en contrepartie, l'assuré a des obligations découlant des dispositions de la LACI, dont en particulier satisfaire aux obligations de contrôle, être apte au placement et faire tout ce qui est raisonnablement possible pour retrouver du travail. En revanche, dans le cadre de l'APGM, celui-ci est considéré comme incapable de travailler et il est ainsi libéré de sa tâche de recherche d'emploi.

Or, l'absence de contraintes liées aux recherches d'emploi, couplée à la perception de prestations identiques aux indemnités de chômage, génèrent un effet pernicieux non souhaité par le législateur et contraire à toute logique d'assurance. Aussi, dans le dispositif de l'APGM, l'absence d'incitations à quitter le système d'assurance peut tendanciellement prolonger la durée de perception des prestations.

En cas d'incapacité de travail dans le cadre d'une relation ordinaire de travail, la personne assurée ne touche pas la totalité de son salaire. Dans ces cas, les assurances perte de gain privées versent, en principe, 80% du dernier salaire du fait qu'il n'y a pas de prestation de travail à fournir. A l'instar de cette pratique, le montant des prestations APGM devrait également être réduit afin, entre autres, d'inciter le bénéficiaire à raccourcir la durée et l'étendue de son incapacité de travail.

2.3 Conditions de pérennisation de l'APGM

En résumé, la viabilité de cette assurance ne peut être assurée qu'en agissant sur trois piliers :

1. Un mécanisme d'ajustement du taux de cotisation plus souple afin d'annuler l'effet anticyclique décrit plus haut et d'assurer les fonds nécessaires pour financer les prestations futures (cf. point 3.1.2).
2. Une cotisation d'assainissement qui serait appliquée dans le but d'éponger la dette actuelle. Cette cotisation d'assainissement devrait être prévue dans le cadre d'une disposition spécifique. Elle serait supprimée dès que les finances de l'assurance retrouvent une situation favorable (cf. point 3.1.3).
3. La réduction des prestations afin d'introduire des incitations à quitter le système, tout en veillant à garantir une couverture d'assurance convenable et conforme à la pratique usuelle dans le monde du travail (cf. point 3.2).

3. PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA LOI

3.1 Financement de l'assurance

3.1.1 Taux de cotisation structurellement nécessaire

L'analyse de l'évolution des charges et des recettes de l'APGM depuis 2012 permet de conclure qu'un taux de cotisation de 2.75% pour le financement des prestations d'assurance serait structurellement nécessaire. En ajoutant une part de 0.25% pour le financement des frais d'administration de cette assurance, le taux de cotisation structurellement nécessaire s'élève à 3%.

Dans la législation actuelle, la compétence de fixer le niveau du taux de cotisation est attribuée au Conseil d'Etat. Il semble adéquat de ne pas modifier cette pratique.

En revanche, vu le caractère rigide et anticyclique du mécanisme actuel de modification du taux de cotisation, il est prévu d'abroger l'art. 19o LEmp et d'introduire dans la loi le principe d'une adaptation automatique du taux de cotisation en fonction du niveau du fonds APGM. Les modalités de ce mécanisme sont décrites au point 3.1.2.

En effet, en raison de la grande volatilité du nombre de cotisants et de bénéficiaires, il est nécessaire que le fonds dispose de moyens nécessaires pour financer les prestations de l'APGM en cas de haute conjoncture, c'est-à-dire lorsque le nombre de cotisants est faible.

Enfin, le projet de loi prévoit que le taux de cotisation structurellement nécessaire, actuellement de 3%, devra être revu par le Conseil d'Etat au moins tous les trois ans, afin de l'adapter en fonction, d'une part, des éventuelles variations qu'il aura subies conformément au mécanisme automatique et d'autre part, des observations de la charge d'assurance et des frais.

3.1.2 Mécanisme d'adaptation du taux de cotisation

Le mécanisme d'adaptation du taux de cotisation préconisé correspond à un modèle dynamique qui suppose simultanément la fixation d'un taux de cotisation structurellement nécessaire qui reflète la charge annuelle attendue à moyen terme et la mise en place d'une adaptation automatique en fonction du niveau du fonds.

L'avantage de ce modèle est qu'il permet de stabiliser le taux de cotisation et de compenser les éventuelles fluctuations des charges par le fonds, car il autorise une capitalisation plus importante avant modification du taux, soit jusqu'à concurrence de 75% des cotisations annuelles (adaptation prévue dès 20% dans le système actuel). Par ailleurs, dès que le fonds est négatif, le taux de cotisation est automatiquement majoré, sans attendre que la dette atteigne 10% des cotisations encaissées, comme dans le modèle actuel. Ainsi, lorsque le niveau du fonds se situe entre 0% et 75% des cotisations annuelles encaissées, le taux de cotisation structurellement nécessaire ne subit ni majoration ni minoration.

