



Embargo 18.4.75 09.00 h

BUNDESAMT FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND ARBEIT
OFFICE FÉDÉRAL DE L'INDUSTRIE, DES ARTS ET MÉTIERS ET DU TRAVAIL
UFFICIO FEDERALE DELL'INDUSTRIA, DELLE ARTI E MESTIERI E DEL LAVORO

MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE POUR UNE
NOUVELLE CONCEPTION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

1 Bases du système actuel

11 Le système actuel de l'assurance-chômage se base sur l'article 34ter, 1er alinéa, lettre f, et le 3e alinéa de la constitution fédérale:

"¹La Confédération a le droit de légiférer

f. sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs;

³L'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales. Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général est réservé aux cantons."

12 C'est sur la base de cette disposition constitutionnelle qu'ont été édictées la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951 (avec modifications des 20 mars 1959, 30 septembre 1963, 29 septembre 1966, 5 octobre 1967 et 27 juin 1973), le règlement d'exécution y relatif ainsi que les diverses prescriptions cantonales.

13 Les cantons ont utilisé de manière fort différente leur compétence en ce qui concerne l'introduction de l'assurance obligatoire. Deux cantons assujettissent tous les salariés à l'assurance obligatoire, exception faite de certains groupes professionnels comme p.ex. le personnel de maison. Dans 15 cantons, les salariés sont tenus de s'assurer, jusqu'à une certaine limite de revenu qui

varie actuellement, selon le canton, entre 8'500 et 37'000 francs par année. 5 autres cantons donnent aux communes la compétence d'introduire l'assurance obligatoire; dans 3 cantons, très peu de communes ont fait usage de ce droit et aucune commune dans les 2 autres. Enfin, 3 autres cantons finalement n'ont pas du tout tiré profit de leur compétence.

Dans les différents cantons, les exceptions quant à l'obligation de s'assurer sont réglées différemment, de même que le calcul des limites de revenu et d'autres détails.

- 14 L'application de l'assurance incombe aux différentes caisses qui sont indépendantes les unes des autres. A fin 1974, il existait 51 caisses publiques, c'est-à-dire des caisses de commune, de district ou de canton, en outre 31 caisses privées syndicales, soit des caisses d'organisations de travailleurs et 57 caisses paritaires, soit des caisses fondées par une entreprise ou par un groupement d'employeurs. On compte actuellement 139 caisses en tout.
- 15 Le régime actuel se justifie historiquement, du fait que durant la période de crise quelques associations professionnelles, employeurs ou groupements d'employeurs ou certaines institutions publiques avaient pris l'initiative d'offrir aux salariés, qui leur étaient rattachés, une certaine protection contre les conséquences économiques du chômage; lors de l'élaboration de l'article constitutionnel, il a été tenu compte des structures issues du passé.
- 2 Motifs impliquant une modification constitutionnelle
- 21 Depuis des années, des critiques ont été formulées, tant au parlement que dans l'opinion publique, sur le système actuel de l'as-

assurance-chômage suisse. Elles ont porté en particulier sur le faible nombre d'assurés, le but trop restreint de l'assurance, la répartition insuffisante des risques entre les caisses et l'organisation peu rationnelle du système.

22 Lors du recensement fédéral de 1970, on a compté 2,683 millions de salariés en Suisse; à fin 1974, seuls 544'817 d'entre eux étaient assurés contre le chômage; le pourcentage des personnes assurées s'élevait seulement à 20,3 % (à fin juin 1974, à 19,8 %) de l'ensemble des salariés. Cette situation est due à différents facteurs. En effet, d'une part les compétences cantonales en matière d'assurance obligatoire n'ont été utilisées que dans une modeste mesure et, d'autre part, vu la longue période favorable du marché du travail, les salariés n'ont pas éprouvé le besoin de faire usage de la possibilité de s'assurer volontairement, principe qui est pourtant inscrit dans la loi fédérale. De plus, dans les cantons qui ne connaissent pas l'obligation de s'assurer et ne disposent de ce fait pas d'une caisse publique, la personne désireuse de s'assurer doit adhérer à un syndicat muni d'une caisse-chômage.

23 L'assurance issue de la période de crise des années trente a été conçue de manière à atténuer les conséquences économiques du chômage en octroyant des indemnités journalières aux travailleurs. Il s'agit donc, en premier lieu, d'un instrument permettant de réagir. Toutefois, on attend d'une assurance-chômage moderne qu'elle dispose également de moyens préventifs contre le chômage; dans ce sens, les capitaux de l'assurance doivent aussi servir à utiliser les possibilités de travail qui s'offrent dans d'autres professions ou régions et non à verser uniquement des indemnités de chômage.

Selon le système actuel, c'est moins la teneur de la législation fédérale qui s'oppose à cet objectif que la structure de l'assurance décentralisée garantie par la constitution. Le fait que

l'assurance est appliquée par un grand nombre de caisses indépendantes, la plupart d'entre elles étant limitées à une branche ou à une région, voire même à une entreprise, ne permet pas de prévoir des mesures préventives suffisantes et étendues, qui iraient au-delà du champ d'application étroit -- géographique et professionnel -- de chacune des caisses.

