



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

R A P P O R T

au Conseil fédéral

sur les travaux de
la commission d'experts chargée d'étudier une
nouvelle conception de l'assurance-chômage et
les questions y relatives du marché du travail

Table des matières

- 1 MANDAT DE LA COMMISSION

- 11 Elaboration d'un nouveau régime d'assurance-chômage
- 12 Bases ayant servi aux travaux de la commission
- 13 Sécurité de l'emploi
- 14 Délai imparti et état des travaux (3 étapes)

- 2 DECISIONS PRISES PAR LA COMMISSION

- 21 Première étape / objectifs généraux

- 211 Généralités
- 212 Différents aspects
- 212.1 Politique économique
- 212.2 Politique de stabilisation
- 212.3 Droit du travail
- 212.4 Politique de mobilité
- 212.5 Questions de détail à régler au cours de la 3e étape

- 22 Deuxième étape / Principes fondamentaux de l'assurance-chômage

- 221 Prestations
- 221.1 Prestations traditionnelles en cas de chômage
- 221.2 Prestations en cas de reclassement , de recyclage et de perfectionnement
- 221.3 Autres prestations préventives contre le chômage
- 221.4 Subsidés aux organismes d'exécution
- 222 Assurés
- 222.1 Assurance générale obligatoire pour tous les travailleurs sur le plan fédéral
- 222.2 Etrangers
- 222.3 Travailleurs indépendants
- 222.4 Personnes sans activité lucrative
- 223 Financement
- 223.1 Cotisations des employeurs et des travailleurs exprimées en pour mille du salaire

- 223.2 Plafond des cotisations et des prestations
- 223.3 Principe du financement autonome
- 223.4 Moyens de la Centrale de compensation
- 223.5 Subsidés octroyés par la Centrale de compensation
- 223.6 Taux des cotisations
- 223.7 Variante de la minorité au sujet du financement

- 224 Organisation
- 224.1 Recensement des personnes tenues de s'assurer et perception des cotisations
- 224.2 Centrale de compensation
- 224.3 Caisses (organismes d'exécution dans le domaine des prestations)
- 224.4 Autorité de surveillance
- 224.5 Variante de la minorité au sujet de l'organisation

3 PRISE DE POSITION DE L'OFIAMT A L'EGARD DES DECISIONS DE LA COMMISSION

31 Objectifs d'ordre général

32 Principes fondamentaux de la nouvelle conception de l'assurance-chômage

- 321 Prestations
- 322 Assurés
- 323 Financement
- 324 Organisation

4 PROPOSITIONS DE L'OFIAMT RELATIVES A LA PROCEDURE A SUIVRE

1 MANDAT DE LA COMMISSION

Par un arrêté du 28 janvier 1974, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'étudier la question d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage et les questions y relatives du marché du travail. Les travaux devaient être présidés par le directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

11 La commission avait pour tâche d'examiner comment une nouvelle assurance-chômage pourrait être aménagée, en ayant à l'esprit que ce régime devrait également servir à des fins préventives et permettre une exécution aussi rationnelle que possible de l'ensemble des tâches; il fallait examiner les solutions éventuelles en tenant compte des facteurs relatifs à l'évolution économique et structurelle.

12 Une procédure de consultation au sujet d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage avait eu lieu en 1972 et les résultats obtenus devaient servir de base aux travaux de la commission. Compte tenu des avis extrêmement divers et contradictoires, elle devait se limiter à sélectionner les variantes proposées et, dans la mesure du possible, faire des propositions au Conseil fédéral pour qu'il puisse prendre ses décisions quant à la procédure à suivre.

13 La commission devait en outre traiter les questions relevant du marché du travail, qui sont étroitement liées à l'assurance-chômage. Il s'agissait notamment des problèmes d'emploi en relation avec les modifications d'ordre structurel. Ces problèmes ont été soulevés à la suite des requêtes relatives à

la sécurité de l'emploi que l'Union syndicale suisse avait adressées au Conseil fédéral.*

14 Un délai jusqu'à la fin 1974 était imparti à la commission pour exécuter son mandat. Lors de la procédure de co-rapport inter-départemental, le DEP avait déjà émis des doutes quant à la possibilité de respecter ce délai. La commission a néanmoins pu accomplir les deux étapes les plus importantes de ses travaux en six séances qui ont eu lieu de mars à décembre 1974, deux de ces réunions ayant duré un jour et demi. Durant la première étape, elle a consacré ses travaux aux conséquences des modifications d'ordre structurel et du chômage résultant de facteurs conjoncturels; dans ce contexte, elle a défini, sur une base très large, les objectifs qui doivent être poursuivis et les mesures à prendre pour prévenir et combattre les conséquences d'une telle situation (cf. annexe 1, représentation graphique des objectifs). Lors d'une seconde étape, elle a fixé les principes fondamentaux d'une nouvelle assurance-chômage.

Le Conseil fédéral aura à se prononcer sur les propositions de la commission. Selon les décisions qu'il prendra, la constitution devra éventuellement être modifiée; au cours d'une étape ultérieure, l'élaboration d'un projet de loi et l'étude d'autres problèmes importants relatifs au marché du travail, la sécurité de l'emploi en particulier, feront l'objet de nouveaux travaux.

*
- Requêtes de l'USS au CF du 18.10.71 et 2.6.72;
- Proposition du DEP du 5.6.73 relative à la nouvelle conception de l'assurance-chômage et sécurité de l'emploi.

2 DECISIONS DE LA COMMISSION

21 Première étape / objectifs généraux

211 Généralités

Au cours d'une première étape, la commission a élaboré un document intitulé "Objectifs et schéma sommaire des mesures possibles pour prévenir et combattre les conséquences des transformations structurelles et du chômage cyclique" (cf. annexe 2).

La commission est surtout partie de l'idée selon laquelle les possibilités actuelles pour prévenir et combattre les conséquences des modifications structurelles et du chômage en découlant étaient insuffisantes, surtout en cas de fléchissement important de l'emploi, et qu'il fallait créer quelque chose de fondamentalement nouveau. C'est pourquoi, avant d'aborder la question d'une nouvelle conception, la commission a voulu se rendre compte de l'ensemble des problèmes que pose le fléchissement de l'emploi dans un large contexte, tant du point de vue économique que sous l'angle juridique.

