

Union syndicale suisse

VOTATION POPULAIRE
SUR
L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Exposé type

Table des matières

	Page
Textes de l'article constitutionnel en vigueur et de l'article révisé	1
Court exposé, qui devrait constituer un point de l'ordre du jour de toutes les assemblées syndicales	2
Exposé circonstancié. Il peut constituer tel quel la pièce de résistance d'une assemblée. Il peut aussi servir de "matière première".	4
Tableaux illustrant l'exposé	12
Après avoir été photocopiés ou transposés sur dias, ils peuvent être projetés à l'aide du vu-graphe; ils peuvent être aussi transposés sur des feuilles grand format ou être simplement multicotiés et distribués tels quels	

Important:

La campagne ne doit pas porter exclusivement sur la réforme de l'assurance-chômage. Il faut aussi saisir l'occasion de mettre en lumière les avantages qu'offrent les caisses syndicales. Chaque rapporteur devrait donner quelques indications sur la caisse de sa fédération (accroissement des effectifs et des prestations, etc.).

Art. 34 ter

1. La Confédération a le droit de légiférer:
 - f) Sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs;
3. L'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.

Nouvel article constitutionnel *(Projet du 3.9.75)*

Art. 34 novies

1. La Confédération édicte des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle a le droit de légiférer en matière d'aide aux chômeurs.
2. Elle rend l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs. Les exceptions sont réglées par la législation. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.
3. L'assurance-chômage garantit une compensation de revenu convenable, et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.
4. L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge la moitié du montant de la cotisation. 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.
5. Les cantons et les organisations économiques participent à l'élaboration et à l'exécution des dispositions légales.

Bref exposé

L'assurance-chômage est une branche de nos assurances sociales sur laquelle a régné le silence pendant des années. Aujourd'hui, elle est de nouveau sous le feu des projecteurs et fait l'objet de multiples critiques.

La Suisse a passé sans transition de la surexpansion au chômage. Le nombre des chômeurs est monté en flèche: de 2000 environ en janvier 1975 à 30 000 en décembre. 120 000 personnes travaillaient à horaire réduit. Leurs gains sont diminués à l'avenant.

L'assurance-chômage n'était pas équipée pour faire face à la récession. Ses prestations étaient inférieures aux exigences nouvelles consécutives à l'évolution des niveaux de vie et des prix. Simultanément, des réglementations restrictives privaient nombre de chômeurs des secours dont ils avaient d'urgence besoin. Enfin, 20% seulement des salariés restaient assurés. Les autres, cédant au mythe de la croissance sans fin, tenaient toute prévision pour superflue.

Il a fallu procéder dans la hâte à des révisions successives de la législation - et parmi lesquelles certaines se sont heurtées à l'incompréhension des assurés de longue date, dont la solidarité était mise brusquement à forte épreuve.

Malgré ces ajustements, l'assurance-chômage est encore loin d'être satisfaisante. La moitié seulement des travailleurs sont assurés. Est-ce à dire qu'ils croient encore que rien ne peut leur arriver? ou veulent-ils simplement éluder le devoir de solidarité? Quoi qu'il en soit, cette situation contraint diverses caisses à augmenter sans cesse leurs cotisations tandis que d'autres peuvent encore se contenter de cotisations minimales.

Une réforme générale s'impose inexorablement: l'assurance-chômage doit être obligatoire pour tous les salariés. C'est de cette manière seulement que chacun sera protégé et que chacun sera solidaire des autres. Enfin, cette solution permettra d'abaisser les cotisations.

Cependant, la généralisation de l'assurance obligatoire sur le plan fédéral ne peut pas être décrétée du jour au lendemain. La constitution doit être modifiée. Aux termes de l'article en vigueur, seuls les cantons peuvent rendre l'assurance obligatoire sur leur territoire.

Tel est l'enjeu de la votation du 13 juin.

Les fonctions de l'assurance obligatoire fédérale seront élargies. Jusqu'à maintenant, elle se bornait à atténuer les conséquences matérielles d'un chômage subi passivement. Désormais elle encouragera, par le versement de prestations financières, des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage (recyclage,

remboursement des frais résultant d'un emploi pris hors du domicile, compensation de la perte de gain en cas d'acceptation d'un emploi moins rémunéré, etc.). Ces mesures doivent stimuler la mobilité de la main-d'oeuvre et permettre aux travailleurs dont l'emploi est menacé de passer à un autre sans connaître une phase de chômage.

