



POSTULAT

(motion transformée en postulat au stade du développement)

Auteur Emmanuel Amoos, AdG/LA, Xavier Mottet, PLR, et cosignataires
Objet Pour une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale destinée aux chômeurs
Date 09.09.2016
Numéro 3.0316 (anc. 4.0222)

Le dossier du mois de l'ARTIAS consacré à l'assurance d'indemnités journalières révèle les lacunes que notre système d'assurances sociales peut réserver à de nombreux salariés ou chômeurs en cas de maladies de longue durée. L'absence d'obligation de contracter une assurance d'indemnités journalières implique qu'un grand nombre de personnes sont insuffisamment couvertes:

http://www.artias.ch/wp-content/uploads/2016/07/Artias_Dossier_Aout2016_Assurance_indemnité_journalière_en_cas_de_maladie.pdf

De nombreux salariés dont l'employeur n'offre pas d'assurance d'indemnités journalières se trouvent confrontés à des problèmes de subsistance une fois écoulée la durée légale de versement du salaire. Pour les chômeurs qui n'ont pas la possibilité de se doter d'une assurance individuelle, le problème est particulièrement sensible, puisqu'en cas de maladie, les prestations sont interrompues au bout de 30 jours déjà. Lorsque l'AI ne peut prendre le relais ou jusqu'à ce qu'elle le fasse, l'aide sociale reste le seul recours possible.

En cas de maladies de longue durée, les difficultés financières constituent un fardeau supplémentaire qui ne facilite pas vraiment le processus de guérison. En outre, cette lacune de couverture fait inutilement supporter à l'aide sociale des coûts qui devraient être pris en charge par les intéressés et les employeurs.

Le canton de Vaud s'est doté d'une base juridique afin de combler cette lacune de couverture en partie, du moins pour les personnes touchées par le chômage. Cette solution est financée par les bénéficiaires eux-mêmes, au moyen de déductions sur les indemnités journalières. Elle a pour avantage d'améliorer la couverture financière des chômeurs en cas de maladie et de permettre dans le même temps aux pouvoirs publics de réaliser des économies de coûts.

Conclusion

Au travers de la présente motion, le canton est prié de créer une base juridique en vue de la création d'une assurance d'indemnités journalières pour les chômeurs (sur le modèle du canton de Vaud).



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Conseil d'Etat
Staatsrat

RAPPORT

Objet **Postulat « Pour une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale destinée aux chômeurs » (No 3.0316)**

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Membres du Grand Conseil,

1. Postulat et travaux antérieurs

Par une motion, transformée en postulat, le **Grand Conseil a demandé d'examiner la création d'une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale pour les chômeurs sur le modèle du canton de Vaud.**

Dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat indiqua que, étant donné que la question d'une assurance d'indemnités journalières maladie est soulevée à intervalles réguliers, que quelques années se sont écoulées depuis les discussions au sein du Conseil d'Etat et, qu'en son temps, le Conseil d'Etat n'a pas informé le Grand Conseil de ses réflexions au sujet de cette problématique, il propose d'accepter le postulat dans le sens où le modèle d'assurance du canton de Vaud sera à nouveau analysé et évalué. Cela était également approprié dans l'optique de l'aide sociale, dans la mesure où des maladies prolongées peuvent conduire les bénéficiaires d'indemnités de chômage dans la précarité et simultanément faire augmenter les coûts sociaux. Le Conseil d'Etat indiquait finalement que, soit il présenterait au Grand Conseil un projet de loi, soit il exposerait dans un rapport les raisons pour lesquelles il estimerait qu'une telle assurance serait toujours inappropriée.

Cette problématique a, par le passé, fait l'objet de nombreux travaux. Ainsi, suite au dépôt par les Syndicats chrétiens interprofessionnels du Valais d'une initiative législative cantonale intitulée « pour un revenu assuré en cas de maladie » qui proposait une assurance perte de gain maladie cantonale obligatoire pour les travailleurs et pour les demandeurs d'emploi, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail interdépartemental de présenter un **avant-projet de loi instaurant une assurance perte de gain maladie en faveur des chômeurs financée par les cotisations des chômeurs et travailleurs.** Cet avant-projet a ensuite fait l'objet d'une consultation de tous les partenaires et milieux concernés. Le résultat de la consultation a fait clairement apparaître l'opposition des milieux patronaux. Le Conseil d'Etat a par la suite décidé de faire analyser – en faveur des chômeurs – un **deuxième modèle de financement public pour éviter les situations difficiles en cas de maladie.** Le Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT) a reçu la mission de présenter un projet d'aide financière pour l'assurance perte de gain en cas de maladie conclue par les chômeurs. Ce projet n'a cependant pas convaincu le Conseil d'Etat en raison notamment du fait que les personnes bénéficiaires étaient trop peu