Il a fallu d'emblée tenir compte de l'avis des syndicats, qui se sont exprimés en faveur d'une conception visant avant tout à protéger aussi largement que possible les travailleurs contre les conséquences d'un fléchissement de l'emploi, en mettant essentiellement l'accent sur l'adoption de toutes les mesures imaginables propres à éviter le chômage. Ont été évoquées avant tout des mesures d'ordre général dans le cadre de la politique structurelle, des mesures visant à encourager la mobilité des travailleurs, en particulier au moyen du recyclage et du perfectionnement à une très vaste échelle, ainsi que des dispositions à prendre au niveau du droit du travail en corrélation avec les fermetures d'entreprises etc. D'autre part, les re-

présentants des employeurs se sont déclarés d'accord pour que des solutions constructives soient trouvées, tout en émettant certaines réserves. Ils ont estimé notamment qu'il ne fallait pas, par le biais de l'assurance-chômage, s'engager dans une politique étatique de structuration; c'est ainsi que les mesures de recyclage devaient être aménagées en fonction d'un but précis et qu'il convenait d'éviter à tout prix qu'elles n'aboutissent à la création d'un Institut d'éducation permanente. La création d'un organisme étatique du marché de l'emploi selon un programme approprié, comme c'est le cas en Allemagne, fut refusée catégoriquement. Tous les milieux représentés ont finalement approuvé la tendance selon laquelle il convenait d'assurer, dans chaque domaine, le plus de souplesse possible aux solutions envisagées par les partenaires sociaux.

La commission a réussi à adopter une ligne de conduite pour la plupart des points, à une seule exception près; en outre, ce n'est que sur des questions de détail que des variantes de la minorité ont été retenues.

212 Différents aspects

212.1 Sur le plan de la politique économique, la commission a été à l'unanimité d'avis qu'il ne fallait pas s'opposer aux modifications de structure puisqu'elles constituent une adaptation du système économique aux conditions modernes. Par contre, les répercussions négatives de ces modifications devaient être cernées afin de garantir une meilleure protection aux travailleurs contre le risque de chômage; de cette façon, on faciliterait indirectement la restructuration qui s'impose. Dans cette optique, il convenait d'encourager particulièrement la mobilité des travailleurs, de renforcer la statistique du marché de l'emploi et d'améliorer la coordination sur le plan national entre les offices de placement de caractère non lucratif. Le principe fondamental selon lequel les

mesures prises ne devaient pas tendre vers une politique étatique de structuration ne fut cependant pas contesté. Une minorité a avancé un postulat au sujet de la participation des travailleurs en cas de fermetures partielles ou totales d'entreprises. Des divergences ont en outre surgi quant à l'obligation des employeurs d'annoncer les licenciements importants prévisibles de personnel; à l'avis d'une minorité, cette obligation devait également s'étendre aux admissions futures de travailleurs, tandis que selon le point de vue d'une autre minorité il convenait de laisser tomber complètement ces deux obligations.

212.2 Pour ce qui est de la politique de stabilisation, la commission a voulu accorder la priorité au plein emploi, à condition qu'il ne s'agisse pas de suremploi et pour autant que des raisons impératives n'exigent pas d'autres mesures prioritaires dans l'intérêt général. La commission fut d'avis que si l'emploi était sérieusement menacé il incomberait aux autorités de prendre les mesures appropriées aux circonstances. Compte tenu de l'article conjoncturel, la commission a renoncé à entrer dans les détails.

212.3 Les aspects relevant du droit du travail furent également discutés, mais la commission n'a pris qu'une décision fondamentale, à savoir que les travailleurs devaient être protégés par des prescriptions de droit du travail et par les contrats collectifs contre les conséquences du chômage, dans la mesure où l'extension du système actuel ne pouvait offrir cette garantie. Ce n'est qu'à la troisième étape que les détails seront discutés; dans ce contexte, il faut encore attendre les résultats des travaux d'un groupe d'experts du DEP, chargé d'établir les directives à observer en cas de fermetures totales ou partielles d'entreprises.

212.4 Quant aux aspects inhérents à la politique de la mobilité, on est parti du principe que la mobilité des travailleurs doit être encouragée conformément aux besoins du marché du travail; à cet effet, la conception des mesures ne devrait pas seulement être défensive, mais aussi préventive pour empêcher le chômage. Les arguments avancés au sujet de la politique de développement régional furent également retenus et on a été d'avis que les mesures visant à encourager la mobilité devaient autant que possible tenir compte d'un développement régional harmonieux.

Vu ces différents aspects, la commission accorda beaucoup d'importance à une coordination étroite avec d'autres services qui prennent également des mesures propres à encourager la mobilité. Elle se référa en particulier aux possibilités de recyclage prévues dans la loi sur la formation professionnelle actuellement en vigueur, ainsi que dans la loi sur le service de l'emploi.

En ce qui concerne la politique de la mobilité, quelques remarques ont en outre été faites sur les conditions d'octroi et le montant des prestations, problèmes qui sont traités en détail dans le document consacré aux principes fondamentaux de l'assurance.

Pour ce qui est du recyclage, son exécution doit incomber aux associations d'employeurs et de travailleurs, à des institutions administrées en commun par les partenaires sociaux, éventuellement à des entreprises et, enfin, à des institutions publiques, telles que, par exemple, les écoles des arts et métiers. Un institut central de recyclage n'entre pas en ligne de compte et la création d'organismes fédéraux de recyclage ou de centres relevant de l'assurance-chômage ne peut, à l'avis de la commission, être envisagée qu'en dernier ressort. En posant ce principe, on est parti de l'idée qu'avec

une organisation aussi décentralisée en matière de recyclage, on évitera de gonfler inutilement l'appareil administratif et que, par la même occasion, on garantira la réalisation de systèmes de recyclage et de perfectionnement axés sur la situation économique. Enfin, vu que c'est l'autorité compétente du marché du travail qui examinera, en prenant l'avis des partenaires sociaux, si les conditions pour le recyclage sont remplies, on aura la certitude que les organismes d'exécution n'appliqueront le recyclage qu'après avoir examiné à fond la demande y relative.

- 212.5 Une série de questions isolées ont été abordées brièvement, étant entendu qu'elles seraient discutées à fond lors de la troisième étape. Il s'agit notamment du maintien, pendant le chômage, du droit aux prestations des autres branches de la sécurité sociale et du versement des cotisations correspondantes, de dispositions spéciales dans l'intérêt des personnes qui voudraient exercer une activité salariée pour la première fois ou se réintégrer dans la vie professionnelle après une interruption assez longue; il sera aussi question de l'octroi éventuel de prestations aux travailleurs âgés, qui ne peuvent être reclassés dans leur profession à la suite d'un licenciement et pour lesquels un recyclage ne peut guère être envisagé. La commission abordera également le problème relatif à une extension aussi large que possible de la formation de base au regard de la mobilité des travailleurs qui s'impose de plus en plus de manière générale.