- 24 Il en est de même de la répartition insuffisante des risques et de l'organisation peu rationnelle, facteurs qui sont dus principalement aux structures définies par la constitution.

Les différentes caisses sont autonomes sur le plan financier, à l'exception d'une certaine compensation réciproque et limitée des charges. Etant donné que les caisses sont composées de membres dont l'appartenance professionnelle ou régionale est identique, les risques sont très mal répartis en cas de grave fléchissement de l'emploi dans une branche donnée; c'est le cas spécialement pour les caisses d'entreprises, pour les caisses d'associations professionnelles, mais souvent aussi pour les caisses régionales.

Si l'organisation du régime actuel paraît peu rationnelle, c'est essentiellement parce que de lourdes tâches administratives incombent aux caisses même si elles ont peu ou pas de versements du tout à effectuer. Il faut notamment beaucoup de temps pour encaisser les cotisations, travail souvent lié à des sommations et à des enquêtes, ainsi que pour procéder aux mutations. Compte tenu du champ d'activité généralement réduit des caisses et de la mobilité toujours plus grande des salariés, l'affiliation individuelle entraîne des admissions et des démissions constantes qu'il faut enregistrer, des transferts d'une caisse à l'autre, etc.

Pour ces différentes raisons, il résulte que, malgré le plein emploi et le fait que les caisses n'aient pratiquement pas eu

de versements à faire, les frais d'administration ont été relativement élevés durant ces dernières années.

- 25 Il s'ensuit que l'assurance-chômage nécessite une amélioration. Le nombre d'assurés doit être augmenté, des mesures préventives suffisantes doivent contribuer à éviter le chômage et tout le système doit être conçu plus rationnellement. Mais la teneur de l'article constitutionnel mentionné au début du rapport crée un obstacle à la réalisation des objectifs visés actuellement.

3 Travaux effectués pour une nouvelle conception

- 31 Sur la base de plusieurs interventions parlementaires, l'OFIAMT a déjà commencé, depuis plusieurs années, d'examiner la question d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage.

En 1971, un projet a été élaboré qui prévoyait la création d'un organisme assureur central et la dissolution des caisses d'assurance actuelles. Les caisses AVS et les offices de travail devaient collaborer à l'exécution de l'assurance. Ce projet fut soumis le 3 février 1972, pour avis, aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux associations faïtières.

La procédure de consultation démontra qu'une vaste révision de l'assurance-chômage était en général jugée indispensable et urgente, mais les avis sur le projet furent très partagés à maints égards. La centralisation préconisée fit l'objet de vives critiques, car elle supprimait les possibilités de solutions paritaires et privait les organisations des travailleurs de leur tâche principale.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral décida, le 28 janvier 1974, d'instituer une commission d'experts chargée d'examiner comment l'assurance-chômage pourrait être réformée, disposer à l'avenir

de moyens préventifs contre le chômage et exécuter ses tâches de façon plus rationnelle. Dans cet ordre d'idées, il fallait prévoir des solutions qui tiennent compte étroitement de l'évolution économique et des modifications structurelles. Il convenait ainsi, en se fondant sur les résultats de la consultation, de faire des propositions réalisables sur le plan politique.

La commission fut composée de manière équilibrée de représentants des organisations des employeurs et des travailleurs, des cantons, des offices du travail et des caisses d'assurance-chômage, de juges ainsi que de représentants des sciences et d'autres milieux (voir annexe 6 du rapport ci-joint).

- 33 En 1974, la commission d'experts a élaboré un projet qui tient compte, d'une part, des données économiques et des besoins et, d'autre part, des avis formulés au cours de la procédure de consultation. Dans sa nouvelle forme, l'assurance garantit une couverture personnelle et matérielle étendue; elle est en outre rationnelle et offre des solutions réalisables du point de vue politique. La commission est arrivée à la conclusion qu'une révision de la constitution était nécessaire si on voulait concrétiser ce projet.

Le rapport ci-joint renseigne en détail sur les résultats des travaux de la commission d'experts.

4 Principes fondamentaux du projet de la commission d'experts

- 41 Compte tenu de l'éventualité d'un chômage conjoncturel et structurel, la commission a estimé qu'il était indispensable d'étendre l'assurance contre le risque de chômage à l'ensemble des salariés quel que soit leur revenu. Certaines exceptions (par exemple, les personnes occupées à temps partiel, les travailleurs à domicile,

certaines catégories de travailleurs étrangers) seront réglées par voie légale.

Pour les travailleurs indépendants, il faut en principe prévoir la possibilité d'une assurance volontaire; il s'agit en l'occurrence d'une assurance qui s'étend à des groupes professionnels entiers. En revanche, les personnes sans activité lucrative doivent, comme par le passé, être exclues de l'assurance.

