

Le nouvel article constitutionnel  
sur l'assurance-chômage

Le 13 juin prochain aura lieu la votation populaire sur le nouvel article constitutionnel concernant l'assurance-chômage. Le texte de cet article est le suivant:

Art. 34<sup>novies</sup> (nouveau)

<sup>1</sup>La Confédération règle par voie législative l'assurance-chômage. Elle peut légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

<sup>2</sup>L'assurance-chômage est obligatoire pour les travailleurs. La loi règle les exceptions. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.

<sup>3</sup>L'assurance-chômage garantit une compensation convenable du revenu et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

<sup>4</sup>L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés; si ceux-ci sont des salariés, leurs employeurs prennent à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La loi fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. La Confédération et les cantons allouent des prestations financières dans des circonstances exceptionnelles.

<sup>5</sup>Les cantons et les organisations économiques participent à l'élaboration et à l'exécution des dispositions légales.

L'article de la Constitution fédérale qui est soumis au vote des citoyens et des cantons doit constituer le fondement d'un meilleur système d'assurance-chômage. Il définit les principes que le législateur appliquera lorsqu'il réglera les détails.

Si on le compare à l'article constitutionnel existant, le nouvel article apporte cinq innovations:

- l'obligation générale de s'assurer pour tous les salariés, et cela sur le plan fédéral;
- l'assurance-chômage facultative pour les indépendants;
- l'encouragement des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage, grâce aux ressources de l'assurance-chômage;
- un nouveau mode de financement de cette assurance;
- et enfin, des simplifications administratives.

L'idée de soumettre le plus grand nombre possible de travailleurs à une obligation de s'assurer fondée sur le droit fédéral s'est graduellement imposée ces trois dernières années. La disposition de la Constitution fédérale, en vigueur jusqu'à présent et en vertu de laquelle les cantons sont compétents pour introduire l'assurance obligatoire, ne donnait plus satisfaction pour de multiples raisons. Il s'ensuivait notamment qu'en période de plein emploi une petite partie seulement des travailleurs étaient assurés.

Au moment du renversement de la situation sur le marché du travail, il fallut prendre d'urgence des mesures visant à augmenter le nombre des assurés. Ces mesures permirent surtout de sauvegarder la paix sociale grâce à la protection suffisante de l'assurance-chômage. Mais, en créant une base de solidarité plus étendue, elles servirent aussi à consolider le financement de cette assurance. Ces résultats ont été atteints, d'une part, par l'extension des dispositions cantonales relatives à l'assurance-chômage obligatoire et, d'autre part, par les prescriptions fédérales facilitant l'entrée des assurés, en particulier, celles qui ont réduit

les délais d'attente de 6 à 1 mois, en vue d'encourager les entrées facultatives. Ces deux mesures ont, certes, atteint leur but jusqu'à un certain point, puisque le taux des travailleurs assurés a augmenté de 19,8 % en juin 1974 à 38,5 % en décembre 1975. Toutefois, sont apparus, durant cette période, des effets secondaires, en partie vraiment déplaisants, qui ont suscité de nombreuses réactions d'aigreur dans l'opinion publique. C'est ainsi que certaines caisses d'assurance-chômage, de même que les offices du travail, ont été irrémédiablement submergés par le flot subit de demandes d'entrée dans les caisses ainsi que par les procédures d'application de l'assurance obligatoire sur le plan cantonal. Il s'ensuivit quelques retards importants dans le paiement des indemnités et, de leur côté, les offices du travail ne purent pas toujours se consacrer suffisamment à leur tâche principale qui consiste à placer les chômeurs. Mais, même l'entrée dans les caisses avec un délai d'attente sensiblement réduit provoqua souvent de la mauvaise humeur. En effet, cette disposition est, en quelque sorte, en contradiction avec le principe même de l'assurance, lorsque l'intéressé ne consent à s'assurer qu'au moment du danger, et il est donc choquant qu'il bénéficie alors, presque tout de suite, de prestations importantes après n'avoir que très peu cotisé.

Ce sont justement des expériences de ce genre qui ont renforcé l'opinion unanime selon laquelle l'assurance-chômage ne peut être bâtie que sur des fondements sains lorsque la grande majorité des travailleurs y est obligatoirement assujettie, indépendamment du fait que la conjoncture soit bonne ou mauvaise. Naturellement, on doit garder la possibilité de prévoir éventuellement des exceptions, par exemple pour certains groupes d'étrangers ou pour des personnes pour lesquelles il est extrêmement difficile de trouver un emploi. Cependant, régler de tels cas n'est pas l'affaire de la Constitution. Ils seront prévus plus tard dans la loi. Le

texte constitutionnel qui nous est proposé se limite donc à ancrer ce principe de l'assurance obligatoire et des exceptions.