22 Deuxième étape / principes fondamentaux de l'assurance-chômage

Sur la base des objectifs qui ont déjà été déterminés lors de la première étape, les principes d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage ont été arrêtés dans le document intitulé "Décisions relatives aux principes fondamentaux d'une nouvelle réglementation de l'assurance-chômage (cf. annexe 3).

221 Prestations

221.1 Prestations traditionnelles en cas de chômage

Pour répondre aux vœux tendant à adopter des normes uniformes au sein des différentes branches de la sécurité sociale, la commission a été d'accord de proposer que les prestations destinées à couvrir en partie la perte de gain soient versées aux assurés sous forme d'une indemnité journalière dont le montant serait identique à celui de l'indemnité de chômage de la CNA.

La commission a estimé qu'il n'était pas indiqué d'assurer complètement la perte de gain, partageant le point de vue selon lequel l'intéressé devait garder de l'intérêt pour une activité lucrative. En revanche, la question de savoir si les prestations devaient éventuellement être échelonnées en fonction des charges familiales n'a pas encore été tranchée.

Le nombre maximum des indemnités journalières qui peuvent être allouées à l'assuré par an (actuellement 90 indemnités) doit être augmenté de façon appropriée, mais la commission a consciemment renoncé à fixer un chiffre pour l'instant. Lorsque l'assuré aura touché toutes les indemnités auxquelles il a droit, des prestations réduites lui seront accordées dans le cadre des possibilités financières, tout en appliquant d'autres mesures d'ordre économique. Cette proposition a été faite en partant de l'idée qu'il serait sans doute préférable de raccourcir la durée pendant laquelle les prestations normales sont octroyées pour augmenter, en revanche, la durée d'octroi de prestations réduites. Une minorité s'est cependant déclarée contre cette solution.

Les prestations seront allouées quelle que soit la nature du chômage --- conjoncturel, structurel, dû aux intempéries ou partiel ---. (Pour ce qui est du chômage dû aux intempéries, les partenaires sociaux du secteur du bâtiment avaient été

consultés oralement et avaient préféré à l'unanimité que cette forme de chômage soit comprise dans le champ d'application du nouveau régime d'assurance, plutôt que de régler cette question par un accord entre partenaires sociaux). Il conviendra de résoudre certains problèmes dans la législation, notamment au sujet des limites apportées à la demeure de l'employeur par le droit sur le contrat de travail et du calcul de la perte de gain en cas de chômage partiel, ainsi que de la compensation du risque complémentaire causé par des intempéries.

221.2 Prestations en cas de reclassement, de recyclage et de perfectionnement

La commission a exprimé son accord quant à l'octroi d'indemnités ordinaires de l'assurance-chômage à un assuré qui se reclasse, se recycle ou se perfectionne, le nombre d'indemnités pouvant, le cas échéant, être augmenté de façon adéquate avec l'accord des autorités compétentes du marché du travail. De plus, les taxes d'inscription aux cours, les débours nécessaires à l'acquisition de matériel de travail, aux voyages entre le domicile et le lieu de travail, ainsi qu'aux repas et au logement, doivent également être pris en charge par l'assurance-chômage. Pour ce qui touche les conditions d'octroi, la commission s'est exprimée sans réserve pour les principes selon lesquels il fallait que, dans chaque cas individuel, le recyclage ou le perfectionnement entraîne une nette amélioration des possibilités de placement et que les prestations puissent être allouées à des assurés qui sont déjà au chômage; en outre, la majorité de la commission a été d'avis qu'un assuré ne pouvait faire valoir son droit aux prestations que s'il était menacé de licenciement sans faute de sa part et à la condition qu'il soit impossible de lui procurer un emploi convenable dans le cadre de son activité professionnelle habituelle; une forte minorité a par

contre voulu accorder le droit aux prestations même lorsque les prévisions d'emploi et de gain s'annoncent incertaines pour l'assuré. En ce qui concerne l'allocation de telles indemnités, la commission prévoit que l'autorité compétente du marché du travail examinera si les conditions d'octroi sont remplies et donnera son assentiment, après avoir consulté les partenaires sociaux et en tenant compte des besoins au niveau régional.

221.3 Autres prestations préventives contre le chômage

A côté des indemnités de chômage et des prestations de recyclage, la commission a prévu d'autres prestations telles que des suppléments de mise au courant, des dédommagements lorsqu'un nouvel emploi est exercé dans un autre endroit et des compensations de rémunération si le travailleur exerce une activité de rechange et obtient un gain inférieur. Pour ces prestations, l'accord de l'autorité compétente du marché du travail est également nécessaire pour avoir la certitude qu'elles servent vraiment et exclusivement les objectifs visés (cf. chiffres 1.3 à 1.3.3.2 des "principes fondamentaux").

221.4 Subsides aux organismes d'exécution

Conformément à la volonté de la commission, les moyens financiers de l'assurance-chômage ne doivent pas seulement être réservés aux assurés, mais aussi, sous certaines conditions, aux organismes chargés du recyclage et du perfectionnement. Ces organismes doivent être encouragés par des prêts et des contributions à fonds perdu destinés à financer les frais d'exploitation, de construction et d'installation. Toutefois, la majorité de la commission a estimé qu'il ne devait pas exister de véritable droit à ces subsides et que ceux-ci ne devaient être versés qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire sous réserve des prestations prévues par d'autres lois fédérales et dans la mesure où les partenaires sociaux ne four-

nissent pas déjà les montants nécessaires; quant à la minorité, elle s'est opposée à l'adoption de telles réserves (cf. chiffres 1.4 à 1.4.5 des "Principes fondamentaux").

222 Assurés

222.1 Il n'est pas exagéré de dire que la définition du cercle des assurés a constitué le problème-clé de la nouvelle conception de l'assurance-chômage. La commission a été d'avis qu'à l'heure actuelle une couverture d'assurance plus uniforme et complète était indispensable pour tous les travailleurs, d'une part, et qu'il fallait essayer d'obtenir, sur une base aussi large que possible, une répartition générale des risques, d'autre part. De plus, elle a préconisé la suppression des conditions d'assujettissement différentes d'un canton à l'autre, estimant qu'il fallait respecter le principe de l'égalité des droits et que cette formule permettrait une application plus rationnelle du système. Pour toutes ces raisons, la commission a adopté à l'unanimité le principe selon lequel tous les travailleurs doivent être obligatoirement assujettis à une assurance générale sur le plan fédéral, ceci indépendamment du montant de leur revenu.