nombreuses et que les prévisions financières étaient trop difficiles à estimer. Le Chef du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire (DEET) a requis du SICT qu'il examine un autre modèle de financement public pour éviter les situations difficiles.

Le SICT a alors procédé à l'examen **d'un troisième modèle d'assurance perte de gain en faveur des chômeurs, à l'instar de celui appliqué dans le canton de Genève et adopté plus tard par le canton de Vaud.** Après avoir une fois encore analysé et examiné les différents systèmes de couverture de la perte de gain maladie avec les chances et risques de chacun, le Conseil d'Etat a finalement décidé de soumettre à la procédure de consultation un projet de décret sur **une assurance perte de gain obligatoire pour les chômeurs financés par les cotisations des chômeurs.** Il est ressorti de la procédure de consultation que, malgré des avis globalement favorables au principe d'une telle assurance, les esprits étaient avant tout divisés sur la question du financement. Les questions liées au financement, à un taux de cotisation supportable pour les assurés ainsi que la mise en œuvre d'une telle assurance ont en effet fait l'objet de nombreuses objections et réserves. Ainsi, les organisations syndicales, certains partis ainsi que plusieurs autorités ont considéré que, avec un taux de cotisation de 3%, la charge pour les chômeurs était trop élevée. Plusieurs entités consultées prônaient d'ailleurs un taux de cotisation entre 0% et 2%. Nombre d'entre elles se sont également dites en total désaccord avec l'étendue des prestations et le mode de financement. Le Conseil d'Etat a finalement rejeté ce modèle, tel qu'appliqué par les cantons de Vaud et de Genève, après avoir constaté que, au vu du nombre de demandeurs d'emploi en Valais et, partant, du taux de cotisation nécessaire au financement du système, le modèle n'était pas approprié.

Ainsi, après pesée des chances et risques respectifs, le Conseil d'Etat parvint à la conclusion de ne donner suite à aucun des trois modèles examinés. Finalement, les initiants ont retiré leur initiative.

Le postulat actuellement pendant demande de réexaminer une nouvelle fois la création d'une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale pour les chômeurs sur le modèle du canton de Vaud qui, comme indiqué ci-dessus, a déjà fait l'objet d'un examen.

2. Travaux effectués suite au dépôt du présent postulat

Conformément à la réponse donnée au postulat déposé, le SICT a entrepris des travaux préparatoires pour à nouveau analyser et évaluer le modèle d'assurance du canton de Vaud. Le SICT a ainsi créé un groupe de travail qui a effectué un important travail préparatoire, en collaboration étroite avec la Caisse cantonale valaisanne de chômage (CCh), pour établir des premières estimations budgétaires. Divers contacts ont également été pris avec des spécialistes des caisses de chômage d'autres cantons, et notamment la Directrice de la Caisse cantonale vaudoise de chômage qui avait effectué de telles estimations lors de la mise sur pied de l'APG pour chômeurs sur le canton de Vaud (APGM). Ladite Directrice a indiqué que **les projections faites à l'époque par le canton de Vaud constituaient des estimations internes sans valeur scientifique, et dans les limites de leurs compétences internes.** Il en va de même des projections que le SICT avait effectuées en 2011 sur la base des modèles vaudois et genevois. **La Directrice a indiqué partager le point de vue selon lequel de telles estimations budgétaires, de par leur complexité, nécessitent des connaissances pointues de spécialistes, dont nous ne disposons pas à l'interne de l'Etat du Valais.** Nous présentons ci-dessous les résultats des estimations budgétaires réalisées, dans les limites de nos compétences, en collaboration avec la Caisse cantonale valaisanne de chômage.

