

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 15 juin 2007 (BGC p. 872), les députés Antoinette Romanens et André Ackermann demandent au Conseil d'Etat l'introduction d'une disposition nouvelle dans la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs, afin d'assurer, sous certaines conditions, le subventionnement des primes d'assurance perte de gain en cas de maladie pour les personnes qui sont à la recherche d'un emploi.

Réponse du Conseil d'Etat

En Suisse, la couverture d'une personne bénéficiant d'un contrat de travail pour la perte de gain en cas de maladie est facultative. Elle peut dépendre de deux régimes distincts, l'un fondé sur l'assurance facultative d'indemnités journalières au sens des articles 67ss de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), l'autre sur un contrat passé avec un assureur privé et régi par la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA). Le mode d'assurance choisi peut se présenter soit sous la forme de l'assurance collective, lorsque, par exemple, l'institution d'assurance couvre l'ensemble des employés d'une entreprise, soit sous celle de l'assurance individuelle, lorsque l'assuré assume lui-même sa couverture perte de gain auprès d'un assureur maladie ou d'une assurance privée.

Dans la mesure où une couverture perte de gain a été conclue, les deux régimes prévoient le passage de l'assurance collective à l'assurance individuelle, lorsque la relation de travail entre un employeur et son employé prend fin.

- Lorsque le contrat est régi par la LAMal (primes d'assurance partagées pour moitié entre l'employeur et l'employé), l'assuré dispose de trois mois dès la fin des rapports de travail pour passer, aux mêmes conditions, du régime collectif au régime individuel; il supportera ensuite lui-même la couverture de sa perte de gain.
- Lorsque le contrat est régi par la LCA (primes d'assurance à charge de l'employeur exclusivement), l'assuré peut faire valoir, dans les trente jours, son droit au libre passage dans l'assurance individuelle; il supportera aussi lui-même les primes d'assurance pour la couverture de sa perte de gain.

Il résulte de ce qui précède que les personnes sans emploi n'ont fréquemment aucune couverture perte de gain, parce qu'elles n'étaient pas au bénéfice d'un contrat de travail, parce que leur employeur n'avait pas assuré son personnel pour la perte de gain, ou encore, parce qu'elles ont renoncé à requérir le passage de l'assurance collective de leur précédent employeur à l'assurance individuelle.

Les prestations en cas de maladie prévue par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) sont très limitées. En effet, selon l'article 28 al. 1 LACI, « *Les assurés qui, passagèrement, ne sont aptes ni à travailler ni à être placés ou ne le sont que partiellement en raison d'une maladie (...), d'un accident (...) ou d'une grossesse et qui, de ce fait, ne peuvent satisfaire aux prescriptions de contrôle, ont droit à la pleine indemnité journalière s'ils remplissent les autres conditions dont dépend*

le droit à l'indemnité. Leur droit persiste au plus jusqu'au 30^e jour suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à 44 indemnités journalières durant le délai-cadre. ». Il en résulte qu'un demandeur d'emploi victime d'une maladie de longue durée perdra son droit aux indemnités à partir du 31^e jour d'incapacité, son aptitude au placement pouvant en outre être niée si cet état perdure. Passé ce délai, s'il n'a pas souscrit à une assurance perte de gain en cas de maladie, il n'aura aucune ressource, si ce n'est celle issue de son épargne privée ou celle allouée par les services sociaux.

Conscients de cette lacune de couverture, certains cantons ont introduit des mesures pour pallier le risque lié à la perte de gain en cas de maladie des demandeurs d'emploi. Le canton de Genève a prévu l'affiliation obligatoire des demandeurs d'emploi à une assurance perte de gain par un prélèvement systématique sur les prestations versées par les caisses de chômage. En cas de maladie, le bénéficiaire dispose par ce biais de 270 indemnités journalières pour perte de gain. Le canton de Neuchâtel a prévu un régime facultatif; dans le but d'inciter les demandeurs d'emploi à s'assurer, les primes d'assurance perte de gain en cas de maladie peuvent être subventionnées. Les chômeurs doivent s'assurer eux-mêmes et requérir le subventionnement, s'ils en remplissent les conditions d'octroi.

Il y a lieu de relever que le système neuchâtelois actuel a été précédé d'une autre forme de couverture pratiquée dès le 1^{er} janvier 1997 et qui reposait sur une convention passée entre un assureur privé et le canton, lequel s'engageait à affilier tous ses demandeurs d'emploi à un contrat collectif de perte de gain en cas de maladie. Afin de ne pas péjorer la situation financière d'une classe de population à revenu modeste, la cotisation obligatoire à prélever sur les prestations de chômage était fixée selon un taux de prime supportable. Pour que le modèle fût viable, il exigeait une contribution publique, fixée à 50 francs par mois et par chômeur, pour un montant total d'environ trois millions de francs par année. Vu son coût, ce système a été abandonné et remplacé par le subventionnement facultatif décrit ci-dessus.