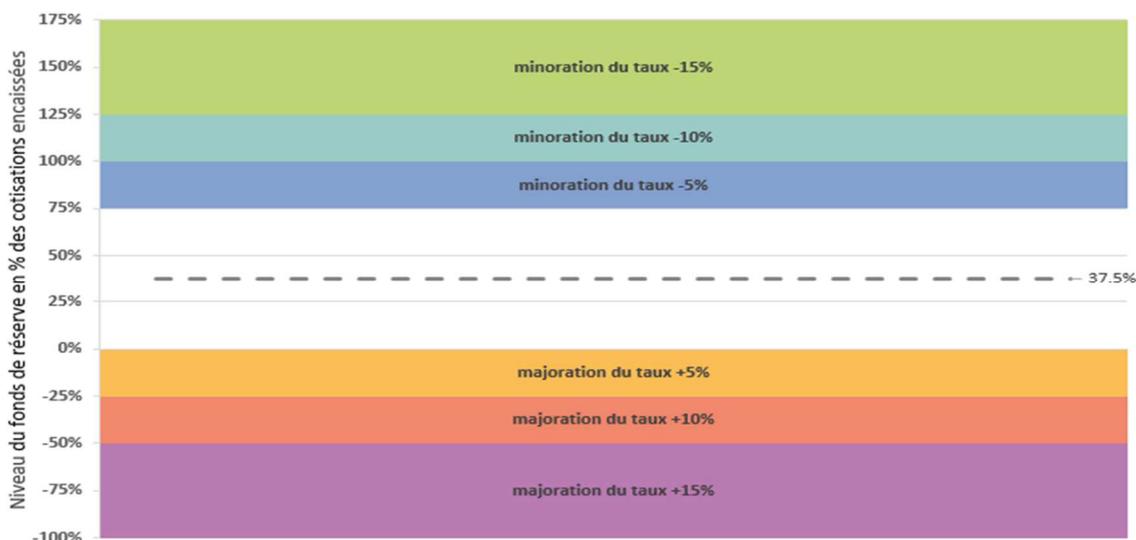
La loi devra donc prévoir l'application de cette adaptation automatique du taux de cotisation en fonction du niveau du fonds. Ses modalités seront prévues par le règlement d'application, y compris la date à partir de laquelle les éventuelles majorations ou minorations seront appliquées (par exemple le 1^{er} avril).

Les seuils, ainsi que les majorations et minorations par rapport au taux de cotisation structurellement nécessaire, sont proposés selon le modèle suivant :

- une minoration du taux de 5% si le fonds de réserve est supérieur à 75% des cotisations annuelles qui seraient encaissées en appliquant le taux de cotisation structurellement nécessaire ;
- une minoration du taux de 10% si le fonds de réserve est supérieur à 100% des cotisations annuelles qui seraient encaissées en appliquant le taux de cotisation structurellement nécessaire ;
- une minoration du taux de 15% si le fonds de réserve est supérieur à 125% des cotisations annuelles qui seraient encaissées en appliquant le taux de cotisation structurellement nécessaire ;
- une majoration du taux de 5% si le fonds de réserve est négatif ;
- une majoration du taux de 10% si le fonds de réserve est inférieur à 25% des cotisation annuelles qui seraient encaissées en appliquant le taux de cotisation structurellement nécessaire ;
- une majoration du taux de 15% si le fonds de réserve est inférieur à 50% des cotisation annuelles qui seraient encaissées en appliquant le taux de cotisation structurellement nécessaire.

En définitive, ce système présente une meilleure réactivité, car il prévoit une plus grande amplitude sur les valeurs positives et une adaptation quasi immédiate dès que les comptes du fonds sont négatifs.

La figure suivante illustre schématiquement le mécanisme d'adaptation du taux de cotisation en fonction du niveau du fonds, tel que présenté ci-dessus.



3.1.3 Cotisation d'assainissement

Compte tenu de la situation du fonds APGM qui présentait une dette de près de CHF 14 millions au 31 décembre 2023, soit 85% des cotisations encaissées en 2023, le mécanisme d'adaptation du taux de cotisation préconisé par les actuaires (cf. point 3.1.2) ne permettra pas, à moyen terme, de stabiliser le taux de cotisation. Il est dès lors nécessaire d'assainir la dette et de recapitaliser le fonds avant d'activer ce mécanisme.

Il est ainsi prévu d'introduire une cotisation d'assainissement qui sera supprimée dès que le fonds aura atteint un montant à hauteur de 37.5% des cotisations annuelles. En tenant compte des seuils du mécanisme d'adaptation du taux de cotisation (cf. point 3.1.2), le taux de 37.5% correspond à la moitié du palier où le taux de cotisation ne doit être ni minoré, ni majoré. Il correspond donc à une dotation du fonds minimum nécessaire à stabiliser le taux de cotisation et à assurer les prestations à venir. Une fois l'objectif du fonds atteint par la cotisation d'assainissement, ce mécanisme sera activé pour permettre, le cas échéant, d'ajuster le taux de cotisation à l'évolution des dépenses.

Selon les estimations des actuaires, en visant une résorption de la dette sur une période de cinq ans, des cotisations annuelles supplémentaires de CHF 2.8 millions seraient nécessaires, soit l'équivalent de 0.4% de la somme des indemnités de chômage versées durant l'année 2023. Ainsi, le taux de 0.4% devra être prélevé en sus du taux de cotisation structurellement nécessaire de 3%, ce qui implique un taux de cotisation majoré de 3.4%.