3. Estimation budgétaire d'une assurance perte de gain maladie en Valais, effectuée par le groupe de travail

a. Préambule

Nous nous sommes basés sur les expériences du modèle APGM vaudois, afin de calculer une estimation pour le canton Valais:

- Dans le canton de Vaud, le taux de cotisation prélevé sur les indemnités de chômage est actuellement fixé à 2,5% ;
- Le canton de Vaud a un volume de bénéficiaires suffisant pour assurer des bons risques avec un taux de 2.5% ;
- Selon les informations reçues, le taux de cotisation ne devrait pas dépasser 3%. Cette assurance est une charge supplémentaire pour l'assuré et elle doit être supportable par celui-ci.

b. Estimation budgétaire

Pour estimer les coûts d'une telle assurance pour le canton du Valais, nous avons pris le canton de Vaud comme référence et avons notamment utilisé les données suivantes:

- Nombre de bénéficiaires annuels d'indemnités journalières chômage en Valais en 2018 : **17'866** (contre 37'704 pour le canton de Vaud en 2018) ;
- Taux de bénéficiaires annualisés d'APGM Vaud en 2018 : **4.01%** (= Nombre de bénéficiaires APGM Vaud / nombre de bénéficiaires annuels d'indemnités journalières chômage Vaud) ;
- Durée d'indemnisation APGM Vaud en 2018 : **2.6 mois**.

Avec un taux de cotisation de **2.5%** (taux vaudois) en 2018, le canton du Valais obtiendrait des recettes de **CHF 5'279'018**. Les dépenses, qui comprennent aussi les coûts d'exploitation, s'élèveraient à **CHF 6'068'606**. Nous obtiendrions ainsi un résultat déficitaire de **CHF 789'588**.

Avec un taux de cotisation de **2.9%** en 2018, le canton du Valais obtiendrait des recettes de **CHF 6'123'009'263**. Les dépenses, qui comprennent aussi les coûts d'exploitation, s'élèveraient à **CHF 6'046'112**, ce qui donnerait un résultat bénéficiaire de **CHF 76'896**.

Dans le détail, nous avons pris en compte à titre de recettes/dépenses:

1. RECETTES :

- a. La totalité des cotisations encaissées, soit les cotisations prélevées sur les indemnités de chômage et les cotisations prélevées sur les prestations d'une assurance perte de gain maladie.

2. DEPENSES :

- a. Le montant total des prestations d'une assurance perte de gain maladie;
- b. Les coûts d'exploitation, soit :
 - i. **Rémunération des caisses de chômage** (Indemnisation des caisses de chômage pour annonce du cas, transmission des documents pour examen du droit et retenue des cotisations) ;
 - ii. **Engagement de 2 équivalents plein-temps** (estimation des coûts salariaux) ;
 - iii. **Frais d'administration du Fonds cantonal pour l'emploi (FCE)** ;
 - iv. **Coût d'un médecin-conseil**.

3.3 Conclusions intermédiaires

1. Ces estimations prennent en compte tous les bénéficiaires d'indemnités de chômage, sans tenir compte de la spécificité de chacun (gain assuré, antécédent médical, indemnités journalières perçues, durée de chômage, etc.) ;
2. Une assurance perte de gain maladie nécessiterait l'engagement de personnel supplémentaire et de mandater un médecin-conseil;
3. Le risque d'une assurance qui ne s'autofinance pas est avéré avec un taux de 2.5% selon nos estimations ;
4. L'assurance pourrait s'autofinancer, selon nos estimations, avec un taux de 2.9%. La marge bénéficiaire semble néanmoins trop faible pour en garantir un financement pérenne ;
5. **Ces estimations reposent sur les données et expériences du canton de Vaud, sans valeur scientifique, et leurs complexités nécessitent des connaissances pointues dont nous ne disposons pas à l'interne. Pour les valider, il faudrait une analyse détaillée faite par des spécialistes en calcul des assurances.**

4. Opportunité ou non de mandater des experts pour effectuer une étude approfondie

Comme indiqué ci-dessus, de telles estimations budgétaires nécessitent des connaissances pointues de spécialistes. Il nous apparaît à cet égard primordial de pouvoir présenter un taux de cotisation qui, de manière indubitable, permette d'assurer un équilibre financier durable de l'assurance.