- 42 Les ressources de l'assurance-chômage ne doivent pas seulement servir à octroyer des indemnités journalières aux chômeurs, mais elles doivent aussi être destinées à prévenir et combattre le chômage. Sont spécialement visées ici les mesures relatives au placement et au recyclage.
- 43 Le financement de l'assurance-chômage doit être assuré en premier lieu par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Les cotisations seront prélevées du salaire, mais seulement jusqu'à un certain montant maximum qui sera fixé dans la législation. La loi déterminera en outre une limite maximale du taux de cotisation exprimé en pour mille. Si les recettes de ces cotisations et les fonds de réserve sont insuffisants pour couvrir les besoins, la Confédération et les cantons fourniront les moyens supplémentaires conformément à la législation.

Le montant des indemnités journalières doit être déterminé par voie légale, en fixant un plafond correspondant à celui pour les cotisations. La commission a recommandé d'adapter les prestations à celles de l'assurance-accidents obligatoire projetée.

- 44 La question de l'organisation constitue le problème fondamental de la nouvelle conception. La commission a été consciente du fait que l'institution d'une assurance obligatoire généralisée sur le plan fédéral et l'extension du but de l'assurance à des mesures préventives exigent un système capable de procéder aux affilia-

tions et aux versements de prestations. D'autre part, il fallait prendre en considération les désirs des partenaires sociaux qui voulaient assister leurs assurés comme auparavant. Ce voeu acquiert encore plus d'importance vu le caractère préventif que l'on projette d'attribuer à l'assurance.

La grande majorité de la commission s'est prononcée en faveur d'une solution intermédiaire entre la centralisation et la décentralisation. Selon cette solution, les aspects formels de l'assurance pourront être saisis de manière automatique et centralisée, alors que les tâches qui concernent personnellement l'assuré pourront être exécutées de façon décentralisée. Concrètement, cela signifie que l'employeur verse à une centrale de compensation les cotisations exprimées en pour mille qu'il prélève du salaire total calculé sur la base du salaire déterminant pour l'assurance-accidents obligatoire. Les indemnités et les autres prestations aux assurés seront en revanche, comme par le passé, versées par les différentes caisses qui puisent dans leur propre capital d'exploitation à cet effet. Grâce à la centrale de compensation, il sera possible d'assurer une compensation financière complète entre les caisses concernées.

La commission a été d'avis qu'avec l'organisation proposée on pourrait réaliser de façon très rationnelle une large couverture des risques sur le plan personnel et matériel. Cette conception présente l'avantage de faire en sorte que l'assurance occasionne peu de frais lorsque la situation conjoncturelle est favorable alors qu'elle dispose d'une organisation pouvant fonctionner immédiatement en cas de besoin.

Le système proposé tient entièrement compte de la requête principale des organisations des travailleurs, qui désirent que leurs membres aient également le droit d'être assistés dans le domaine de l'assurance-chômage. De nombreuses caisses, dont la tâche consistera à s'occuper des assurés et à verser les prestations de

l'assurance, seront maintenues. Toutefois, contrairement au système actuel, ces caisses n'entraîneront aucune augmentation des frais administratifs, puisque les activités, telles que l'encaissement des cotisations, les sommations et les mutations, qui sont à l'origine de pertes de temps, vont être supprimées.

5 Le projet de la commission d'experts et ses conséquences de droit constitutionnel

51 Pour réaliser le projet proposé, une révision de la constitution s'impose, ne serait-ce que parce que l'on veut surtout rendre l'assurance obligatoire sur le plan fédéral.

52 Il convient de partir de l'idée qu'un article constitutionnel doit servir de base aux législations qui seront promulguées plus tard en fonction des besoins matériels du pays. Il devrait dès lors comprendre les éléments qui demeurent fondamentalement importants quelle que soit l'évolution des temps, tout en étant formulé en des termes aussi généraux que possible et le plus simplement possible.

53 Comme la commission considère que toute une série d'éléments du projet revêtent une grande importance, il y a lieu de prévoir un article constitutionnel dont la teneur est assez étendue. C'est pourquoi, il faudra le placer à la suite des dispositions concernant les autres branches de l'assurance sociale et d'autres matières analogues (art.34).

54 Le texte constitutionnel proposé permet d'élaborer une assurance-chômage sur une base légale, conformément aux directives de la commission. Les divers milieux représentés au sein de la commission ont considéré que ces directives constituaient

la meilleure réglementation possible. La teneur du texte de l'article proposé offre pourtant un large champ pour l'adoption d'une législation adaptée aux circonstances, ce qui devrait toujours être le cas pour un article constitutionnel.

- 55 Le texte proposé, qui a été adopté par la commission d'experts à la suite d'une longue discussion, a la teneur suivante:

(voir page suivante)

34novies cst.

¹La Confédération édicte des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle a le droit de légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

²Elle rend l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs ou pour certains groupes d'entre eux. Elle veille en outre à ce que les travailleurs indépendants puissent s'assurer volontairement par groupe.

³L'assurance-chômage garantit une compensation de revenu appropriée, et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

⁴L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant en charge la moitié du montant de la cotisation due par leurs employés. La législation fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

⁵Les cantons et les organisations économiques collaborent à la promulgation et à l'exécution de ces dispositions.

Art.34ter cst.

(1er al. let. f et 3e al. : abrogés)