Le principe de la cotisation d'assainissement sera prévu dans une nouvelle disposition de la loi et les modalités d'application dans le règlement. Elle sera effective dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

3.1.4 Commentaires sur les articles régissant le financement de l'assurance

Article 19o LEmp

Dans la version actuelle, l'art. 19o LEmp prévoit un mécanisme d'adaptation du taux de cotisation qui, comme mentionné précédemment, n'est pas compatible avec le système de financement de cette assurance (système financier de la répartition des dépenses). Cet article est abrogé, à l'exception de son alinéa 1 qui prévoit que si les cotisations prélevées ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'APGM, l'Etat accorde les avances de trésorerie nécessaires.

Article 19m LEmp

L'alinéa 1 de l'art. 19o LEmp (abrogé dans la nouvelle loi) est ajoutée à l'art 19m qui pose les principes de financement de l'APGM. Les deux sources de financement, telles que prévues par la loi en vigueur, c'est-à-dire par les cotisations et, si cela ne suffit pas, par des avances de trésorerie, sont ainsi regroupées dans un même article.

La formulation « *Il en fait de même pour le financement des frais de lancement du projet* » est remplacée par « *Il en fait de même pour le financement des frais nécessaires à l'adaptation du dispositif d'assurance* » vu que le dispositif d'assurance est en vigueur et qu'il n'est plus nécessaire de prévoir des investissements comme cela a été le cas lors de la création de l'APGM.

Article 19n LEmp

Le taux de cotisation reste de la compétence du Conseil d'Etat qui détermine un taux calculé sur la base d'un niveau de cotisation structurellement nécessaire compte tenu de l'historique des charges et frais de l'APGM et de l'évolution prévisible des effectifs des cotisants et des bénéficiaires. Le taux de cotisation structurellement nécessaire devra être revu au moins tous les trois ans par le Conseil d'Etat ; ce principe est prévu à l'alinéa 2 de l'art. 19n LEmp.

Concernant le mécanisme d'adaptation du taux de cotisation, celui-ci est entièrement revu afin de garantir la viabilité de l'assurance et de supprimer le fait que l'adaptation du taux de cotisation dépende de son niveau effectif. L'alinéa 3 de l'art. 19n LEmp pose le principe d'un mécanisme automatique d'adaptation du taux de cotisation en fonction du niveau du fonds. Les modalités de ce mécanisme sont décrites dans le règlement d'application.

Article 19t LEmp

Enfin, une nouvelle disposition, l'art. 19t LEmp, prévoit l'introduction d'une cotisation d'assainissement dans le but de résorber la dette et de doter le fonds de moyens nécessaires afin de garantir les prestations à venir. Le niveau de cette cotisation et les modalités d'application seront de la compétence du Conseil d'Etat.

3.2 Montant des prestations

3.2.1 Obligation de diminuer le dommage à l'assurance

Les prestations de l'APGM sont calculées sur la base du gain assuré et sont donc équivalentes au montant net des indemnités de chômage. Bien qu'un bénéficiaire de prestations APGM doive entreprendre tout ce qui peut être raisonnablement exigé pour réduire la durée et l'étendue de l'incapacité de travail (art. 19k LEmp), celui-ci a potentiellement intérêt à faire durer son incapacité de travail puisqu'il sera considéré comme incapable de travailler et ainsi libéré de sa tâche de recherche d'emploi.

Compte tenu du fait qu'aucune obligation en termes de recherche d'emploi n'est exigée lorsque l'assuré se retrouve à l'APGM, la compensation de la perte de gain devrait donc être inférieure à celle de l'assurance-chômage, ceci afin de créer les conditions les plus favorables possibles au recouvrement rapide de sa capacité de travail.

3.2.2 Ampleur et forme de la réduction des prestations APGM

Au vu de ce qui précède, il apparaît nécessaire de revoir le dispositif d'assurance afin qu'il conserve une dimension incitative de retour à la recherche d'emploi, tout en veillant à assurer une compensation convenable du manque à gagner pendant l'incapacité de travail.

L'intention dans le cadre de la présente révision consiste à réduire le montant des prestations APGM à l'image de ce qui est prévu dans le cadre des assurances pertes de gain privées. Aussi, une réduction des prestations de 20% est envisagée dès le premier jour du droit à l'APGM, ce qui correspond à 80% du montant net de l'indemnité de chômage.

3.2.3 Commentaires sur l'article 19f LEmp régissant le montant de l'assurance

Article 19f LEmp

Dans la version actuelle, l'art. 19f LEmp prévoit

- à l'alinéa 1 que « *Le montant des prestations, après paiement des cotisations APGM, est équivalent au montant net des indemnités de chômage qui serait versé à l'assuré s'il n'était pas en incapacité de travail, totale ou partielle* »,
- à l'alinéa 2 qu'« *En cas de gain intermédiaire, les prestations sont équivalentes aux indemnités de chômage auxquelles l'assuré pourrait prétendre s'il n'était pas en gain intermédiaire, après déduction des éventuelles prestations dues par l'employeur ou par une assurance perte de gain* ».

L'alinéa 2 qui règle les situations en cas de gain intermédiaire est maintenu, car la prise en compte du gain intermédiaire dans le cadre de l'APGM est d'ores et déjà moins intéressante que dans le cadre de l'assurance-chômage.