L'assurance des personnes exerçant une activité indépendante, c'est-à-dire les indépendants par opposition aux salariés pose à elle seule un problème qui est des plus complexes. L'article constitutionnel charge la Confédération de veiller à ce que les indépendants puissent s'assurer à certaines conditions. D'après cet énoncé, il ne peut s'agir que d'une assurance facultative, et, là aussi, il appartiendra aussi au législateur de fixer ces conditions. Il sera difficile de trouver, dans ce cas, une solution appropriée et satisfaisante. Bien sûr, il ne peut en aucun cas s'agir d'une sorte de garantie du revenu des indépendants. Une telle conception présumerait tout un appareil de contrôle qui ne correspondrait pas à notre système économique et ne serait guère supportable du point de vue financier. C'est pourquoi la solution devra être plutôt recherchée dans le sens de mesures facilitant l'accès à l'assurance-chômage, plus particulièrement lorsqu'il y a cessation de l'activité indépendante.

Les prestations de l'assurance-chômage doivent consister d'une part dans une compensation équitable du revenu et, d'autre part, dans l'encouragement de mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage. Selon le texte constitutionnel proposé, il appartient au législateur, comme c'était le cas jusqu'à maintenant, de définir avec précision ce qui doit être considéré comme compensation équitable du revenu.

Actuellement, l'indemnité journalière moyenne se situe autour de 60 francs. Selon l'avis de la commission d'experts qui a préparé le modèle de la nouvelle assurance-chômage, les indemnités journalières pourraient être, à l'avenir, alignées sur celles de la CNA (Caisse nationale suisse en cas d'accidents) et la future indemnité moyenne ne différerait

alors guère du chiffre actuel. Mais, les indemnités seront, en tout cas, fixées de manière à ce que les assurés aient encore suffisamment d'intérêts et d'avantages à travailler. Cela signifie concrètement que l'indemnité journalière de chômage doit rester dans un rapport raisonnable avec le gain normal de l'assuré. Il faudra, également, vouer une attention toute particulière au problème du chômage partiel, appelé aussi travail à horaire réduit, afin d'éviter des abus dans ce domaine.

En revanche, ce qui est nouveau, c'est d'inscrire dans la Constitution, déjà, les mesures visant à prévenir et à combattre le chômage. Ces mesures sont conçues en faveur de l'assuré pris individuellement et cela au contraire de l'article conjoncturel de la Constitution fédérale qui, lui, présente les caractéristiques d'une disposition générale de politique économique et, dans une certaine mesure, de politique conjoncturelle. Ces nouvelles dispositions devraient inciter, beaucoup mieux que par le passé, chaque chômeur pris individuellement, à faire usage de toutes les possibilités de travail qui se présenteront, au lieu de se croiser les bras et de se résigner à toucher les indemnités de chômage. A cet égard, nous pensons plus spécialement aux mesures de recyclage et de perfectionnement professionnel, à des indemnités de déplacement et à des compensations de salaire en cas d'initiation à une autre profession. Cependant, on a bien veillé, déjà lors de la rédaction du texte constitutionnel, à ne pas créer une situation aboutissant à la création de nouvelles institutions de recyclage par la Confédération. On s'est donc borné à prévoir la possibilité d'encourager des mesures de ce genre en utilisant à cet effet les ressources de l'assurance-chômage. En outre, il est prévu que cet encouragement de la mobilité de la main-d'oeuvre n'interviendra que dans les limites strictes du marché du travail et de ses exigences, compte tenu également des be-

soins régionaux. Ces mesures préventives revêtiront toute leur importance en cas de chômage structurel, tandis qu'en période de crise généralisée, c'est la garantie de l'indemnité journalière qui sera au premier plan. Mais, dans les deux cas, plus grande est la mobilité de la main-d'oeuvre, plus il y a de chance d'abaisser le taux de chômage. De plus, il importe de ne pas négliger les aspects humains de ces questions.

Le financement est aussi réglé d'une manière nouvelle. En effet, l'assurance doit, pour l'essentiel, pratiquer l'auto-financement. C'est pourquoi il lui faut tirer ses ressources des primes au sujet desquelles les partenaires sociaux sont tombés d'accord pour qu'elles soient réparties par moitié entre les travailleurs et les employeurs. Cette solution a été rendue possible par le souci qui s'est manifesté, à maints égards, de maintenir des cotisations peu élevées. Premièrement, il faut créer une répartition aussi large que possible des risques, afin que ceux-ci soient supportables, et cela au moyen d'une péréquation financière entre les diverses caisses; ce qui n'est pas le cas dans la réglementation en vigueur jusqu'ici où chaque caisse a son propre ménage bien séparé de ceux des autres caisses. Deuxièmement, il faut fixer un plafond du revenu qui sera soumis à cotisation. A ce sujet, on pourrait s'inspirer, par exemple, des prescriptions de la CNA, ce qui signifierait que le revenu salarial ne serait soumis à cotisation que jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 46'800 francs. En cas de chômage, le droit aux indemnités correspondrait évidemment à cette limite. Troisièmement, la loi doit fixer aussi le plafond du taux de cotisation auquel les salaires et traitements seront soumis, plafond qu'on ne pourra pas crever. A cet égard, l'obligation générale de s'assurer revêt une grande importance pour les travailleurs. En effet, elle crée une base de solidarité qui est très étendue