Les autres prestations seront également améliorées et ajustées à celles de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accident (CNA). Cela signifie que le chômeur touchera les mêmes indemnités que le travailleur qu'un accident rend temporairement incapable de travailler.

Les dépenses seront couvertes par des cotisations libellées en pour-cent du salaire. Elles seront pour moitié à la charge de l'employeur. La cotisation du travailleur sera déduite du salaire. Les charges individuelles seront donc modestes. Quand on n'enregistrera aucun chômage ou qu'un faible taux de chômage, la cotisation ne dépassera probablement pas un demi pour-mille. En période de récession ou de crise, elle ne devrait pas être supérieure à un pour-cent.

L'administration de l'assurance sera simplifiée et améliorée. Les assureurs sont aujourd'hui les caisses privées et publiques; elles se font concurrence. Dorénavant, les caisses - qui resteront des institutions des organisations économiques et des cantons - auront uniquement pour fonction d'accorder une aide optimale à leurs membres. Les caisses syndicales - qui font derechef leurs preuves pendant la récession - sont particulièrement aptes à remplir cette tâche sociale. Elles pourront l'assumer encore mieux lorsqu'elles seront libérées de l'encaissement des cotisations et des travaux administratifs qu'exigent les mutations. En effet, les cotisations seront perçues à la source par les employeurs - comme c'est le cas pour l'AVS et l'assurance-accidents. Les décomptes étant centralisés, l'établissement des mutations sera superflu puisque tout travailleur sera obligatoirement assuré. Les caisses syndicales ne disparaîtront pas; au contraire, leur position sera même renforcée et - par voie de conséquence - celle du mouvement syndical aussi. Ce point est important parce que l'on peut prévoir la généralisation progressive de caisses paritaires - mais authentiquement paritaires - gérées par les organisations de travailleurs et d'employeurs ensemble.

On peut donc qualifier de bonne cette nouvelle assurance. Cependant, même quand elle sera en vigueur, elle ne sera encore qu'un pis-aller. Notre objectif reste: une politique de plein emploi. Elle seule peut résoudre le problème. Nous devons saisir les possibilités qu'offre la conception neuve sur laquelle repose l'assurance-chômage (mesures destinées à prévenir le chômage) pour en faire un instrument de cette politique.

Pour cela, nous devons voter OUI le 13 juin.

Exposé circonstancié

Introduction

L'assurance-chômage! Un mot qui a été rayé longtemps de notre vocabulaire, ou dont on a usé tout au plus pour affirmer que l'assurance-chômage était devenue une institution dépassée, une machine administrative coûteuse et inutile. Pendant les années de prospérité, un certain nombre de caisses ont été dissoutes. D'autres enregistraient une hémorragie constante de leurs effectifs. Seules quelques-unes continuaient, avec une sage prévision, à recruter des membres.

En 1971 déjà, l'Union syndicale a tenté de mettre fin à ce climat négatif. Elle a attiré l'attention du Conseil fédéral sur une évolution nouvelle: certes, les travailleurs ne sont pas menacés pour le moment par un chômage conjoncturel. Cependant, les progrès de la technique, les modifications des structures qui sont en cours augmentent les risques d'un chômage technologique et structurel - encore que l'on soit dans l'incertitude quant aux branches et entreprises qui seront touchées. Cette perspective doit donc engager non pas à démobiliser l'assurance-chômage, mais à y assujettir l'ensemble des travailleurs. Elle doit être conçue de manière à pouvoir faire face à toutes les nouvelles éventualités.

Cette intervention de l'Union syndicale, complétée par un second mémoire relatif à la "sécurité de l'emploi", n'a trouvé que peu d'écho. Certes, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) a procédé à une enquête pour déceler la nécessité de l'assurance-chômage et l'opportunité de la modifier. Les réponses ont malheureusement été décevantes et ne témoignaient guère de compréhension pour les exigences de l'avenir. Seuls les organisations de travailleurs, le PSS et deux ou trois cantons se sont prononcés pour une assurance-chômage obligatoire sur le plan fédéral pour l'ensemble des travailleurs. Les associations d'employeurs, les partis bourgeois et la grande majorité des cantons ont jugé inopportun "pour le moment" cet élargissement de l'assurance.