En revanche, l'alinéa 1 est entièrement revu afin de réduire le montant des prestations APGM de 20% dès le 1^{er} jour indemnisé au titre des prestations APGM (montant net APGM équivalent à 80% du montant net de l'indemnité de chômage).

4. AUTRES MODIFICATIONS

La loi sur l'assurance perte de gain maladie, dans sa teneur actuelle, existe depuis plus de 10 ans. Sur la base de cette expérience, il est nécessaire de revoir et préciser un certain nombre d'autres articles afin de garantir la conformité de la pratique avec la volonté du législateur lors de la création de l'assurance.

4.1 Commentaires article par article

Article 19c al. 1 LEmp

Cette disposition prévoit que sont obligatoirement assurés les chômeurs qui répondent aux conditions de l'art. 8 LACI et qui sont indemnisés par une caisse active dans le canton. Toutefois, les assurés domiciliés hors canton peuvent être indemnisés par une caisse de chômage privée active sur le Canton de Vaud.

Lors de la création de cette assurance, la volonté du législateur était d'accorder le droit aux prestations uniquement aux assurés inscrit auprès d'un ORP vaudois et donc domiciliés sur le Canton de Vaud, ceci afin d'éviter le recours à l'aide sociale. L'alinéa 1 de l'art. 19c LEmp est reformulé pour que soient obligatoirement assurées les personnes inscrites dans un ORP vaudois et domiciliées dans le Canton de Vaud.

Par ailleurs, la notion « *indemnisés* » telle qu'elle apparaît dans la version actuelle de la loi, est supprimée car elle n'englobe pas explicitement les personnes subissant un délai d'attente ou une suspension qui, quand bien même elles ne touchent pas, à titre provisoire, des indemnités de chômage, ont droit aux prestations en vertu de la LACI.

Cette reformulation permettra, d'une part, d'être en conformité avec la réalité, à savoir indemniser les chômeurs inscrits dans un ORP vaudois et, d'autre part, de clarifier la situation car la volonté du législateur était d'indemniser uniquement les personnes domiciliées dans le Canton de Vaud.

Article 19e LEmp

L'alinéa 1, lettre b de cet article prévoit que « *peut demander les prestations de l'APGM, l'assuré qui a satisfait aux obligations de contrôle prévues par la LACI pendant un mois au moins, avant de solliciter les prestations de l'APGM* ».

A ce sujet, l'EMPL du mois d'avril 2011, précise que l'APGM ne doit pas servir à prolonger la couverture d'une incapacité qui existait déjà avant l'arrivée au chômage. L'actuel al. 1 let. b de l'art. 19e n'atteint pas le but poursuivi. En pratique, il n'est en effet pas rare de constater qu'une personne est en incapacité de travail juste avant son inscription au chômage et que dès son inscription, elle retrouve une capacité de travail, puis très rapidement, souvent après un mois, se retrouve à nouveau en incapacité de travail (« *rechute* ») et peut dès lors bénéficier de l'APGM.

Pour éviter d'indemniser des assurés qui étaient déjà malades avant leur inscription au chômage, un deuxième alinéa prévoit que : « *le versement des prestations est exclu lorsqu'il peut être déterminé par l'autorité compétente que les causes de l'incapacité de travail existaient au moment de l'inscription de l'assuré à l'assurance-chômage, pour autant qu'elles aient été connues de l'assuré* ».

Article 19g LEmp

Dans la version en vigueur, l'assuré dispose d'un délai de 30 jours dès l'information de sa caisse de chômage quant à l'épuisement de ses indemnités de chômage (art. 28 LACI) pour déposer une demande de prestations à l'APGM. En cas de retard injustifié, le début de son droit est repoussé du nombre de jours de retard.

Toutefois, la LEmp ne prévoit pas un délai de péremption, à savoir un délai à partir duquel le droit aux prestations s'éteint définitivement s'il n'est pas revendiqué à temps. Fixer un délai pour la revendication des prestations permettra à l'autorité compétente de se prononcer suffisamment tôt sur le bien-fondé de la demande afin de prévenir d'éventuels abus.

Un 3^e alinéa prévoit dès lors un délai de péremption de trois mois qui suit la période de décompte à laquelle la demande de prestations se réfère. A titre d'exemple, l'assuré, qui est informé par sa caisse de chômage de l'épuisement de ses indemnités de chômage le 5 juillet, doit déposer une demande de prestations à l'APGM au plus tard le 4 août. S'il dépose sa demande le 14 août, le versement des prestations pour le mois de juillet sera réduit de 10 jours, le 20 août de 15 jours et ainsi de suite. En revanche, la demande de prestations ne sera plus prise en compte si elle parvient à l'APGM dès le 1^{er} novembre, soit plus de 3 mois après la fin de la période de décompte de juillet.

Article 19h LEmp et article 19i LEmp

Dans la version actuelle, l'art. 19h LEmp règle les dispositions relatives au délai d'attente et à la durée du versement des prestations. Les deux éléments en question du dispositif légal méritent de faire l'objet d'articles séparés.

L'art. 19h LEmp fixe les principes applicables au délai d'attente, tels que prévu dans la loi en vigueur. Quant aux dispositions relatives au nombre d'indemnités APGM versées aux assurés, elles font l'objet d'un nouvel article 19i LEmp. La systémique de la loi est ainsi modifiée concernant les articles suivants qui sont décalés d'un niveau.