et qui comprend aussi ce qu'on appelle les bons risques, par exemple les fonctionnaires. S'il advenait que les charges de l'assurance-chômage deviennent trop lourdes en raison de la situation sur le marché de l'emploi et qu'elles ne puissent plus être supportées par cette seule assurance, alors les circonstances exceptionnelles obligeront la Confédération et les cantons à octroyer des subventions. Le rôle réservé au législateur sera de préciser en quoi consistent ces circonstances exceptionnelles et de fixer également les limites précitées concernant le plafond du taux de cotisation ainsi que le plafond du revenu soumis à cotisation. Ce faisant, il devra tenir compte des différentes conditions telles que le niveau des prestations octroyées aux assurés, la situation économique générale ainsi que les possibilités financières des pouvoirs publics. Le principe de la répartition des cotisations par moitié, celui de la limitation du taux et du montant des cotisations, celui de l'obligation qui est faite aux pouvoirs publics d'intervenir en des circonstances exceptionnelles et, enfin, celui de l'assurance obligatoire pour tous les travailleurs, seront désormais inscrits dans la Constitution même et, plus tard, le législateur n'aura plus la faculté d'y renoncer. Tout cela constitue une garantie en ce qui concerne les cotisations qui resteront ainsi dans des limites supportables. Des calculs ont indiqué qu'en supposant un chômage atteignant 2 % des travailleurs et une cotisation<sup>totale</sup> de 6 %, il serait possible de servir des indemnités à chaque chômeur pendant 116 jours et demi sans entamer le capital de l'assurance ni diminuer les intérêts de celui-ci.

Quant aux simplifications administratives, c'est tout au plus indirectement que le texte constitutionnel permet de les entrevoir. Elles découlent de la nouvelle réglementation touchant l'organisation prévue et selon laquelle la perception des cotisations sera automatique comme pour la CNA

et l'AVS. L'affiliation individuelle à une caisse particulière tombera et, par là même, tout ce qui concerne actuellement les mutations d'une caisse à l'autre sera supprimé. Dans le système en vigueur jusqu'à présent, les caisses avaient la charge, souvent fastidieuse, d'encaisser les cotisations et de traiter les cas d'entrée et de sortie de la caisse ainsi que les cas de transfert d'une caisse à une autre. Dans le nouveau régime, les caisses conserveront, cependant, leur secteur "prestations". Cela signifie qu'il leur appartiendra comme par le passé, de décider du droit aux prestations, en collaboration avec les offices du travail, et aussi de verser les indemnités, de conseiller les assurés et, d'une manière générale, de s'en occuper. Ce dernier alinéa de l'article constitutionnel proposé fait allusion -- entre autres -- à cela, lorsqu'il prévoit la participation des organisations économiques à l'exécution des dispositions légales sur l'assurance-chômage. En outre, la participation de ces organisations à la mise en oeuvre de prescriptions de ce genre est aussi prévue, dans la Constitution, comme une application du principe de concertation avec les partenaires sociaux. Ce principe doit, en effet, revêtir une importance de premier plan dans la nouvelle conception de l'assurance-chômage.

Le calendrier arrêté prévoit que, tout de suite après la votation populaire du 13 juin 1976, on commence à préparer la loi et son ordonnance d'exécution afin de pouvoir introduire le nouveau système au début de 1978. Cependant, compte tenu de la situation présente, de nombreux milieux ont exprimé le désir d'accélérer, pour le moins, la mise au point des éléments essentiels du nouveau régime. Ils demandent leur mise en vigueur au début de l'année prochaine déjà. Rien qu'en ce qui concerne la procédure parlementaire, il est déjà évident qu'une réglementation transitoire de ce genre devrait se limiter, de par sa nature même, au

strict nécessaire, c'est-à-dire à l'obligation générale de s'assurer et au financement. A l'heure actuelle, on ne peut pas encore dire avec certitude s'il sera possible de gagner cette course contre la montre. Si cela s'avérait réalisable, il serait alors indispensable de retarder quelque peu l'introduction de la réglementation complète et définitive.

Le nouvel article constitutionnel permet de repenser et de remodeler complètement l'assurance-chômage. C'est aussi l'occasion de tirer les leçons des expériences négatives faites avec le système actuel qui est quelque peu vieilli. C'est, d'autre part, le moment opportun pour mieux empêcher les abus dans ce domaine. Ce faisant, on parviendra à créer une oeuvre sociale, à la fois d'avant-garde et de caractère raisonnable, dont le coût ne sera pas, comme c'est trop souvent le cas, à la charge de l'Etat.

---

le 12 mai 1976