Tableau 1: La situation de l'emploi

La situation a évolué tout autrement que les gens à courte vue ne le prévoyaient. Dès 1974, le nombre des fermetures d'entreprises ou de divisions d'entreprise a fortement augmenté; elles étaient généralement dues à des raisons d'ordre structurel. Au début, les travailleurs licenciés ont retrouvé assez facilement un emploi ailleurs mais, pour une partie d'entre eux - qui n'avaient pas de possibilités de recyclage - à des conditions inférieures. Ils subissaient donc les conséquences du chômage "technologique et structurel" sur lequel l'Union syndicale avait attiré l'attention.

En 1975, la surexpansion a été relayée, à l'échelle mondiale, par une récession. Les exportations suisses ont baissé. Le cours surélevé du franc - préjudiciable à la capacité de concurrence - a accentué le recul des ventes à l'étranger. Puis la récession s'est transformée en une crise proprement dite.

Le tableau 1 éclaire cette évolution, et notamment l'augmentation en flèche de l'effectif des chômeurs complets. Il montre aussi que toutes les branches sont touchées, encore qu'à des degrés divers. On constate avec un certain étonnement que le chômage est très accusé parmi les employés de bureau. On peut s'interroger sur le gonflement de l'équipement administratif des entreprises qui a accompagné le boom.

Le chômage partiel est également inquiétant. Il est introduit aux fins d'écartier des licenciements pour que l'entreprise ne soit pas à court de personnel quand la situation s'améliorera. Mais si cette amélioration tarde trop, ou si l'entreprise croit pouvoir se procurer ultérieurement les collaborateurs dont elle aura besoin, elle rétablit l'horaire normal de travail et procède à des licenciements. Plus la récession se prolonge et plus nous devons envisager cette éventualité.

Les chiffres qui figurent au bas du tableau sont d'une grande importance. Ils montrent que, dans l'espace d'un an, 200 000 emplois environ ont disparu. Dans ce chiffre sont compris les 31 579 chômeurs complets, les quelque 100 000 travailleurs étrangers qui ont quitté le pays, ainsi que les 70 000 personnes qui ont renoncé à leur activité, mais sans s'annoncer comme chômeurs (femmes occupées à temps partiel, pensionnés, etc.). Ce recul du nombre des emplois a des répercussions conjoncturelles: il se traduit par une baisse du pouvoir d'achat; cette baisse est encore accentuée par la politique pratiquée par le patronat (refus d'accorder la pleine compensation du renchérissement et tentative de réduire les salaires). Les prestations de l'assurance-chômage ne peuvent compenser qu'en faible partie ce recul du pouvoir d'achat. Cela signifie que l'assurance n'est pas, à elle seule, un moyen de surmonter la crise et qu'elle doit être complétée par des mesures visant à créer des possibilités de travail et par une politique financière et conjoncturelle appropriée de l'Etat.

Mais derrière ces chiffres, il y a des destinées, des inquiétudes, des souffrances, des révoltes: le mécontentement des jeunes travailleurs qui viennent de terminer leur apprentissage et ne trouvent pas d'emploi dans la profession de leur choix; les soucis et les angoisses du père de famille dont le gain a été réduit de 10, de 20% ou davantage; le sentiment d'humiliation qui saisit les travailleurs âgés "mis au rancart"; la désespérance des travailleurs étrangers de nouveau contraints d'affronter dans leur pays l'incertitude et la misère qui les avaient poussés à émigrer. Tout cela confirme que l'assurance-chômage n'est qu'un palliatif et qu'elle ne saurait être substituée aux mesures propres à rétablir le plein emploi.

Tableau 2: Les lacunes de l'assurance actuelle

Ce tableau rend ces lacunes saisissables; il éclaire aussi de quelle manière la revision doit être conçue pour les écarter.

L'une des principales insuffisances peut être caractérisée comme suit:

Le degré d'assurance est trop faible: Au début de 1975, un cinquième de l'ensemble des salariés étaient encore assurés. Aujourd'hui, la moitié seulement des travailleurs assurables ont adhéré à l'assurance, et cela bien que tous les cantons eussent eu la possibilité de déclarer l'affiliation obligatoire. Alors que tant de citoyens négligeaient leur devoir de prévoyance, on ne peut faire grief aux cantons de n'avoir pas pris cette initiative. La récession aurait évidemment dû les engager à le faire. Enfin, les choses étant ce qu'elles sont, seule une assurance-chômage déclarée obligatoire sur le plan fédéral peut résoudre le problème. Ce n'est cependant possible que si l'article constitutionnel en vigueur est révisé. C'est l'un des objets de la votation du 13 juin. Il n'en reste pas moins que les autres lacunes auraient pu être comblées par la voie législative.