Le nouvel article 19i LEmp prévoit un quatrième alinéa nécessaire à une meilleure coordination entre les régimes d'assurance similaires en vigueur dans d'autres cantons et qui retiennent que les prestations touchées par l'assuré par une assurance similaire dans un autre canton, durant le même délai-cadre, sont déduites du nombre d'indemnités APGM auxquelles il a droit dans le Canton de Vaud.

Quand bien même un seul autre canton en Suisse dispose d'une assurance perte de gain similaire, cette norme de coordination permet d'éviter une inégalité de traitement entre les assurés domiciliés dans le Canton de Vaud pendant toute la durée du délai-cadre et ceux qui déménagent en cours de délai-cadre et qui se verraient créditer un nouveau droit complet aux indemnités perte de gain.

Article 19j LEmp

Dans la version en vigueur, la LEmp ne prévoit pas de délai pour revendiquer les prestations de l'APGM une fois le droit aux prestations reconnu. L'assuré peut ainsi, en tout temps, revendiquer des indemnités pour des périodes passées.

Par analogie à la loi sur l'assurance-chômage, il a été ajouté un alinéa qui prévoit que : « *si l'assuré n'a pas exercé son droit dans les trois mois qui suivent la période concernée, son droit s'éteint* ».

5. CONSEQUENCES

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'APGM étant intégralement financée par les cotisations prélevées sur les indemnités de chômage, le projet de révision partielle de la LEmp n'a pas d'incidences sur le budget de l'Etat. Toutefois, vu la dette du fonds, l'Etat avance actuellement la trésorerie nécessaire au paiement des prestations.

La réduction des prestations devrait entraîner une diminution des charges d'environ 20% sur le compte 3637 « *Subventions accordées aux ménages privés* ». Cette réduction, combinée à l'augmentation des revenus résultant de cette révision, affectera le compte 4390 « *Autres revenus* », générant ainsi un montant supplémentaire moyen de CHF 2.8 millions sur cinq ans. Cela permettra de résorber la dette du fonds, qui s'élevait à CHF 14 millions au 31 décembre 2023 et à CHF 12 millions au 31 décembre 2024.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

La réduction des prestations telle que préconisée nécessitera un développement de la solution informatique pour le versement des indemnités APMG.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Protection des données

Néant.

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de loi modifiant la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp)**.

ANNEXES

Annexe 1 : *Tableau Evolution du Fonds APM*

Annexe 2 : *Projet de loi*

PROJET DE LOI

modifiant celle du 5 juillet 2005 sur l'emploi du 30 avril 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi est modifiée comme il suit :

Art. 19c Personnes assurées

¹ Sont obligatoirement assurés les chômeurs qui répondent aux conditions de l'article 8 LACI et qui sont indemnisés par une caisse de chômage active dans le canton.

² Peuvent toutefois être dispensés de l'obligation d'assurance, sur demande, les chômeurs qui, au moment de leur inscription à l'assurance-chômage, disposent déjà d'une assurance perte de gain en cas de maladie, pour autant que les prestations prévues soient au moins équivalentes à celles offertes par l'APGM.

Art. 19e Conditions du droit aux prestations

¹ Peut demander les prestations de l'APGM l'assuré qui, cumulativement :

Art. 19c Sans changement

¹ Sont obligatoirement assurés les chômeurs qui répondent aux conditions de l'article 8 LACI, inscrits dans un Office régional de placement vaudois et domiciliés dans le canton de Vaud.

² Sans changement.

Art. 19e Sans changement

¹ Sans changement.

² Le versement des prestations est exclu lorsqu'il peut être déterminé par l'autorité compétente que les causes de l'incapacité de travail existaient au moment de l'inscription de l'assuré à l'assurance-chômage, pour autant qu'elles aient été connues de l'assuré.

Art. 19f Montant des prestations

¹ Le montant des prestations, après paiement des cotisations APGM, est équivalent au montant net des indemnités de chômage qui serait versé à l'assuré s'il n'était pas en incapacité de travail, totale ou partielle.

² En cas de gain intermédiaire, les prestations sont équivalentes aux indemnités de chômage auxquelles l'assuré pourrait prétendre s'il n'était pas en gain intermédiaire, après déduction des éventuelles prestations dues par l'employeur ou par une assurance perte de gain.

Art. 19g Exercice du droit aux prestations

¹ L'assuré en incapacité de travail est informé par écrit par sa caisse de chômage de son droit à bénéficier des prestations de l'APGM.

² A réception de l'information prévue à l'alinéa 1, il dispose d'un délai de 30 jours pour déposer sa demande de prestations auprès du Service. En cas de retard injustifié, le début de son droit aux prestations est repoussé d'autant.

Art. 19f Sans changement

¹ Le montant des prestations, après paiement des cotisations APGM, correspond à 80% du montant net des indemnités de chômage qui seraient versées à l'assuré s'il n'était pas en incapacité de travail totale ou partielle.

² Sans changement.

Art. 19g Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Le droit s'éteint s'il n'est pas exercé dans les trois mois qui suivent la période de décompte à laquelle la demande de prestations, prévue à l'alinéa 2, se réfère.

