

DOCUMENTATION POUR LA PRESSE

Ne doit pas être publiée textuellement

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Embargo : 13.8.76 / 09.00 h

Introduction de l'assurance-chômage obligatoire
(Régime transitoire)

Le régime transitoire qui introduit l'assurance-chômage obligatoire repose sur les six éléments suivants. Premièrement, l'issue positive de la votation populaire du 13 juin 1976 sur le nouvel article 34^{novies} de la Constitution fédérale par laquelle le peuple et les cantons ont exprimé leur volonté d'introduire l'assurance-chômage obligatoire. Deuxièmement, les principes directeurs de la nouvelle assurance fixés dans l'article constitutionnel. Troisièmement, le voeu du Parlement, exprimé lors de l'adoption de l'article 34^{novies}, qu'il soit fait usage de la nouvelle compétence sans délai, si possible au début 1977 déjà. Quatrièmement, la nécessité de décharger sans retard la Confédération et les cantons de l'obligation, insupportable à la longue, d'allouer aux caisses d'assurance-chômage des subventions pouvant atteindre 80 % de leurs versements. Cinquièmement, l'introduction au plus tôt d'une véritable obligation générale de s'assurer en levant les obstacles considérables que présente à cet égard le système actuel. Enfin, il y a lieu d'étudier à fond certains problèmes particulièrement délicats soulevés par la nouvelle conception de l'assurance-chômage (lutte contre les abus, chômage partiel, statut des indépendants, mesures préventives, etc.) et de leur trouver

une solution appropriée. Seule la mise en place des éléments les plus importants qui ne prêtent pas à controverse permet de consacrer le temps nécessaire à l'élaboration du régime définitif. En conséquence, il faut donc introduire le plus tôt possible l'obligation générale de s'assurer et garantir le financement conformément aux lignes directrices clairement tracées par la Constitution.

Le texte de l'article constitutionnel ne règle pas les questions d'organisation. Sur ce point, il s'agissait avant tout de trouver une réglementation qui soit à la fois efficace et rapidement applicable. Il fallait partir de la nécessité d'assurer, conformément à l'article constitutionnel, en principe tous les travailleurs occupés en Suisse. La mobilité croissante des travailleurs devait également être prise en considération. Déjà en 1974, la commission d'experts avait, avec une nette majorité, reconnu que l'obligation générale de s'assurer ne pouvait être rationnelle que si l'affiliation individuelle était supprimée et les cotisations perçues par les employeurs. Entre-temps, les expériences faites ont confirmé ce point de vue; citons, par exemple, le cas d'une caisse publique qui a enregistré 60'000 nouveaux membres à la suite de l'introduction de l'assurance obligatoire sur le plan cantonal et qui, dans l'espace d'une seule année, a déjà dû effectuer 50'000 mutations. Le modèle proposé par la commission d'experts a été présenté dans le message concernant le nouvel article constitutionnel. Il décharge les caisses de travaux administratifs exigeant beaucoup de temps tels que les mutations et la perception des cotisations. Les caisses gardent cependant la tâche importante d'assister les assurés et de verser les prestations.

Il n'était évidemment pas question de créer un appareil administratif pour l'encaissement des cotisations. Il fallait faire appel à une institution déjà en place. Un examen approfondi a montré que seule l'assurance-vieillesse et survivants

(AVS) entrainé en ligne de compte. C'est pourquoi le régime transitoire se base sur le système de l'AVS en ce qui concerne les cotisations. Est en principe tenu de cotiser à l'assurance-chômage celui qui doit payer des cotisations AVS sur le revenu d'une activité dépendante au service d'un employeur, lui-même assujéti à cotisation. (Font exception les travailleurs occupés sporadiquement qui payent leurs cotisations AVS au moyen de timbres.) Le salaire soumis à cotisation est le même dans l'assurance-chômage et dans l'AVS, à l'exception du plafonnement prévu dans l'article constitutionnel; ainsi, la part du revenu qui dépasse 3'900 francs par mois n'est pas soumise à cotisation.

Comme pour l'AVS, l'employeur retient la part des cotisations du travailleur sur son salaire (pour l'assurance-chômage 0,4 %) et la verse avec sa propre part, qui est égale à celle du travailleur, à la caisse de l'AVS dont il dépend. Le taux de cotisation est ainsi de 0,8 % au total. La caisse règle ses comptes avec la centrale de compensation à Genève, comme elle le fait pour les cotisations de l'AVS. Cette centrale transfère le produit des cotisations perçues au fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Le fonds de compensation de l'assurance-chômage assure la compensation financière entre les caisses.

Celles-ci recevront de ce fonds les ressources qui leur sont nécessaires. La fortune du fonds sera placée par les soins de l'Administration fédérale des finances, d'après les directives d'une commission de surveillance dans laquelle sont représentés les associations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les cantons. Dans la situation économique actuelle, il ne faut pas s'attendre à ce que la fortune du fonds augmente considérablement pendant le régime transitoire. C'est pourquoi, il a paru inutile d'élaborer des prescriptions fixant une limite supé-

rieure pour ce fonds; une telle limite sera prévue dans le régime définitif.