Les objectifs de l'assurance sont trop étroits: Nous avons déjà souligné cette faiblesse. Nous y reviendrons. L'assurance actuelle se borne à corriger les conséquences d'une récession, mais ne concourt pas à les prévenir. Or, prévenir vaut mieux que guérir.

Répartition insuffisante des risques/solidarité déficiente: Chaque caisse constituant une communauté fermée de risques, les bases sur lesquelles elle repose sont trop étroites et la solidarité est déficiente. Les travailleurs de la chimie, par exemple, ne pratiquent la solidarité qu'entre eux, mais pas à l'égard des métallurgistes. Ceux-ci sont aujourd'hui plus fortement touchés par la récession. Leurs cotisations ont été sensiblement majorées, tandis que celles des assurés de la chimie restent minimales. Ces disparités sont incompatibles avec les exigences de la solidarité. Celle-ci appelle une péréquation, que seule une assurance obligatoire pour tous sur le plan fédéral peut réaliser. De cette manière, l'assurance-chômage sera meilleur marché pour tous - et pour en rester à notre exemple: pour les travailleurs de la chimie aussi.

Organisation irrationnelle: Au cours des dernières années, d'aucuns ont dénoncé les structures irrationnelles de l'assurance-chômage, en particulier l'éparpillement des caisses. Certains ont préconisé leur regroupement en une seule caisse fédérale, sous la houlette d'un seul assureur. Les syndicats se sont justement opposés à cette "rationalisation". Les caisses syndicales de chômage sont une expression de la solidarité des membres. Il ne s'agit pas de supprimer les caisses, mais de simplifier leur administration, par exemple, en centralisant l'encaissement des cotisations. En revanche, l'assistance aux chômeurs - manifestation tangible de la solidarité - doit rester une attribution des caisses, syndicales notamment.

Les expériences faites pendant la récession montrent combien les objections que les syndicats opposent à une concentration entre les mains d'un seul assureur sont fondées. Les caisses ont prouvé non seulement qu'elles travaillent de la manière la plus rationnelle, mais qu'elles sont aussi en mesure de défendre les intérêts de leurs membres face à certaines interprétations et décisions des offices du travail plus efficacement que ne pourrait le faire un organe cantonal. Il y a une différence entre la fonction d'un organe officiel central qui fixe les rentes AVS selon des critères précis, déterminés par la loi, et celle d'une caisse de chômage dont les décisions doivent tenir compte de la situation personnelle du chômeur.

Tableau 3: L'assurance obligatoire sur le plan fédéral

Le projet sur lequel nous devons nous prononcer le 13 juin vise à inscrire dans la constitution une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Les détails seront précisés par la loi d'exécution.

Le nouvel article constitutionnel est donc la condition de la réalisation d'une vraie réforme. Le Conseil fédéral a donné quelques indications sur le projet de loi préparé par une commission d'experts. Il a cependant relevé que les avis des organisations d'employeurs et de travailleurs divergent encore sur des points que nous tenons pour essentiels. C'est dire que la loi sera le résultat de compromis. Quels qu'ils soient, ils constitueront un progrès par rapport au régime actuel.

Passons maintenant en revue les principales innovations de la nouvelle conception. Comme nous l'avons dit, l'assurance sera obligatoire pour tous les travailleurs - y compris les apprentis - et sur l'ensemble du territoire. Tous y seront assujettis indépendamment de leur revenu: ceux de l'économie privée et ceux des services publics.

La législation devra cependant tenir compte de divers cas particuliers. Elle concrétisera le principe selon lequel seuls pourront toucher des prestations de l'assurance les travailleurs qui ont effectivement occupé un emploi en Suisse avant d'être en chômage et qui continuent à résider en Suisse. Les saisonniers étrangers sont au bénéfice de contrats temporaires de travail. Pour la durée de ce contrat, ils ont droit, en règle générale, au versement du salaire convenu pour toute cette période - même si le contrat est dénoncé prématurément. Ils ne bénéficieront donc de l'assurance-chômage que dans la mesure où leurs rapports de travail s'écarteront de cette règle.