Au vu de ce qui précède, le SICT a pensé à mandater un expert pour effectuer une étude approfondie à ce sujet (étude sur la faisabilité et l'opportunité d'une APG maladie pour chômeurs dans notre canton avec une estimation des coûts et du taux de cotisation qui seraient nécessaires pour assurer un équilibre entre les recettes et les dépenses) et transmettre un rapport comprenant notamment des projections et un examen des risques. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) lui a confirmé la nécessité de disposer de telles compétences externes et lui a conseillé de prendre contact avec l'entreprise PricewaterhouseCoopers AG (PwC) à Zurich avec laquelle il avait déjà collaboré.

Après plusieurs échanges pour expliquer la problématique en question et le mandat projeté (avec transmission des estimations déjà effectuées par le groupe de travail), l'entreprise PwC a indiqué qu'elle était prête à accepter le mandat et a confirmé le caractère extrêmement complexe des calculs à effectuer. Elle a fait parvenir le 21 juin 2019 une offre pour un montant de CHF 89'700 (TVA et frais non compris).

Il ne nous apparaît en l'espèce pas opportun, outre les questions liées aux modalités de financement, que le canton du Valais engage un montant de CHF 89'700 (TVA et frais non compris) avec le risque, finalement, que le taux de cotisation nécessaire à la viabilité de l'assurance soit trop élevé.

Si l'engagement d'un montant important pour mandater l'entreprise PwC permettrait de régler une fois pour toute cette problématique discutée depuis de nombreuses années, il faut également prendre en considération le fait que le taux de cotisation serait dans tous les cas élevé pour les chômeurs et que, lors de la consultation effectuée en 2011, la question du taux de cotisation supportable pour les assurés a fait l'objet de nombreuses objections et réserves.

Au reste, en Suisse, seuls les cantons de Vaud et de Genève, dont le nombre de cotisants et de bénéficiaires potentiels n'est pas comparable au canton du Valais, disposent d'une telle APG maladie pour chômeurs. Au demeurant, s'agissant d'une question liée à l'exécution d'une loi fédérale, il appartiendrait le cas échéant au législateur fédéral d'introduire une telle compensation de la perte de gain en cas de maladie. Il ne faut également pas perdre de vue qu'une telle assurance est sensible aux fluctuations du

chômage et qu'une augmentation de la cotisation en raison de la diminution des cotisants reste possible.

Il apparaît au reste qu'une motion a été déposée en 2018 dans le canton de Fribourg, demandant d'introduire une assurance perte de gain maladie obligatoire sur le modèle du canton de Vaud. Dans sa réponse du 10 décembre 2018, le Conseil d'Etat fribourgeois a indiqué que, si la solution proposée paraissait intéressante au premier abord, elle ne résistait pas à une analyse plus précise dans la mesure notamment où l'assurance perte de gain cantonale obligatoire vaudoise prévoyait des prestations moins favorables par rapport à celles qui étaient versées par une assurance privée à laquelle aurait souscrit un demandeur d'emploi pour couvrir son risque de maladie. Le Conseil d'Etat fribourgeois indiquait également que, après examen du nombre d'assurés présentant un cas de maladie durant leur chômage, il ressortait que, pour l'année sous revue (2017), une faible proportion d'assurés restait en incapacité dans le canton de Fribourg au-delà des 30 jours indemnisés selon la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). Ainsi, sur les 13'100 personnes ayant perçu des indemnités journalières de l'assurance-chômage en 2017, 2'890 assurés (22%) ont été touchés par une situation d'incapacité de travail et ont été indemnisés sur la base de la couverture prévue par l'article 28 LACI, limitée à 30 jours. Parmi ces assurés, 161 personnes (soit 5,5% des assurés ayant présenté une incapacité ou 1,2% du total des demandeurs d'emploi fribourgeois en 2017) ont pu se trouver en fin d'indemnisation, en raison d'une incapacité se prolongeant au-delà des 30 jours couverts par la LACI. Le Conseil d'Etat fribourgeois relevait finalement que cette faible proportion de cas était également constatée dans l'ensemble des cantons suisses et qu'un tel système d'obligation d'assurance perte de gain en cas de maladie existait uniquement pour les bénéficiaires d'indemnités journalières en cas de chômage des cantons de Vaud et de Genève. Ce faisant, le Conseil d'Etat estimait que l'instauration d'une subvention à la prime d'assurance privée, tel que le prévoit leur législation cantonale, était suffisante.