Comme le rappellent les motionnaires, le canton de Fribourg a également examiné, dès 1998, l'opportunité d'assurer ses demandeurs d'emploi contre le risque de perte de gain lié à la maladie. L'évaluation a porté sur un modèle comparable à celui pratiqué initialement dans le canton de Neuchâtel et a débouché, compte tenu des coûts prévus à la charge du canton, sur une décision du Conseil d'Etat de renoncer à l'assurance en question.

Une couverture du risque de la perte de gain pour cause de maladie en faveur des demandeurs d'emploi s'avère cependant nécessaire. Le Conseil d'Etat est conscient que, pour ces personnes déjà fragilisées par un état de non-emploi, la survenance d'une maladie de longue durée peut aboutir à une situation économique très critique. Il relève également que l'inscription au chômage provoque souvent une détérioration de l'état de santé des demandeurs d'emploi, compte tenu des pressions psychologiques que peut engendrer une telle situation. Le défaut de couverture efficace en cas de maladie peut par conséquent être considéré comme une fausse économie, non seulement pour les demandeurs d'emploi, mais également pour l'Etat et les communes, s'ils doivent pallier l'absence de revenu par le biais de l'aide sociale notamment.

L'évaluation des systèmes de couverture permet de formuler les conclusions suivantes :

- L'affiliation obligatoire de l'ensemble des demandeurs d'emploi d'un canton n'est pas satisfaisante d'un point de vue financier, puisqu'elle implique une participation très importante de l'Etat, afin que la cotisation prélevée sur les indemnités de chômage soit supportable. Ce système comporte en outre d'autres défauts. Dans la mesure où la couverture s'étendrait aux demandeurs d'emploi n'ayant pas droit aux prestations fédérales, une structure parallèle de perception des cotisations sur le salaire réalisé, par exemple, durant une mesure de réinsertion professionnelle devrait être mise en place. Le

problème des chômeurs disposant déjà d'une couverture devrait en outre être réglé, soit par le maintien de l'affiliation obligatoire et la résiliation de l'assurance existante (avec le risque lié à la perte de couverture en cas de sortie du chômage), soit par un suivi régulier des chômeurs couverts (contrôle du maintien de l'assurance et du paiement des primes). En plus d'être très onéreux pour l'Etat, ce modèle exigerait en outre un très lourd appareil administratif.

- L'affiliation facultative, accompagnée d'un subventionnement des primes, paraît beaucoup plus réalisable, car l'impact financier de ce modèle serait nettement plus limité pour l'Etat. Selon les informations obtenues auprès de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage, qui est chargée de l'application du subventionnement, les subsides alloués se sont montés à 200 617 fr. 80 en 2006, pour 167 bénéficiaires, et à 245 327 fr. 60 en 2005, pour 205 bénéficiaires. Le modèle neuchâtelois repose en outre sur un seuil de la fortune fiscalement constatée pour déterminer les ayants-droit aux subsides. Ce seuil permet de limiter le subventionnement étatique aux demandeurs d'emploi qui se trouvent dans les situations économiques les plus difficiles. En ce qui concerne les conséquences administratives, elles sont limitées puisque la charge de travail supplémentaire pour la Caisse de chômage a été estimée à 268 heures pour l'année 2006. Ces heures ont été consacrées au traitement de 182 dossiers (167 décisions positives ; 15 décisions négatives).

Compte tenu de ce qui précède et, notamment, de l'impact social et économique lié à l'absence d'une assurance perte de gain en cas de maladie pour les chômeurs et les bénéficiaires de mesures de réinsertion, le Conseil d'Etat est favorable à l'institution d'un subventionnement aux primes d'assurance dans ce domaine. La nouvelle loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) devant être prochainement soumise au Grand Conseil, il a chargé le Service public de l'emploi de modifier le projet dans le sens du système neuchâtelois, soit de prévoir un subventionnement facultatif en faveur des demandeurs d'emploi se trouvant dans les situations financières les plus difficiles. La Caisse publique de chômage du canton de Fribourg s'est d'ores et déjà déclarée prête à prendre en charge, le cas échéant, l'examen des dossiers et le versement des subsides.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération cette motion.

Fribourg, le 3 juin 2008