Quant aux frontaliers, on admet, en règle générale, qu'ils sont assujettis à l'assurance-chômage de leur pays de domicile. Ils ne bénéficieront donc de notre assurance que dans des cas particuliers (chômage partiel).

Il faut également régler la situation des personnes occupées à temps partiel - c'est-à-dire qui ne travaillent qu'irrégulièrement, ou n'ont pas besoin de ce gain pour vivre. Aujourd'hui, le travail à temps partiel est assurable s'il atteint la moitié de l'horaire

normal ou s'étend régulièrement sur vingt heures au moins par semaine. Cette limite est trop élevée. Elle doit être réduite.

Une réglementation analogue est prévue pour les travailleurs à domicile dont le revenu est si bas qu'il concourt de manière notable à l'acquisition du revenu nécessaire pour vivre.

L'article constitutionnel ouvre aux personnes de condition indépendante la possibilité de s'assurer. On ne peut que s'y rallier parce que nombre d'indépendants sont de condition modeste. Il faut cependant éviter que les indépendants ne soient privilégiés - en ce sens qu'ils pourraient s'assurer s'ils se sentent menacés, mais s'en abstenir quand tout va bien. Nous demandons que la possibilité de s'assurer soit ouverte non pas aux individus, mais aux groupes professionnels. Les maîtres-coiffeurs, par exemple, peuvent choisir entre s'assurer ou s'en abstenir. Mais si l'organisation professionnelle se prononce pour l'assurance, l'assujettissement doit alors être obligatoire pour tous les membres de la profession.

Tableau 4: L'éventail des prestations et des cotisations

Il permet une comparaison approximative entre les prestations et les cotisations d'aujourd'hui et celles de demain. Comme l'a proposé la commission d'experts, la nouvelle réglementation sera calqué, sur nombre de points, sur celle de la CNA. L'assurance-accidents est en voie de revision. Elle doit être étendue à l'ensemble des travailleurs. Le cercle des assurés de la CNA et celui des assurés contre le chômage seraient identiques et les prestations en cas de chômage identiques également. Le travailleur qui chôme à la suite de difficultés économiques toucherait 80% de son salaire, comme celui qui chôme à la suite d'un accident. Ce salaire comprend les allocations familiales et pour enfants.

Le gain maximum assurable serait le même pour les deux assurances.

Il y aurait également synchronisation des cotisations pour les deux assurances. L'aménagement des cotisations n'est cependant pas encore au point. Il est probable que les cotisations ne seront pas exigées - comme c'est le cas pour l'AVS - pour l'entier du gain. Elles seraient perçues jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Le revenu dépassant ce plafond ne serait pas soumis à cotisation. La solidarité n'est donc pas aussi complète que celle que garantit l'AVS. Cependant, comme il s'agit d'une assurance limitée pour l'essentiel aux salariés, cette limitation de la solidarité n'a pas les conséquences qu'elle aurait sur le plan de l'AVS - qui est une assurance coiffant l'ensemble de la population.

Nous aborderons, en liaison avec le prochain tableau, les problèmes du recyclage et des subventions.

Tableau 5: Elargissement des objectifs de l'assurance

Comme nous l'avons déjà souligné, la revision vise non seulement à corriger les effets du chômage, mais aussi à le prévenir. Mais dans quelle mesure? sur ce point, les opinions sont encore largement divergentes. Les groupements d'employeurs sont d'avis que l'assurance-chômage ne doit financer des mesures préventives qu'au moment seulement où un travailleur est directement menacé par le chômage. Ses prestations doivent être conçues de manière à n'exercer aucune influence sur la politique structurelle, qui doit rester déterminée par le jeu des mécanismes du marché. A la différence du patronat, l'Union syndicale veut que l'assurance soit l'un des instruments d'une politique de plein emploi. Elle doit donc être un instrument prospectif; en d'autres termes, elle doit pouvoir financer des mesures préventives visant à améliorer la formation et le perfectionnement professionnels -et le recyclage - dès le moment où les perspectives de l'emploi deviennent incertaines dans une profession donnée.

Pour le moment, nous ne savons pas encore laquelle des deux conceptions l'emportera. L'article constitutionnel dispose en termes généraux: l'assurance encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

Le tableau 5 éclaire quelques-unes des possibilités qu'ouvre le rapport du Conseil fédéral.

Tableau 6: Organisation

La revision a également pour objectif de simplifier et d'unifier l'organisation de l'assurance. Le tableau 6 donne une idée des mesures qui peuvent être prises à cet effet.