222.2 Les avis ont été partagés à part égale au sujet de l'assujettissement des étrangers, si bien que les membres ont proposé deux variantes : la première variante tendait à assujettir tous les travailleurs étrangers, y compris les frontaliers et les saisonniers, alors que l'autre variante ne visait que les étrangers dont le statut permet de s'assurer conformément au règlement de la police des étrangers. Une variante soumise au vote précédemment avait été rejetée à la majorité d'une voix; en vertu de cette variante, la réglementation actuelle aurait été appliquée, mais elle aurait été complétée par l'inclusion des frontaliers dans le cercle des assurés, les saisonniers

étant exclus. Compte tenu de ces décisions et de l'importance politique que revêt le problème de l'assujettissement obligatoire des étrangers à l'assurance, cette question est discutée plus amplement au chiffre 322.

222.3 La commission estime que les travailleurs qui exercent une activité indépendante doivent également bénéficier de la possibilité de s'assurer contre le chômage. Il s'agit toutefois d'une assurance volontaire, la décision de s'assurer ne pouvant être prise individuellement mais dépendant du groupe professionnel concerné. En admettant cette solution, on a tenu compte en particulier du voeu exprimé par les milieux représentant les arts et métiers; à leur avis, il convient de protéger certains groupes professionnels dont les membres sont, en dépit de leur statut d'indépendant, souvent presque assimilables à des salariés et qui ont un besoin légitime de s'assurer contre le chômage.

222.4 En revanche, les personnes sans activité lucrative -- on a pensé spécialement aux femmes mariées qui n'exercent aucun emploi -- devraient, à l'avis de la commission, être exclues du cercle des assurés, compte tenu du fait qu'elles n'ont subi aucune "perte" de gain puisqu'elles ne travaillaient pas auparavant. De même, il ne sera pas indiqué que l'assurance-chômage prenne en charge le financement de la réintégration d'une personne dans la vie professionnelle.

223 Financement

Une majorité et une minorité se sont déjà opposées au sein de la commission lorsque l'organisation a été discutée (cf. chiffre 224), ce qui a eu pour résultat de créer automatiquement deux variantes au sujet du financement. Chacune de ces variantes fait l'objet respectivement du chiffre 223.1 à 6 pour la majo-

rité et 223.7 pour la minorité.

- 223.1 La majorité de la commission s'est prononcée en faveur du principe selon lequel l'assurance-chômage devrait être financée par les cotisations des assurés et de leurs employeurs, exprimées en pour mille du salaire. La part de la cotisation dont devra s'acquitter le travailleur n'a toutefois pas encore été fixée.
- 223.2 Contrairement à la décision touchant l'affiliation obligatoire selon laquelle il a été consciemment renoncé à une limite de revenu, la majorité de la commission estime qu'il convient de fixer un plafond pour établir l'assiette des cotisations et les prestations à verser; pour des raisons pratiques, le plafond que prévoit le projet de l'assurance-accidents du travail a été retenu. Une minorité s'est cependant opposée à l'introduction d'un plafonnement des cotisations.
- 223.3 La commission a insisté pour que l'assurance pourvoie principalement à son financement par ses propres moyens. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que les pouvoirs publics devraient être sollicités pour l'octroi de subventions et de prêts, en particulier lorsque l'extension du chômage est telle qu'il faudrait exiger des cotisations trop élevées pour couvrir les dépenses. La commission a renoncé à fixer la limite du taux des cotisations qui, si elle était atteinte, impliquerait une intervention des pouvoirs publics.
- 223.4 A la majorité, la commission a approuvé la création d'une centrale de compensation chargée de recueillir les fonds et de servir d'organisme de liaison entre les employeurs, qui versent le montant total des cotisations prélevées sur les salaires des travailleurs au fonds de compensation, et les différentes caisses compétentes dont la tâche consiste à assister les chômeurs.

Cet organisme doit disposer dès le début de certains capitaux. Il s'agit en premier lieu des moyens dont dispose le fonds de compensation des caisses du système en vigueur (environ 200 millions de francs à l'heure actuelle).

A cette somme vient s'ajouter un tiers du capital des caisses qui se dissoudront au moment du passage à la nouvelle conception; les deux tiers restant seront versés aux organismes assureurs actuels des caisses qui seront dissoutes, ce montant étant destiné à des fins de caractère social. Cette réglementation a été adoptée en raison de l'augmentation constante, pendant des décennies, du capital des caisses alimenté par un cercle relativement restreint d'assurés; un système identique est prévu pour les caisses qui continueront d'exister (cf. chiffre 224.3).

Les intérêts du capital de la centrale de compensation, les cotisations des assurés et de leurs employeurs, les subventions et les prêts éventuels de la part des pouvoirs publics, ainsi que le capital d'exploitation des caisses du nouveau système dissoutes ultérieurement, constituent d'autres moyens de financement.

Outre les moyens dont dispose la centrale de compensation, les diverses caisses doivent également posséder un capital d'exploitation; cette question sera étudiée plus à fond au chapitre consacré à l'organisation.

223.5 La centrale de compensation prélève sur ses fonds les montants qu'elle verse aux différentes caisses selon les décomptes qu'elles lui fournissent ou leur octroie des avances (pour ce qui est des relations entre les caisses et la centrale, voir le chiffre 224.3). La centrale verse en outre les montants prévus aux organismes de recyclage.

223.6 Le montant des cotisations doit être déterminé en fonction des besoins. C'est ainsi qu'il faut éviter d'accumuler des fonds lorsque le marché de l'emploi est favorable; par contre, la commission a insisté pour que les moyens nécessaires soient toujours disponibles. Cet objectif peut être atteint en procédant à une évaluation des besoins pour une période déterminée, d'une part, et en maintenant constamment une certaine réserve de capital en sus des montants destinés à couvrir ces besoins. La commission a renoncé à fixer d'ores et déjà le montant de cette réserve, qui pourrait, par exemple, être exprimé en francs ou en fonction d'un certain nombre d'indemnités.

223.7 Variante de la minorité concernant le financement

A l'encontre des avis exprimés par la majorité de la commission, une minorité s'est prononcée en faveur du maintien de caisses financièrement indépendantes et disposant d'un cercle d'assurés individuels.