5. Conclusion et proposition de suite à donner au postulat

Au vu des considérations ci-dessus, de l'importance des honoraires projetés de l'entreprise PwC à Zurich, des estimations effectuées par le SICT en collaboration avec la Caisse cantonale de chômage et du fait qu'il n'existe, à ce stade, aucune assurance que le modèle du canton de Vaud soit financièrement viable dans notre canton (attendu également que le nombre de chômeurs est plus bas dans notre canton), **nous proposons au Grand Conseil de classer le postulat.**

Veuillez agréer, Monsieur le Président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Membres du Grand Conseil, nos salutations distinguées.

Sion, le

La président du Conseil d'Etat : **Roberto Schmidt**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**

Annexes Motion transformée en postulat et développement
Réponse au postulat du 6 octobre 2017



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur Emmanuel Amoos, AdG/LA, Xavier Mottet, PLR, et cosignataires
Objet **Pour une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale destinée aux chômeurs**
Date 09.09.2016
Numéro **3.0316 (anc. 4.0222)** **en collaboration avec le DSSC**

Par ce postulat, il est demandé d'examiner la création d'une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale pour les chômeurs sur le modèle du canton de Vaud.

L'initiative déposée par les Syndicats chrétiens interprofessionnels du Valais «Pour un revenu assuré en cas de maladie» demandait une assurance d'indemnités journalières maladie obligatoire pour tous les travailleurs et chômeurs. Pendant la durée où cette initiative était pendante, le Conseil d'Etat a étudié différents modèles de couverture de la perte de gain maladie en faveur des seuls chômeurs, dans la mesure où une assurance également en faveur des travailleurs a été considérée comme illusoire. Finalement, les initiants ont retiré leur initiative.

Entre les années 2008 et 2011, le Conseil d'Etat a examiné deux modèles d'assurance en faveur des chômeurs, l'un financé par les contributions de l'ensemble des travailleurs, l'autre par les seules contributions des chômeurs (ce dernier modèle correspondant à celui du canton de Vaud). Le Conseil d'Etat étudia finalement encore un modèle de financement public en faveur des chômeurs risquant de se retrouver dans une situation particulièrement difficile.

Pour les deux modèles d'assurance précités, le Conseil d'Etat autorisa même le lancement de la procédure de consultation. Après pesée des chances et risques respectifs, il parvint à la conclusion de ne donner suite à aucun de ces modèles.

Etant donné que la question d'une assurance d'indemnités journalières maladie est soulevée à intervalles réguliers, que quelques années se sont écoulées depuis les discussions au sein du Conseil d'Etat et, qu'en son temps, le Conseil d'Etat n'a pas informé le Grand Conseil de ses réflexions au sujet de cette problématique, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat dans le sens où le modèle d'assurance du canton de Vaud sera à nouveau analysé et évalué. Cela est également approprié dans l'optique de l'aide sociale, dans la mesure où de telles maladies peuvent conduire les personnes concernées dans la précarité et simultanément faire augmenter les coûts sociaux. Ensuite, soit le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un projet de loi soit il exposera dans un rapport les raisons pour lesquelles il estimerait qu'une telle assurance serait toujours inappropriée.

Conséquences sur la bureaucratie : aucune

Conséquences financières : aucune

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : aucune

Conséquences RPT : aucune

Il est proposé l'**acceptation** du postulat dans le sens de la présente réponse.

Sion, le 6 octobre 2017



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Présidence du Conseil d'Etat
Chancellerie d'Etat

Präsidentium des Staatsrates
Staatskanzlei



2019.04240

Extrait du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat

Vu la motion « Pour une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale destinée aux chômeurs » (Numéro 3.0316), transformée en postulat lors de la session du Grand Conseil du 8 juin 2017 ;

vu la réponse au postulat du 6 octobre 2017 ;

considérant le rapport du Service de l'industrie, du commerce et du travail du 6 septembre 2019 ;

sur la proposition du Département de l'économie et de la formation,

le Conseil d'Etat

décide

d'approuver le rapport proposant le classement du postulat n°3.0316 intitulé « Pour une assurance d'indemnités journalières maladie cantonale destinée aux chômeurs ».

Le Département de l'économie et de la formation, par son Service de l'industrie, du commerce et du travail, est chargé de transmettre de suite le rapport au Grand Conseil pour traitement.

Séance du **9 OCT. 2019**

Pour copie conforme,
Le chancelier d'Etat



Distribution 3 extr. DEF
1 extr. CHE