Tous les mécanismes administratifs et techniques seraient centralisés. Comme c'est le cas dans le cadre de la CNA et de l'AVS, les cotisations seraient perçues à la source par l'employeur. Cette mesure rend superflu l'établissement de listes d'assurés (tout travailleur étant automatiquement assujéti à l'assurance). La caisse n'entre en contact avec l'assuré qu'au moment où celui-ci requiert des prestations. En principe, les caisses existantes seront maintenues, de sorte que tout travailleur syndiqué conservera un contact direct avec la caisse de chômage de sa fédération: c'est elle qui continuera à l'assister de ses conseils et de son aide. C'est elle aussi qui versera les prestations - dont elle opérera ultérieurement le décompte avec le Fonds central de compensation.

Enfin, la notion même de "caisse" ne sera plus la même. Aujourd'hui, les caisses se livrent entre elles à une vive compétition. La cotisation unique y mettra fin. Les caisses seront pleinement des institutions auxquelles les organisations économiques délèguent la fonction de conseiller et d'assister les chômeurs, ou les travailleurs menacés de chômage dans une profes-

sion donnée. C'est une fonction éminemment syndicale. On peut concevoir aussi que l'application de l'assurance devienne toujours plus largement l'affaire d'institutions paritaires des organisations d'employeurs et de travailleurs - mais authentiquement paritaires - à la différence des caisses dites paritaires d'aujourd'hui, dont seul le financement est paritaire. On sait d'ailleurs que le nouvel régime généralise ce mode de financement.

Tableau 7: Les coûts

Ces quelques indications sur l'organisation - qui préoccupent les caisses plus que les membres - sont suffisantes. Ce qui intéresse avant tout les assurés, c'est la question: combien tout cela va-t-il coûter?

Il n'est pas possible de répondre dès maintenant par des données libellées en francs. Les dépenses de l'assurance-chômage seront couvertes en majeure partie selon le système de la répartition. Certains mécanismes de péréquation seront maintenus. Les cotisations seront fixées, selon la situation et les perspectives, de manière à garantir la couverture des dépenses. En phase de plein emploi, elles seront basses, mais elles pourront augmenter rapidement en période de crise. Et inversement. Vous vous interrogez avec une inquiétude assez légitime: que signifie "augmentation rapide des cotisations"? un pour-cent, deux pour-cent ou davantage? où sont les limites?

Le tableau 7 indique les cotisations, libellées en pour-mille du gain déterminant - qui seraient nécessaires pour garantir à un certain nombre de chômeurs 80% du gain antérieur qui est déterminant pendant une certaine durée. Si l'on affrontait, par exemple, un taux de chômage de 3% (3% de chômeurs complets au regard de l'effectif global des assurés), et si chacun touchait des prestations pendant 39 jours en moyenne, la cotisation devrait être fixée à 3 o/06 du gain. Le salarié qui gagne 2000 fr. par mois devrait payer 3 fr. par mois (et l'employeur le même montant). Si l'on atteignait de nouveau le taux de chômage de 6% enregistré en 1936 (qui n'a plus été dépassé depuis), il faudrait, pour que l'indemnité couvre 80% du gain pendant 26 jours, une cotisation de 4 o/00, soit de 4 fr. par mois - dont 2 fr. à la charge de l'employeur. Cependant, comme les chômeurs toucheront demain des prestations pendant une durée plus longue, la cotisation serait probablement un peu plus élevée que 4 o/00.

Ces chiffres démontrent qu'une assurance obligatoire pour tous peut faire face aux charges les plus lourdes avec des cotisations relativement modestes. La même remarque vaut pour les charges imposées par la solidarité. Elles seront nettement plus faibles dans le nouveau système que dans le régime actuel. Pour dissiper les craintes que l'on pourrait encore avoir, rappelons que l'article constitutionnel précise que la loi fixe le taux de cotisation maximum. Cela signifie que si ce maximum ne suffit pas pour couvrir les dépenses, le déficit devra être corrigé par des subsides des pouvoirs publics. On a donc lieu d'admettre qu'en période de faible chômage, la cotisation ne dépassera guère

$\frac{1}{2}$ pour-mille; en période de crise grave, elle pourrait atteindre jusqu'à un pour-cent - mais sans dépasser ce taux. Rappelons que la moitié de la cotisation sera à la charge de l'employeur. Cependant, les chiffres commentés ici ne comprennent pas les dépenses de recyclage, les indemnités pour transferts, etc. Faute d'expérience, il n'a pas été possible d'établir des prévisions.