Art. 19h Délai d'attente et durée des prestations

¹ Un délai d'attente de 5 jours ouvrables pendant lequel l'incapacité de travail ne donne pas droit à des prestations est observé à chaque demande.

² Il n'y a pas de nouveau délai d'attente en cas de rechute de la même maladie dans les 12 mois.

³ Si l'assuré touche des prestations depuis plus de 20 jours civils consécutifs au sens de l'article 28 LACI au moment de faire valoir son droit à l'APGM, le délai d'attente n'est pas applicable.

Art. 19i Versement des prestations

¹ Les prestations sont versées au terme de l'incapacité de travail en cause, mais au moins une fois par mois.

² Chaque versement fait l'objet d'un décompte. Une décision est rendue :

³ Les prestations ne sont pas versées durant les périodes de délai d'attente (art. 18 LACI) ou de suspension des indemnités de chômage (art. 30 LACI).

Art. 19h Délai d'attente

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 19i Durée des prestations

¹ Les prestations sont versées dans les limites de temps prévues par l'article 19d, alinéa 2, jusqu'à concurrence de :

- a. 270 jours ouvrables si l'assuré a droit à 400 ou 520 indemnités de chômage ;
- b. 170 jours ouvrables si l'assuré a droit à 260 indemnités de chômage ;
- c. 130 jours ouvrables si l'assuré a droit à 200 indemnités de chômage ;
- d. 60 jours ouvrables si l'assuré a droit à 90 indemnités de chômage.

² Les jours d'incapacité partielle de travail comptent comme des jours entiers, tant pour le calcul du délai d'attente que pour celui de la durée du versement des prestations.

³ Les périodes indemnisées par une assurance similaire dans un autre canton, durant le même délai-cadre, sont déduites du nombre d'indemnités prévues à l'alinéa 1.

Art. 19j Versement des prestations

¹ Les prestations sont versées au terme de l'incapacité de travail en cause, mais au moins une fois par mois.

² Chaque versement fait l'objet d'un décompte. Une décision est rendue :
a. si l'assuré en fait la demande par écrit au plus tard dans les 90 jours qui suivent la notification du décompte en cause ;
b. en cas de refus de tout ou partie des prestations.

³ Les prestations ne sont pas versées durant les périodes de délai d'attente (art. 18 LACI) ou de suspension des indemnités de chômage (art. 30 LACI).

⁴ Le droit s'éteint s'il n'est pas exercé dans les trois mois qui suivent la fin de la période à laquelle il se rapporte.

Art. 19k Réduction de la durée et de l'étendue de l'incapacité de travail

¹ L'assuré doit entreprendre tout ce qui peut raisonnablement être exigé de lui pour réduire la durée et l'étendue de l'incapacité de travail.

² Si l'assuré manque aux obligations prévues par l'alinéa 1, le Service peut refuser ou réduire les prestations. Au préalable, il doit avoir adressé à l'assuré une mise en demeure écrite l'avertissant de ces conséquences et lui impartissant un délai de réflexion convenable.

Art. 19k Collaboration à l'établissement des faits

¹ L'assuré qui fait valoir son droit aux prestations est tenu de fournir gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir ce droit et déterminer les prestations dues.

² Il est notamment tenu d'autoriser dans des cas particuliers toutes les personnes ou institutions, notamment les employeurs, les médecins, les assurances et organes officiels, à fournir des renseignements, pour autant que ceux-ci soient nécessaires pour établir le droit aux prestations.

³ Il doit apporter la preuve de son incapacité de travail en produisant un certificat médical. Le Service peut en tout temps ordonner, aux frais de l'APGM, un examen médical par un médecin-conseil.

⁴ Si l'assuré refuse de collaborer dans la mesure prévue aux alinéas 1 à 3, le Service peut se prononcer en l'état du dossier. Au préalable, il doit avoir adressé à l'assuré une mise en demeure écrite l'avertissant des conséquences de son refus et lui impartissant un délai de réflexion convenable.

Art. 19l Réduction de la durée et de l'étendue de l'incapacité de travail

¹ L'assuré doit entreprendre tout ce qui peut raisonnablement être exigé de lui pour réduire la durée et l'étendue de l'incapacité de travail.

² Si l'assuré manque aux obligations prévues par l'alinéa 1, le Service peut refuser ou réduire les prestations. Au préalable, il doit avoir adressé à l'assuré une mise en demeure écrite l'avertissant de ces conséquences et lui impartissant un délai de réflexion convenable.

Art. 19m Cotisation

¹ La cotisation à l'assurance perte de gain est prélevée par :

² Le Conseil d'Etat fixe le taux de cotisation, de manière à assurer l'équilibre financier de l'APGM.

Art. 19m Principe

¹ Les prestations et le fonctionnement de l'APGM sont financés par les cotisations des assurés.

² Si les moyens prévus à l'alinéa 1 ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'APGM, l'Etat accorde les avances de trésorerie nécessaires. Il en fait de même pour le financement des frais nécessaires à l'adaptation du dispositif d'assurance.

Art. 19n Fonds cantonal d'assurance perte de gain

¹ Un fonds est créé au bilan de l'Etat dans le but de financer les prestations ainsi que les frais d'administration de l'APGM.