Une variante a en conséquence également été proposée en ce qui concerne le financement. Elle préconise que les caisses soient financées par les cotisations individuelles des assurés et de leurs employeurs, ainsi que par des subventions des pouvoirs publics dont l'octroi s'effectuerait dans les mêmes conditions que celles exigées par la majorité (cf. chiffre 223.3). Lors de la discussion, on a en outre proposé une compensation financière plus poussée entre les caisses par rapport au système appliqué jusqu'ici.

Quant à l'octroi de montants aux organismes de recyclage, la minorité a été d'avis que le fonds de compensation des caisses du système actuel devrait s'en charger: son capital pourrait être augmenté, en cas de besoin, par des subsides de la part des caisses, de la Confédération et des cantons.

Organisation

La commission s'est trouvée ici dans l'obligation de rechercher une solution qui soit à la fois simple, rationnelle, facile à appliquer et réalisable du point de vue politique.

Lors de la procédure de consultation, de nombreuses critiques avaient été émises au sujet de l'organisation. L'OFIAMT avait soumis un projet qui prévoyait la suppression des caisses et la création d'un organisme assureur centralisé; la perception des cotisations aurait incombé à l'AVS, alors que les prestations auraient été versées en principe par les offices du travail ou, le cas échéant, par certaines caisses ou organismes fonctionnant comme offices de paiement. Ce projet émanait de l'idée qu'il convenait de trouver un système aussi rationnel que possible, qui serait pratiquement inactif en période de haute conjoncture et ne deviendrait actif que lorsque le versement d'indemnités ou d'autres prestations serait nécessaire.

Lors de cette consultation, c'est surtout la dissolution des caisses qui a été vivement contestée. On a allégué qu'il n'était pas du tout nécessaire de détruire des institutions, qui avaient été administrées de manière irréprochable pendant des décennies par les associations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que par les pouvoirs publics. De plus, on a insisté sur le fait que l'assistance aux membres, en cas de chômage, constituait une activité extrêmement importante aux yeux des organisations des travailleurs, qui ne voulaient à aucun prix y renoncer, encore moins en raison des mesures préventives envisagées.

Ces différentes tendances se sont manifestées nettement dès le début des travaux de la commission. Il fallait dès lors en tenir compte. La commission a en revanche réalisé que le système actuel avec son nombre élevé de caisses indépendantes ne pou-

vait plus donner satisfaction, étant donné qu'elle avait décidé d'adopter une solution moderne au sujet des prestations et d'instituer une assurance générale obligatoire sur le plan fédéral.

C'est sur la base de ces réflexions qu'une nette majorité de la commission a finalement opté pour un compromis entre le système centralisé initialement proposé par l'OFIAMT et le système d'assurance décentralisé actuel. Cette variante intermédiaire est liée à l'idée fondamentale selon laquelle il faut centraliser et automatiser le secteur des cotisations (en renonçant à l'affiliation individuelle à une caisse), canaliser l'entrée des fonds vers une seule centrale de compensation et enfin attribuer aux différentes caisses les tâches consistant à verser des prestations et à conseiller les assurés; ces caisses géreront leur propre fortune grâce au capital d'exploitation dont elles disposeront, mais elles pourront bénéficier d'une large compensation des charges par le fonds de compensation. C'est ainsi qu'il sera possible d'appliquer le principe d'un taux uniforme de cotisation, ce que le système actuel ne permet pas puisque le montant des cotisations dépend des charges et du capital de chacune des caisses (l'annexe 4 illustre la variante intermédiaire).

Vu les résultats de la procédure de consultation, le modèle initial de système centralisé ne fut plus discuté sérieusement. On se trouva ainsi en face d'une variante intermédiaire mise au point selon les chiffres ci-dessous et d'une solution visant à adopter le système actuel. 17 voix se prononcèrent en faveur de la variante intermédiaire et 7 voix en faveur du système actuel auquel seraient apportées quelques améliorations. La variante de la minorité fera l'objet d'un examen au chiffre 224.5.

Pour ce qui est des détails, la majorité de la commission a adopté la solution suivante:

224.1 Le recensement des personnes tenues de s'assurer et la perception des cotisations s'effectueront selon les principes appliqués par la future assurance-accidents. C'est ainsi que chaque employeur prélèvera la cotisation, dont le taux exprimé en pour mille sera uniforme pour tous les assurés, de l'ensemble des salaires et versera ce montant au fonds de compensation de l'assurance-chômage. On appliquera la même base de salaire et le même plafond que ceux prévus par l'assurance-accidents. L'employeur déduira du salaire de chaque travailleur la part du montant de la cotisation à sa charge.

De cette façon, il sera possible de garantir l'assujettissement de l'ensemble des travailleurs -- un système de contrôle approprié devant encore être envisagé -- et la perception des cotisations se fera sans travail supplémentaire et pratiquement sans frais.

224.2 Comme l'indique son nom, la centrale de compensation (avec le fonds de compensation) a pour tâche principale d'assurer la compensation entre les différentes caisses. Elle sert d'organisme intermédiaire de réception des fonds et elle transfère aux caisses les montants dont elles ont besoin. De plus, elle gère les capitaux qui entrent dans son fonds.

La centrale de compensation est aussi compétente pour l'octroi de certains subsides qui doivent être déterminés par voie légale; il s'agit principalement d'allocations aux institutions de recyclage (cf. chiffre 221.4). A l'encontre des différentes prestations qui seront versées aux assurés par les caisses, les subsides aux institutions de recyclage seront donc alloués par un organisme central, étant donné le volume des capitaux engagés et la nature spéciale de ces allocations.

La question relative à la direction de la centrale a d'emblée créé quelques difficultés. D'un côté, il apparut clairement

que l'exploitation administrative devait incomber à un organisme de droit public; de l'autre, les partenaires sociaux attachèrent une grande importance au droit de participer aux décisions. Vu ces circonstances, la commission a adopté une solution selon laquelle la centrale de compensation sera constituée sous forme d'une institution de droit public agissant sous la surveillance d'un conseil d'administration. Les partenaires sociaux, la Confédération et les cantons seront représentés au sein de ce conseil, qui sera principalement appelé à élaborer des directives sur le placement du capital du fonds de compensation et sur l'octroi des subsides aux organismes de recyclage.

La Confédération exercera la haute surveillance sur la centrale de compensation.