Tableau 8: Résumé

Nous pouvons dire en résumé que le problème du financement est résolu de manière satisfaisante, sans entraîner des charges excessives pour les assurés et les employeurs. Nous pouvons conclure que la revision garantit une protection complète contre les soucis matériels du chômage, tout en n'exigeant qu'une modeste cotisation.

Dès lors, il vaut la peine de faire l'effort nécessaire pour que le nouvel article constitutionnel soit accepté à une majorité aussi élevée que possible. Plus cette majorité sera forte et plus hautement nous pourrons exiger que la loi d'exécution entre rapidement en vigueur - au début de 1978 au plus tard.

Tableau 1

<u>L'évolution de l'emploi</u>		
Chômeurs complets	1975 Janvier	2 129
	Juillet	8 527
	Décembre	26 258
	1976 Janvier	31 579
Dont:		
Machines et métaux		6 878
Professions commerciales		5 158
Construction		3 921
Professions techniques		2 351
Horlogerie		2 082
Arts graphiques		999
Autres professions		10 190
Chômeurs partiels		120 573
Horaire réduit de 10 à 50%		
(de 3,84 millions d'heures dans l'ensemble)		
Recul du nombre des personnes occupées de		
1974 à 1975		200 000
dont: travailleurs étrangers		100 000

Tableau 2

Lacunes du régime actuel

- trop faible proportion de travailleurs assurés
- objectifs trop limités de l'assurance
- péréquation insuffisante des risques
- exercice insuffisant de la solidarité
- organisation irrationnelle

Objectifs de la revision

- assurance obligatoire pour tous les travailleurs sur le plan fédéral
- élargissement des objectifs de l'assurance
- large péréquation des risques
- solidarité optimale
- organisation simple et rationnelle

Tableau 3

<p><u>L'assurance généralisée et obligatoire</u></p> <p>Seront obligatoirement assurés :</p> <p>tous les travailleurs</p> <ul style="list-style-type: none">- y compris ceux du secteur public- et quel que soit leur revenu
<p>Exceptions éventuelles :</p> <ul style="list-style-type: none">- saisonniers étrangers- frontaliers- personnes occupées à temps partiel (pendant peu d'heures)- travailleurs à domicile dont le gain est bas
<p>Peuvent s'assurer facultativement :</p> <ul style="list-style-type: none">- les personnes de condition indépendante

Tableau 4

Eventail des prestations et cotisations (solution concevable)		
	<u>aujourd'hui</u>	<u>demain</u>
Gain assurable maximum	120 francs par jour	réglementation CNA (actuellement : 150 francs par jour)
Indemnité journalière	célibataire 65% assuré avec charges de famille 70% plus suppl. pour personnes entretenues au maximum 85%	réglementation CNA taux uniforme de 80%
Indemnités de recyclage	ne peuvent être accordées que dans une mesure limitée	intégrées dans le système (tableau 5)
Cotisations	libellées en francs; varient selon la caisse et le revenu pas de contribution patronale obligatoire	réglementation CNA la cotisation est libellée en ‰ du revenu, jusqu'à un plafond de 46 800 fr. La moitié de la cotisation est à la charge de l'employeur
Subventions des pouvoirs publics	à partir d'un certain degré de charge	la subvention est versée dès que la cotisation atteint un certain montant

Tableau 5

<u>Elargissement des objectifs de l'assurance</u>	
<u>Aujourd'hui:</u>	Des prestations ne sont versées qu'en cas de chômage proprement dit
	Aucune mesure préventive n'est prévue
	Un recyclage n'est donc possible que dans une mesure limitée
<u>Nouveau:</u>	Octroi d'aides financières pour prévenir et combattre le chômage
	<u>Possibilités:</u>
	- versement d'indemnités journalières pour le recyclage et le perfectionnement professionnel et remboursement des frais
	- octroi de suppléments pour « mise au courant »; compensation des frais supplémentaires consécutifs à un emploi hors de la localité de domicile
	- compensation de la perte de gain en cas d'acceptation d'un emploi moins rémunéré
	- prestations aux institutions de recyclage et de perfectionnement professionnel
	<u>mais:</u> pas de formation (éducation) permanente
	pas d'office fédéral de recyclage
	pas de politique structurelle