² Le Conseil d'Etat définit quels sont les frais d'administration pris en compte et la manière dont ils sont calculés.

³ Le fonds ne jouit pas de la personnalité juridique mais possède sa propre comptabilité.

Art. 19o Equilibre annuel des comptes

¹ Si les moyens prévus à l'article 19m ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'APGM, l'Etat accorde les avances de trésorerie nécessaires. Il en fait de même pour le financement des frais de lancement du projet.

² Si, à la fin d'un exercice budgétaire, la dette du fonds atteint ou dépasse 10% de la somme des cotisations encaissées, le Conseil d'Etat doit augmenter le taux de cotisation, dans un délai d'un an.

³ Si, à la fin d'un exercice budgétaire, le capital propre du fonds atteint ou dépasse 20% de la somme des cotisations encaissées, le Conseil d'Etat doit abaisser le taux de cotisation, dans un délai d'un an.

Art. 19n Cotisations

¹ La cotisation à l'assurance perte de gain est prélevée par :

- les caisses de chômage, au moyen d'une déduction du montant des indemnités de chômage versées aux assurés. Les caisses de chômage rétrocèdent ensuite ces montants au Service, selon des modalités fixées par le Conseil d'Etat ;
- le Service, au moyen d'une déduction du montant des prestations versées au titre de l'APGM.

² Le Conseil d'Etat fixe le taux de cotisation structurellement nécessaire au maintien de l'équilibre financier de l'APGM. Ce taux est réexaminé au moins tous les trois ans.

³ Le taux de cotisation effectif est adapté automatiquement en fonction du niveau du fonds (art. 19o). Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette adaptation automatique.

Art. 19o Fonds cantonal d'assurance perte de gain

¹ Un fonds est créé au bilan de l'Etat dans le but de financer les prestations ainsi que les frais d'administration de l'APGM.

² Le Conseil d'Etat définit quels sont les frais d'administration pris en compte et la manière dont ils sont calculés.

³ Le fonds ne jouit pas de la personnalité juridique mais possède sa propre comptabilité.

⁴ Le Service alimente le fonds en lui versant les cotisations perçues par les caisses de chômage et par lui-même, ainsi que les prestations restituées en application des articles 19q et 19r ; il y prélève les montants nécessaires pour payer les prestations et les frais d'administration de l'APGM.

Art. 19t Cotisation d'assainissement

¹ Le Conseil d'Etat peut décider de prélever une cotisation d'assainissement sur les indemnités de chômage et les prestations APGM.

² Il fixe le niveau du taux et ses modalités.

Art. 2

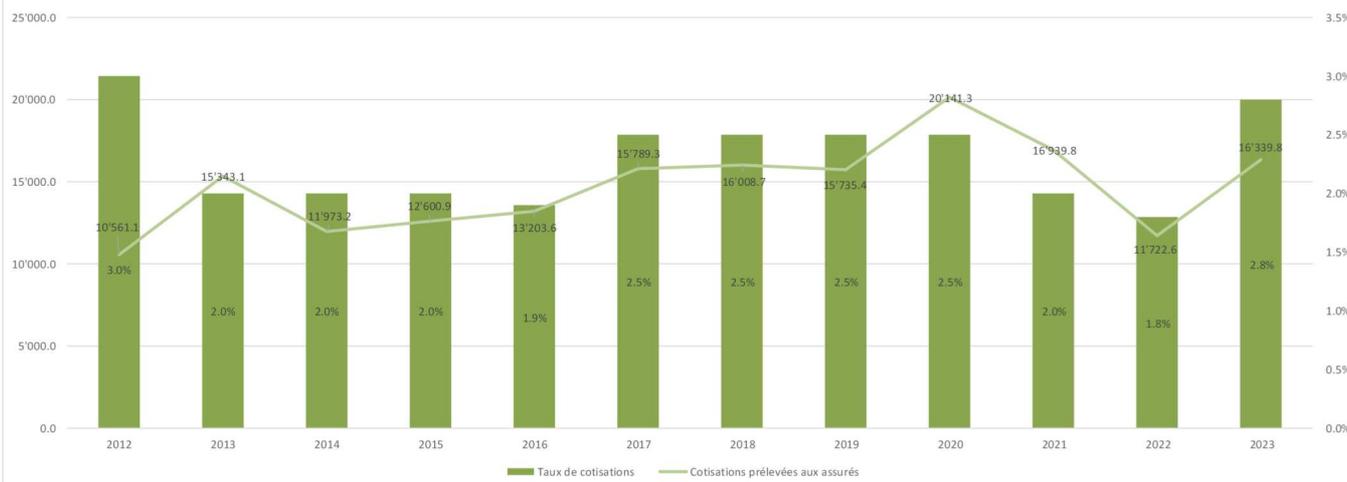
¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Evolution du Fonds APMG