224.3 Caisses

Le domaine des prestations relèvera exclusivement de la compétence des différentes caisses. Il s'agit essentiellement des caisses qui ont existé jusqu'ici et qui continueront de fonctionner dans la mesure où les organismes assureurs en exprimeront le désir. Il n'est toutefois pas exclu d'envisager la création de nouvelles caisses. La nouvelle réglementation modifie cependant la nature de ces caisses, qui ne disposeront plus de leur propre cercle d'assurés, comme c'est le cas selon le système actuel, mais auxquelles sera confié le secteur des prestations dans l'intérêt de tous les travailleurs qui choisiront librement une caisse. Comme nous l'avons déjà mentionné brièvement, elles subiront en outre une réorganisation de la structure financière.

Les caisses seront au service des assurés au sens large du terme, c'est-à-dire qu'elles devront en particulier déterminer, dans chaque cas individuel, le droit aux prestations, calculer

le montant des prestations, effectuer le versement de celles-ci, assister et conseiller l'assuré, octroyer des allocations d'assistance qu'elles prélèveront sur leur fonds spécial et verser les indemnités aux assurés qui se recyclent.

Certaines réserves qui ont été formulées par la commission lors de la détermination des prestations devraient garantir dans une large mesure que les caisses n'abusent pas des compétences qui leur sont transmises. Il faut, par exemple, que l'autorité compétente du marché du travail donne son accord pour l'octroi d'indemnités lors de la mise au courant, de dédommagements lorsque un emploi a été accepté en dehors du lieu de domicile et de prestations complémentaires si le travailleur exerce une activité de rechange dont la rémunération est inférieure; son consentement est en outre indispensable en cas de recyclage.

Une question qui demandera encore à être examinée en détail concerne le maintien des caisses paritaires. Sont considérées comme caisses paritaires celles qui ont été créées par un ou par plusieurs employeurs ou par une association d'employeurs, le principe de la parité existant surtout du fait qu'une part de la cotisation est supportée par l'employeur; une parité véritable n'existe en fait que lorsque l'administration de la caisse incombe aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs.

Une grande importance a été accordée aux caisses paritaires jusqu'ici; en effet, d'une part, elles servent de caisses complémentaires à côté des caisses syndicales, surtout dans les régions sans caisses publiques, et elles se distinguent par leur nombre élevé d'assurés, d'autre part. A la fin septembre 1974, on a dénombré au total 51 caisses publiques comptant 262'012 assurés, 31 caisses syndicales avec 171'547 assurés et 57 caisses paritaires avec 101'605 assurés.

Lors des débats sur l'organisation, la commission a relevé les divers problèmes qui se posent et a décidé, par 14 voix contre 9, d'instituer une sous-commission chargée d'examiner s'il se présentait éventuellement une possibilité d'obtenir une parité véritable au titre d'une activité exercée par les partenaires sociaux qui correspondrait aux tendances actuelles.- La commission a décidé de maintenir les trois genres de caisse pour l'instant.

Quant à la question générale de savoir comment seraient réglés les problèmes financiers lorsque les caisses de l'ancien régime passeront au nouveau système, plusieurs aspects ont dû être pris en considération. D'un côté, on a évidemment voulu garder autant que possible les capitaux accumulés dans l'intérêt de l'assurance. On a dû se rendre à l'évidence, d'autre part, que les cotisations d'un petit nombre d'assurés ont augmenté, pendant de longues années, le capital des caisses actuelles (il ne peut être question ici du fonds de compensation); or, si tous les travailleurs étaient obligatoirement assujettis à l'assurance, le nombre actuel des assurés serait quintuplé et tous ces assurés seraient mis au bénéfice des capitaux acquis. Il faut de plus mettre l'accent sur le fait que les membres actuels représentent souvent des assurés avec un revenu relativement faible, parce que l'obligation de s'assurer était, suivant les cantons, subordonnée à une limite de revenus souvent très basse. Il fallait donc laisser une part des capitaux en possession des organismes assureurs, à condition qu'ils les utilisent à des fins de caractère social, comme c'est du reste le cas sous le régime actuel lorsqu'une caisse se dissout. La commission a décidé à une nette majorité de porter cette part à deux tiers. La minorité a opté pour la moitié. (Une réglementation analogue à celle qui est appliquée lorsque les caisses continuent de fonctionner est d'ailleurs aussi prévue en cas de fusion de caisses, de même que pour les caisses qui ne veulent pas poursuivre leur activité dans le cadre du nouveau système. Dans ce dernier cas, le tiers restant est versé au fonds de compensation).

Les caisses qui continuent d'exister doivent administrer de manière autonome le tiers restant au titre de capital d'exploita-

tion destiné au versement des prestations. Les intérêts sont ajoutés au capital et les versements sont supportés à raison de 50 pour cent par le capital d'exploitation et de 50 pour cent par le fonds de compensation. Dans cet ordre d'idées, on a estimé que le capital d'exploitation devait être maintenu à un certain niveau minimum pour assurer le fonctionnement des caisses, mais la commission a renoncé à déterminer ce niveau; elle a seulement prévu que lorsque cette limite sera fixée, il faudra tenir compte des besoins effectifs de chaque caisse. Si le capital de la caisse atteint le niveau minimum, les versements de prestations ultérieures seront supportés complètement par le fonds de compensation.

Pour ce qui est du placement des capitaux d'exploitation appartenant aux caisses, il sera réglé par des prescriptions qui n'ont pas encore été formulées et devront servir uniquement l'intérêt de l'assurance-chômage; de plus, un contrôle adéquat de l'application de ces prescriptions sera institué.

Les caisses devront au surplus garantir les liquidités nécessaires. Elles rendront compte périodiquement à la centrale de compensation des dépenses inhérentes à l'exécution de l'assurance et du montant des prestations qu'elles ont versées.

Etant donné que sous le nouveau régime, les assurés ne seront plus affiliés individuellement, la commission s'est demandée comment une double perception des prestations pourrait être évitée. Quelques membres y ont constaté une certaine faiblesse du système, alors que la majorité a estimé qu'il s'agissait d'un problème purement technique que l'on pourrait résoudre par des mesures appropriées, en chargeant, par exemple, l'office du travail d'établir un certificat lorsqu'il vérifiera si les conditions de chômage sont remplies. La commission s'est dès lors contentée de préciser que de telles mesures devraient être prises.

224.4 Le nouveau système aura évidemment besoin, comme c'est le cas actuellement, d'une autorité de surveillance de la Confédération, qui veillera à ce que l'exécution de l'assurance par les caisses soit correcte et uniforme. La commission a prévu que cet organe sera habilité à donner des instructions.

224.5 Variante de la minorité au sujet de l'organisation

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, 7 membres se sont prononcés en faveur du maintien de l'organisation actuelle, en y apportant quelques améliorations, tandis que 17 voix avaient approuvé la variante intermédiaire.