Tableau 6

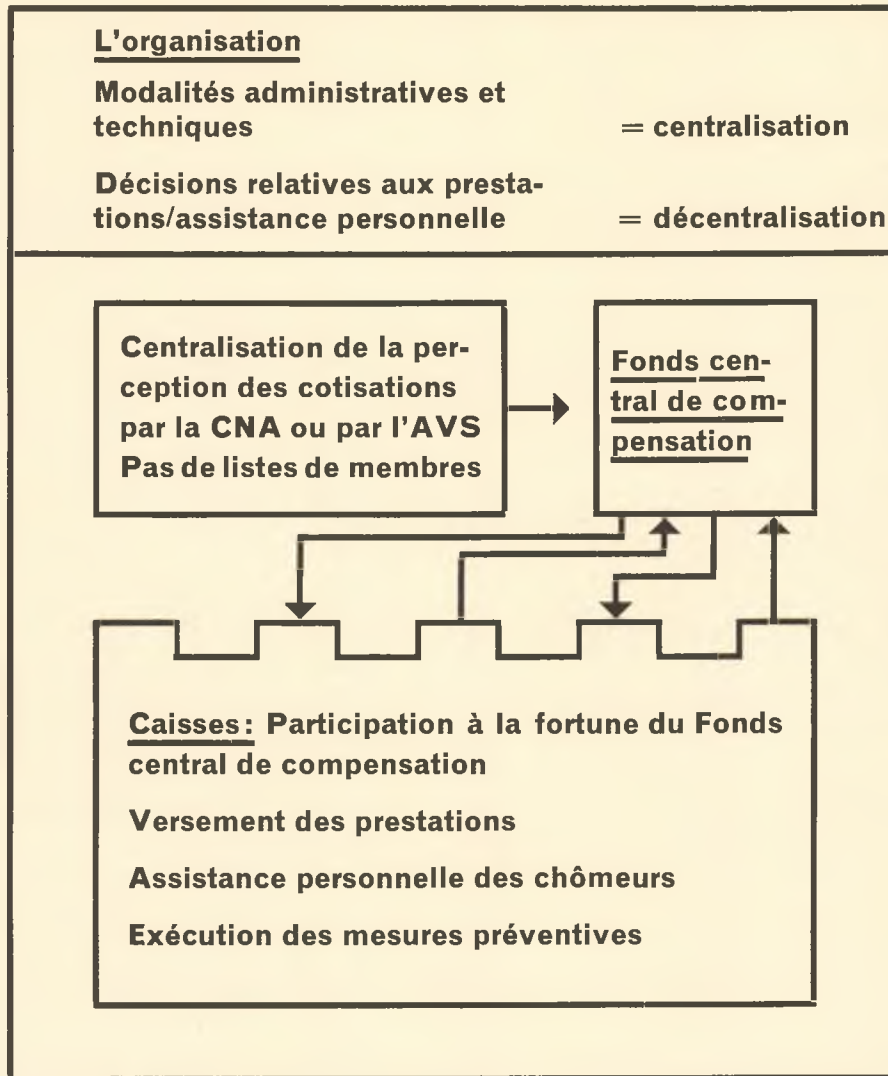


Tableau 7

Dépenses				
Cotisations en pour-miile des revenus déterminants	Le produit de ces cotisations permet de verser les indemnités journalières ci-dessous par bénéficiaire quand le taux de chômage atteint:			
	1%	3%	6%*	8%
0,5	19,5	6,5	3,2	2,5
1	39	13	6,5	5
2	77,5	26	13	9,5
3	116,5	39	19,5	14,5
4	155	51,5	26	19,5

* taux approximatif du chômage en 1936

Bases de calcul	
Assurés	2 680 000
Somme des salaires assurés	79 milliards
Salaire annuel moyen	29 500.-
Gain journalier moyen	95.-
Indemnité journalière moyenne (en pour-cent du gain)	76.- (80 %)
1 % de chômeurs	26 800

Les dépenses de recyclage ne sont pas prises ici en ligne de compte.

L'enjeu du 13 juin :

une revision

– qui garantit une protection complète contre les soucis financiers du chômage – mais qui n'exige en revanche qu'une modeste cotisation.

Nous devons donc accepter la revision constitutionnelle proposée, mais en veillant à ce qu'elle soit appliquée à partir de 1978 au plus tard.

Nouvel article constitutionnel sur l'assurance-chômage :

OUI