KCHF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Capital du Fonds 2026 au 01.01	0.0	5'630.2	9'122.8	6'700.3	4'485.7	1'174.4	809.1	3'131.4	4'179.8	7'215.0	3'631.0	-9'594.9
Charges	4'932.4	11'854.7	14'396.3	14'818.8	16'516.9	16'156.1	13'688.8	14'687.7	17'106.9	20'524.3	24'950.8	20'645.3
Prestations versées aux assurés	4'338.5	11'103.8	13'627.8	14'039.0	15'611.0	15'186.6	12'696.5	13'606.3	15'588.3	19'044.1	23'324.3	19'087.9
Prestations et frais "Médecins-conseils"	38.4	64.2	44.7	32.5	12.2	26.8	31.9	12.6	25.7	70.8	25.7	45.9
Maintenance/exploitation applic/Informatique	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	323.0	148.0	109.7
Réévaluation sur créance	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	48.3	36.2
Indemnisation des caisses de chômage	128.6	178.3	139.3	148.5	154.0	183.7	186.7	183.2	235.7	90.4	134.0	187.8
Frais administration CCH	426.9	508.5	584.5	598.8	739.7	759.0	773.7	885.7	1'257.2	995.9	1'270.5	1'177.9
Revenus	10'562.6	15'347.3	11'973.8	12'604.2	13'205.6	15'790.9	16'011.1	15'736.1	20'142.1	16'940.3	11'724.9	16'341.8
Cotisations prélevées aux assurés	10'561.1	15'343.1	11'973.2	12'600.9	13'203.6	15'789.3	16'008.7	15'735.4	20'141.3	16'939.8	11'722.6	16'339.8
Produits financiers	1.5	4.2	0.7	3.3	2.0	1.5	2.4	0.7	0.8	0.5	2.3	2.0
Bénéfice/Perte	5'630.2	3'492.6	-2'422.5	-2'214.6	-3'311.2	-365.3	2'322.3	1'048.4	3'035.2	-3'584.0	-13'225.9	-4'303.5
Capital du Fonds 2026 au 31.12	5'630.2	9'122.8	6'700.3	4'485.7	1'174.4	809.1	3'131.4	4'179.8	7'215.0	3'631.0	-9'594.9	-13'898.4
% de la dette du fonds	53%	59%	56%	36%	9%	5%	20%	27%	36%	21%	-82%	-85%
Taux de cotisations	3.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.0%	1.8%	2.8%
Nb de chômeurs moyen inscrits	19'065	18'723	18'238	18'566	18'741	17'942	15'081	14'145	18'783	16'979	13'489	13'613
Nb de bénéficiaires moyen (mensuel) APMG	175	282	358	365	393	402	338	354	373	500	607	532
Nb de jours indemnisés	31'515	77'745	96'180	97'007	105'210	104'489	84'660	92'646	103'095	140'049	177'727	153'863

Evolution cotisations aux assurés



Evolution des charges et des revenus



Principe	L'assurance perte de gain maladie pour chômeurs (APMG) régie par l'art. 19 de la loi sur l'emploi (LEmp ; BLV 822.11) est entrée en vigueur le 1er avril 2012. Cette assurance est uniquement et intégralement financée par les cotisations prélevées sur les indemnités de chômage. Le taux de cotisation est fixé de sorte à atteindre l'équilibre financier de l'assurance.
Mécanisme	L'art. 19o LEmp prévoit un mécanisme financier contraignant le Conseil d'Etat à équilibrer, dans un délai d'un an au plus, les finances de l'assurance (c'est-à-dire à augmenter le taux de cotisation si la dette du fonds est égale ou supérieure à 10% des cotisations encaissées / à abaisser le taux de cotisation si le capital du fonds est égal ou supérieur à 20% des cotisations encaissées).
Compétences	Article 19b LEmp : Le Service est l'autorité compétente pour gérer et octroyer les prestations prévues par cette assurance
Financement	Principe art 19i LEmp : • Les prestations et le fonctionnement de l'APMG sont financés par les cotisations des assurés Cotisation art 19m LEmp: 1. La cotisation à l'assurance perte de gain est prélevée par : a. les caisses de chômage, au moyen d'une déduction du montant des indemnités de chômage versées aux assurés. Les caisses de chômage rétrocèdent ensuite ces montants au Service, selon des modalités fixées par le Conseil d'Etat ; b. le Service, au moyen d'une déduction du montant des prestations versées au titre de l'APMG. 2. Le Conseil d'Etat fixe le taux de cotisation, de manière à assurer l'équilibre financier de l'APMG
Equilibre des comptes	• Si les moyens prévus à l'article 19m LEmp ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'APMG, l'Etat accorde les avances de trésorerie nécessaires. Il en fait de même pour le financement des frais de lancement du projet • Si, à la fin d'un exercice budgétaire, la dette du fonds atteint ou dépasse 10% de la somme des cotisations encaissées, le Conseil d'Etat doit augmenter le taux de cotisation, dans un délai d'un an • Si, à la fin d'un exercice budgétaire, le capital propre du fonds atteint ou dépasse 20% de la somme des cotisations encaissées, le Conseil d'Etat doit abaisser le taux de cotisation, dans un délai d'un an
Condition d'octroi	Article 19g LEmp : 1. L'assuré en incapacité de travail est informé par écrit par sa caisse de chômage de son droit à bénéficier des prestations de l'APMG. 2. A réception de l'information prévue à l'alinéa 1, il dispose d'un délai de 30 jours pour déposer sa demande de prestations auprès du Service. En cas de retard injustifié, le début de son droit aux prestations est repoussé d'autant.