Outre la conception traditionaliste, toute une série d'arguments ont été avancés à ce sujet. Nous en reproduisons quelques-uns ci-après : il n'y a pas de raison de dissoudre les caisses actuelles, qui ont donné entière satisfaction à leurs membres. En enlevant un tiers des capitaux aux caisses, on susciterait l'opposition de leurs membres. Il serait plus indiqué de conserver en bloc les capitaux accumulés plutôt que de les disperser en supprimant les caisses. On a également souligné que la concurrence entre les caisses, qui se manifeste par des cotisations inégales, joue un rôle important au niveau de la gestion financière. D'autre part, d'autres ont été d'avis que le fonctionnement des anciennes caisses resterait possible même si l'assurance devenait obligatoire sur le plan fédéral, si les différents taux de cotisations étaient ajustés moyennant l'octroi de subventions ou la mise à contribution plus intense du fonds de compensation. Le principe de la subsidiarité de l'Etat impliquerait que des solutions soient trouvées, dans la mesure du possible, par le biais d'organisations autonomes et non par l'Etat. Une cotisation exprimée en pour mille serait inacceptable du point de vue politique, si bien qu'il serait préférable de s'en tenir à des catégories différentes de cotisations et à des taux

fixés en fonction des charges de chaque caisse. En supprimant la perception des cotisations individuelles par la caisse auprès de ses membres, comme le prévoit la variante intermédiaire, tout lien entre les membres et la caisse serait rompu. En étant affiliés à titre individuel, les travailleurs sauraient tout de suite où s'adresser en cas de chômage et leurs rapports avec les syndicats respectifs seraient sauvegardés. Enfin, il fut avancé que l'assujettissement personnel auprès des caisses autonomes assurerait un meilleur contrôle.

Etant donné que le maintien des caisses a constitué, dès le début, un sujet de discorde, la commission a décidé d'accepter que la variante de la minorité figure également dans les "Principes fondamentaux", au sens d'une proposition de la minorité. Cette variante comprend les éléments suivants :

- L'assurance-chômage doit être pratiquée comme jusqu'ici par des caisses reconnues publiques et privées, paritaires et syndicales.
- Une caisse publique est prévue par canton. Plusieurs cantons peuvent administrer en commun une seule caisse.
- Pour les caisses privées, un nombre minimum approprié d'assurés doit être fixé.
- Il convient d'encourager l'ajustement des taux de cotisation au moyen du capital du fonds de compensation.

La minorité a également été d'avis que la Confédération devait déclarer l'assurance-chômage obligatoire; de plus, les employeurs seraient tenus de supporter une part du montant des cotisations qui sont à la charge du travailleur.

3 PRISE DE POSITION DE L'OFIAMT A L'EGARD DES DECISIONS
DE LA COMMISSION

31 Objectifs d'ordre général

Conformément au mandat qui lui a été confié, la commission ne devait pas étudier la nouvelle conception en tenant compte uniquement des facteurs relatifs aux aspects spécifiques de l'assurance, mais elle devait examiner également les questions du marché du travail qui y sont étroitement liées. Nous estimons que le présent document donne un aperçu complet de l'ensemble des problèmes qui se posent.

Les objectifs retenus sont conformes aux vœux exprimés par les Chambres et par l'opinion publique en faveur d'une assurance-chômage moderne qui soit équitable sur le plan social et que notre économie nationale puisse supporter.

Toutefois, font encore défaut les éléments qui seront traités à une étape ultérieure (cf. chiffre 212.5) et qui n'ont pas pu être examinés à fond faute de temps. Comme il s'agit de problèmes spéciaux importants, tels que la retraite anticipée, les questions de droit du travail, etc., le mandat de la commission devrait être prolongé.

32 Principes fondamentaux de la nouvelle conception
de l'assurance-chômage

321 Prestations

Nous estimons que les prestations proposées par la commission peuvent être considérées comme appropriées et supportables à tout point de vue. Elles correspondent en particulier au postulat moderne selon lequel l'assurance-chômage doit être instituée au titre de mesure préventive contre le chômage et, de

plus, assurer une protection au travailleur touché par le chômage conjoncturel. Les propositions faites semblent épuiser à fond toutes les possibilités pratiques; on a toutefois laissé un certain jeu au principe selon lequel le travailleur devrait encore conserver un intérêt matériel pour le travail et le recyclage au lieu de dépendre des indemnités de chômage.

Il est peut-être surprenant que la commission se soit occupée, dès les débuts de ses travaux, de tant de détails à propos des prestations. Mais elle a estimé qu'il convenait de créer au préalable des conditions claires sur le plan matériel avant de se prononcer sur les dispositions constitutionnelles à formuler. Pour ce qui est des postulats de la minorité qui sont incorporés aux décisions, il s'agit de détails qui pourront être réglés par voie légale.

322

Assurés

Lors de la procédure de consultation, de nombreux avis se sont déjà prononcés en faveur de l'assurance obligatoire sur le plan fédéral pour tous les travailleurs; l'accord unanime de la commission sur ce point est donc fort réjouissant, d'autant plus que l'on a renoncé à subordonner l'assujettissement obligatoire à une limite de revenu. Nous approuvons entièrement cette solution. Elle permet de garantir une protection complète, une répartition maximale des risques et, en conséquence, des cotisations minimales.

A l'heure actuelle, l'assujettissement des étrangers constitue une question délicate et difficile à trancher. Pour des raisons de politique sociale, l'affiliation de tous les étrangers, y compris des frontaliers et des saisonniers, serait indiqué étant donné qu'ils seraient mis sur un pied d'égalité avec les travailleurs nationaux en ce qui concerne l'obligation de cotiser. (Pour les saisonniers, la protection de l'assurance ne pourrait

bien entendu être garantie qu'en cas de chômage survenant pendant la saison commencée). De plus, cette solution serait idéale du point de vue de l'exécution technique; en effet, si certains travailleurs étaient exemptés de l'assujettissement à l'assurance, le montant du salaire sur lequel est prélevée la cotisation serait différent du montant déterminant appliqué par l'assurance-accidents obligatoire, ce qui entraînerait des complications d'ordre administratif pour les employeurs tenus de faire les décomptes. Par contre, en raison de la surpopulation étrangère et de la politique de l'emploi, l'insertion des frontaliers et des saisonniers dans le cercle des assurés peut être contestée. A cela viendrait s'ajouter que, si on les admettait, il faudrait s'écarter du principe selon lequel l'indemnité de chômage ne peut être perçue que si la personne concernée se tient à la disposition du marché local du travail (aptitude à être placé). - Compte tenu de l'évolution future incertaine du marché du travail qui se manifeste actuellement, il paraît indiqué de laisser la question de l'assujettissement des travailleurs étrangers ouverte pour l'instant; il va de soi qu'au moins les catégories de travailleurs, qui sont en droit de s'assurer conformément au règlement en vigueur, seront affiliés sous le nouveau régime.