Si la situation économique s'améliorait notablement, le Conseil fédéral pourrait faire usage de son droit d'abaisser le taux de cotisation. Il peut également élever ce taux, mais pas au delà de 0,6 %, pour l'employeur et le travailleur. Ce taux maximum sera réexaminé lors de l'élaboration du régime définitif. Dans le cas où les ressources à disposition et les cotisations versées au taux maximum ne suffiraient plus à couvrir les dépenses de l'assurance, il y aurait "circonstances exceptionnelles" au sens de l'article constitutionnel, ce qui obligerait les pouvoirs publics à fournir des prestations financières. Sous le régime transitoire, ces dernières ne seront versées que sous forme d'avances. Dans la mesure où cela est nécessaire, la Confédération accorde en outre des avances pendant la période de mise en train du régime transitoire jusqu'à ce que les cotisations soient à disposition du fonds.

Un organisme de compensation assure la liaison entre le fonds de compensation, qui n'est qu'une simple fortune et ne dispose d'aucun appareil administratif, et les caisses d'assurance-chômage. Cet organisme en particulier procure aux caisses les ressources financières nécessaires au versement des prestations et veille à ce que les cotisations soient encaissées. Là encore, il n'est pas besoin de créer un appareil administratif, puisque c'est l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, déjà chargé sous le régime actuel des tâches de surveillance et de contrôle, qui remplira cette fonction. Pour cela, cet office emploiera probablement deux collaborateurs supplémentaires qui proviendront d'un transfert au sein de l'administration.

En ce qui concerne les prestations, les dispositions actuelles continuent, en principe, à être valables. Cependant, il sera nécessaire de procéder à certaines adaptations causées par l'élargissement du cercle des assurés. L'idée de base est que

les prestations doivent correspondre autant que possible à l'obligation de cotiser et que les assurés ne soient pas défavorisés par rapport au système actuel. Auront droit également aux prestations de l'assurance-chômage, les frontaliers et les saisonniers étrangers qui travaillent en Suisse, ainsi que les étrangers qui exercent une activité lucrative à l'année durant la première année de séjour, puisqu'ils sont tenus de payer des cotisations. Cependant, les étrangers qui exercent une activité lucrative à l'année et les saisonniers n'auront droit aux indemnités qu'aussi longtemps qu'ils se trouvent en Suisse et qu'ils se tiennent à la disposition des autorités du service de l'emploi. Les frontaliers habitant l'étranger n'auront droit aux indemnités que tant qu'ils seront au service d'un employeur lui-même tenu de payer des cotisations en Suisse, c'est à dire, seulement en cas de chômage partiel. La question du chômage complet devra être résolue au moyen d'accords internationaux. Une "exportation des indemnités de chômage" est exclue.

Comme condition générale du droit aux indemnités, chaque assuré doit prouver qu'au cours des 365 jours précédant sa demande, il a exercé, pendant 150 jours au moins, une activité salariée soumise à cotisation. Les jours de travail accomplis à l'étranger ne comptent donc pas. Les nouveaux assurés - parmi lesquels figurent les étrangers qui travaillent pour la première fois en Suisse - ne peuvent bénéficier des indemnités de chômage qu'après avoir exercé une activité lucrative et payé des cotisations pendant 150 jours au moins. Les cas particuliers, notamment les Suisses de l'étranger de retour au pays ou les personnes qui ont travaillé quelque temps à l'étranger, ainsi que les frontaliers suisses travaillant à l'étranger, seront réglés par voie d'ordonnance. Le droit aux prestations des personnes qui entrent dans la vie active sera traité de la même façon et ressemblera à la réglementation actuelle. L'ordonnance règlera en outre la manière dont la maladie, les accidents, le service militaire et le chômage seront pris en compte dans l'indemnisation,

comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui. Il en sera de même pour les invalides et les travailleurs à temps partiel. Dans toutes ces prescriptions d'ordonnance, il faudra veiller à prévenir les abus, sans toutefois établir une réglementation moins favorable pour l'assuré que celle qui existe actuellement. Une disposition nouvelle prévoit que les personnes qui commencent à bénéficier des rentes AVS n'ont plus droit aux indemnités de l'assurance-chômage, car cette dernière n'a pas à couvrir ce risque.

Le calcul des indemnités journalières n'est pas modifié sous le régime transitoire; seul le maximum du gain assuré a été porté de 120 à 150 francs par jour, afin d'harmoniser le salaire soumis à cotisation et celui qui sert de base pour le calcul des prestations; l'indemnité journalière maximum s'élève donc à 127.50 fr.

Pour terminer, on constatera que le système du régime transitoire respecte les principes du fédéralisme suisse: l'encaissement des cotisations et le versement des prestations sont décentralisés, alors que la compensation des charges est centralisée.