

DOCUMENTATION POUR LA PRESSE

Ne doit pas être publiée textuellement

Embargo: 9.12.74 / 09 h.30

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAIL

Berne, le 9 décembre 1974

Nouvelle conception de l'assurance-chômage
Etat des travaux de la commission d'experts

En 1972, le Département fédéral de l'économie publique avait soumis à une procédure de consultation le projet d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Les opinions ainsi recueillies ayant donné une image extrêmement diversifiée et pleine de contradictions, le Conseil fédéral a, en janvier 1974, chargé une commission d'experts, composée de trente-trois personnes, d'étudier "la question d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage et des questions y relatives du marché du travail", présidée par le Directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Les organisations d'employeurs et de travailleurs, les cantons, la science (y compris le droit), ainsi que d'autres milieux étaient représentés au sein de la commission. Elle avait notamment pour tâche d'examiner, à l'intention du Conseil fédéral, quelles possibilités existent en vue de réorganiser l'assurance-chômage, compte tenu des aspects d'ordre politique. Jusqu'à la fin de l'année, elle devait lui fournir les bases pour les décisions à prendre ultérieurement.

La commission s'est réunie pour la première fois le 28 mars sous la présidence de M. J.P. Bonny, avocat, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail; elle a

tenu six séances de un à deux jours et a abouti, le 5 décembre, à une conclusion provisoire. Elle a commencé par élaborer les mesures destinées à éviter les conséquences négatives que pourraient avoir des modifications de structure. Dans le même contexte, elle a également conclu qu'il ne fallait pas s'opposer à ces modifications puisqu'elles constituent une adaptation de notre système économique aux conditions modernes. En revanche, elle fut d'avis qu'il fallait éliminer les aspects négatifs afin que les travailleurs obtiennent une meilleure protection contre le chômage, qu'il dépende de modifications structurelles ou de facteurs conjoncturels. De cette façon, les modifications de structure nécessaires devraient être facilitées sans entraîner des tensions sociales. Dans ce sens, c'est surtout la mobilité des travailleurs qui doit être encouragée. De l'avis de la commission, la réalisation de ces objectifs devrait s'effectuer aussi bien par la voie législative qu'au moyen de conventions entre les partenaires sociaux.

La commission d'experts s'est ensuite occupée de sa tâche principale, à savoir élaborer une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Elle a admis à la majorité que tous les travailleurs devraient être assurés contre le chômage sans égard à l'importance de leurs revenus. Il conviendrait dès lors de remplacer les systèmes d'assurance obligatoire, qui diffèrent d'un canton à l'autre --- la plupart d'entre eux prescrivent l'obligation de s'assurer seulement jusqu'à concurrence d'une certaine limite de revenu --- par une assurance obligatoire sur le plan fédéral sans limite de revenu, ce qui nécessiterait une modification de l'art. 34ter de la constitution fédérale. Cependant, les avis étaient partagés quant à la question de savoir si toutes les catégories de travailleurs étrangers, les saisonniers et les frontaliers notamment, devaient aussi être admis dans l'assurance-chômage. D'autre part, la commission a estimé que, dans certaines circonstances, il fallait que les travailleurs indépendants puissent être admis pour qu'ils soient couverts contre le risque de chômage au cas où ils seraient obligés de renoncer à leur activité

indépendante et ne trouveraient pas d'emploi.