Nous admettons le principe d'une assurance volontaire en faveur des travailleurs indépendants, tel qu'il a été décidé conformément aux vœux exprimés par quelques membres de la commission, et nous pensons qu'il est réalisable. L'association professionnelle dont font partie ces personnes prendrait la décision quant à l'affiliation de tous ses membres. Les conditions à remplir devront encore être définies soigneusement à un stade ultérieur.

L'exclusion des personnes sans activité lucrative nous paraît correcte, l'assurance n'étant pas destinée à couvrir des risques inexistantes, ni à prendre en charge les frais de recyclage de

personnes qui renouent avec la vie professionnelle au titre de salarié ou, le cas échéant, s'adonnent à une activité lucrative pour la première fois.

323

Financement

Nous nous rallions à la conception de la commission selon laquelle l'assurance doit en principe subvenir à son financement de manière autonome, l'aide des pouvoirs publics au moyen de subventions et de prêts ne devant être sollicitée qu'en cas de besoin, c'est-à-dire lors d'un fléchissement extraordinaire de l'emploi.

Les moyens accumulés et le fait que l'ensemble des travailleurs cotiseraient devraient permettre, dans des conditions normales, de s'en tirer avec des cotisations extrêmement faibles, même si des mesures préventives sont prises.

Il va de soi qu'il n'est guère possible d'apprécier le risque par des calculs mathématiques et d'évaluer ainsi les besoins financiers vu l'incertitude de l'évolution conjoncturelle et des modifications structurelles. C'est pourquoi, nous avons simplement établi un tableau indiquant le nombre d'indemnités qui pourraient être octroyées sur la base des recettes obtenues par des cotisations dont le taux se situerait entre 0,5 et 6 pour mille du salaire, en admettant que 1 à 8 pour cent de l'ensemble des travailleurs salariés soient au chômage (cf. annexe 5).

Nous considérons comme positive la conception selon laquelle l'employeur prend en charge une partie de la cotisation due par le travailleur, même si cette part n'a pas encore été fixée. De même, le plafonnement des cotisations et des prestations nous paraît justifié; en effet, l'assurance ne peut pas à elle seule s'engager à couvrir la perte de salaires élevés dépassant la moyenne et il faut également tenir compte de la solidarité entre cotisants qui doit être ménagée.

Rappelons enfin que la commission a décidé que les organismes assureurs en fonction jusqu'ici resteraient en possession des deux tiers du capital des caisses. Cette solution nous paraît raisonnable puisque les caisses ont été alimentées jusqu'ici par les cotisations de cercles d'assurés plus ou moins restreints du point de vue numérique et que cette formule permet d'introduire un système simple, économique et généralisé. Sous le régime actuel, une partie du capital est également laissée aux organismes assureurs en cas de liquidation de caisses, ces derniers étant tenus d'utiliser ces fonds à des fins de caractère social, pour des caisses de pension, par exemple.

324

Organisation

La variante intermédiaire qui a été adoptée par la majorité de la commission nous paraît constituer la formule optimale comme compromis entre un système rationnel et un système réalisable du point de vue politique. Elle correspond à l'ensemble des exigences posées par le Professeur Brauchlin en vue de l'institution d'un nouveau régime : elle permet une organisation souple en ce qui concerne le personnel administratif nécessaire, dont l'activité serait pratiquement nulle en période de haute conjoncture mais dont le plein rendement serait assuré en cas de besoin. En renonçant au principe de l'assujettissement individuel, elle permet de maintenir les frais administratifs à un niveau très bas. Elle tient compte de la coopération et des relations entre les partenaires sociaux, d'une part, et entre les syndicats et leurs membres, d'autre part. Les membres sont libres de choisir la caisse qui leur convient. Enfin, elle prend en considération ce qui a existé et ce qui existe dans la mesure où c'est raisonnable et possible en fonction de l'aménagement rationnel de l'assurance.

C'est pourquoi, nous pensons que la variante intermédiaire adoptée par la majorité devrait être concrétisée par la suite. Conformément aux avis exprimés au sein de la commission d'experts, elle a également de bonnes chances de réalisation sur le plan politique. En revanche, il ne semble pas vraiment utile de conserver le régime actuel avec ses caisses autonomes, car grâce à la variante intermédiaire il est possible de tenir compte des revendications des associations en matière d'assistance aux travailleurs. Du reste, seule une très faible minorité défend encore le maintien de ce système dont l'exécution est beaucoup moins rationnelle.

Compte tenu des réponses obtenues à l'issue de la procédure de consultation et du fait qu'un compromis valable semble se dessiner au moyen de la variante intermédiaire, il sera possible de renoncer à la conception initiale qui visait la centralisation.

4

PROPOSITIONS DE L'OFIAMT RELATIVES A LA PROCEDURE A SUIVRE

Pour instituer le système d'assurance-chômage préconisé par la majorité de la commission, un amendement de la constitution est nécessaire; selon les dispositions constitutionnelles en vigueur, seuls les cantons peuvent introduire l'assurance obligatoire et l'exécution de l'assurance est réservée aux caisses publiques reconnues, ainsi qu'aux caisses privées paritaires et syndicales.

Nous sommes d'avis que les bases établies suffisent à procéder à une modification de la constitution.

Nous sommes en outre convaincus que, sur la base de ce rapport, un projet d'amendement de la constitution devrait être élaboré

sans tarder; compte tenu des expériences faites, il conviendrait de charger également de cette tâche la même commission.

Il nous paraît indiqué finalement de prolonger le mandat de la commission qui, une fois qu'elle aura préparé le projet d'amendement de la constitution, devra poursuivre ses travaux, comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises.

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

Annexes (5)

1. Représentation graphique de l'ensemble des objectifs généraux
2. Décisions de la commission concernant les objectifs
3. Décisions de la commission relatives aux principes fondamentaux de l'assurance
4. Schéma concernant l'organisation (variante intermédiaire)
5. Tableau relatif au financement

Berne, le 23 décembre 1974 / février 1975
DB/AM/kn