En ce qui concerne les prestations, la commission a estimé qu'il fallait, en principe, adapter l'indemnité journalière de chômage à l'indemnité de maladie de la CNA, ainsi que prolonger la durée pendant laquelle les prestations sont versées. A son avis, cette indemnité journalière doit également être accordée sous certaines conditions, lorsque l'assuré s'astreint à suivre un cours de recyclage ou de perfectionnement professionnel afin de ne pas être au chômage. Dans ce cas, l'assurance-chômage doit prendre aussi à sa charge les frais destinés à couvrir le recyclage ou le perfectionnement professionnel. En outre, et sous certaines conditions, la commission préconise d'autres prestations de l'assurance-chômage afin d'accroître la mobilité professionnelle et géographique de l'assuré: subventions durant la phase initiale en cas de recyclage ainsi que la participation aux frais lorsque l'assuré, pour éviter le chômage, accepte un emploi dans un endroit relativement éloigné de son domicile ou est obligé de déménager; en outre, des prestations de compensation sont accordées à l'assuré qui, pour éviter le chômage, accepte temporairement un emploi dont la rémunération est inférieure à l'indemnité de chômage. Par ailleurs, la mobilité doit être encouragée subsidiairement par les moyens financiers de l'assurance-chômage, par des subventions ou des prêts accordés à des institutions qui ont pour but d'exécuter le recyclage et le perfectionnement professionnel.

La "pièce de résistance" proprement dite des travaux fut la question de l'organisation du nouveau système d'assurance-chômage et de son financement. Une majorité assez forte de la commission s'est prononcée en faveur d'une solution fondamentalement nouvelle. Selon cette solution, les caisses existantes, dans leur forme actuelle, seraient dissoutes; dans ce cas, deux tiers des fonds des caisses resteraient à la disposition des organismes fondateurs, à condition que ces moyens servent des buts sociaux.

Le tiers restant serait versé dans un fonds de compensation pour toute la Suisse dans lequel serait intégré le fonds de compensation des caisses (actuellement 200 millions de francs en chiffre rond). Les organismes fondateurs des caisses actuelles qui voudraient continuer leur activité dans le domaine de l'assurance-chômage et qui rempliraient certaines conditions (on envisage qu'une seule caisse publique ne pourrait fonctionner par canton) pourraient toutefois conserver également le dernier tiers comme fonds de roulement de la nouvelle caisse, dont l'activité serait consacrée à l'octroi des prestations et à l'assistance aux bénéficiaires sur le marché du travail. L'assurance serait financée par des cotisations des assurés et de leur employeur, le taux étant uniforme pour tous les assurés, en pour mille du salaire (avec un plafond correspondant à celui appliqué dans l'assurance-accidents obligatoire). Ces prestations seraient versées globalement au fonds de compensation par l'intermédiaire des employeurs. Des subventions seraient versées seulement lorsque des circonstances extraordinaires l'exigeraient. Le taux des cotisations serait adapté périodiquement aux besoins afin d'éviter, entre autres, que le fonds de compensation ne prenne des proportions démesurées. De plus, les intérêts du fonds de compensation et des capitaux de roulement gérés par les caisses constitueraient une autre source de financement. La moitié des dépenses occasionnées par le versement des prestations serait imputée sur le capital de roulement et ses intérêts, l'autre moitié serait remboursée aux caisses par le fonds de compensation. Dès que le capital de roulement tomberait au-dessous d'une certaine limite, la totalité des prestations serait à la charge du fonds de compensation. Une innovation fondamentale de ce système consisterait à faire en sorte que les caisses n'auraient plus aucun membre enregistré. Lors du premier timbrage auprès de l'office du travail, l'assuré devrait déterminer la caisse dont il désire recevoir les prestations; il va de soi qu'il faudrait éviter une double indemnisation par des mesures techniques. Par rapport au système

actuel, ce procédé permettrait de simplifier dans une large mesure le recensement des personnes assujetties à l'assurance et la perception des cotisations; en outre, le contrôle des membres et les mutations d'une caisse à l'autre disparaîtraient.

Une minorité de la commission voudrait, en principe, maintenir le système actuel des caisses publiques, syndicales et paritaires privées, qui demandent des cotisations individuelles à chaque membre. Elle serait toutefois disposée à accepter une réduction du nombre actuel des caisses (140), ainsi qu'une participation générale des employeurs à la cotisation des assurés (donc aussi pour les membres des caisses publiques et syndicales).

Pour terminer, il convient de souligner que les résultats obtenus au cours des travaux ne sont que des propositions qui doivent servir de base pour les décisions que prendra le Conseil fédéral, conformément au mandat confié à la commission. Un rapport sera soumis au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année.