

Ad 213
Principales modifications
demandées

(9573) Ketterer, du 5 octobre 1966. (P)

De nombreux milieux de travailleurs constatent avec déplaisir le travail administratif peu rationnel qu'exige l'existence de quelque 180 caisses d'assurance-chômage fonctionnant en vertu d'un système de décentralisation. Les frais administratifs ont cessé depuis longtemps d'être dans un rapport quelque peu juste avec les primes et avec les versements que l'assurance est encore appelée à faire.

Le Conseil fédéral est par conséquent invité à présenter le plus tôt possible un rapport et des propositions concernant la modification à apporter à la constitution pour créer la base d'une large simplification et d'une unification dans ce domaine, telle qu'on les a obtenues dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et de la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents. Il conviendrait d'examiner en particulier de quelle manière un système plus rationnel pourrait être institué pour les caisses, leurs réserves considérables (près de 400 millions de francs) et le fonds fédéral de compensation (près de 150 millions).

Cosignataires: Allgöwer, Bächtold-Berne, Beck, Blatti, Brändli, (Celio), Conzett, Duft, Geiser, Gerosa, von Greyerz, Grolimund, Gugerli, Huber, Keller, König, (Mossdorf), Ott, Schmid Werner, Stachelin, Vollenweider, Wanner. (22)

1967, 19 septembre. Décision du Conseil national: Le postulat est adopté.

(9622) Heil, du 20 décembre 1966. (P)

Un nombre toujours plus grand d'entreprises privées se voient à même de réduire leur personnel par suite de mesures de rationalisation. Quelques uns ont même procédé à des licenciements. La façon dont on a agit récemment à la « Raffinerie du Sud-Ouest » est peu conforme à la politique suivie dans notre pays pour sauvegarder la paix du travail. Des faits de ce genre ou analogues soulèvent d'ailleurs la question du chômage d'ordre technologique. Selon les idées qui ont cours actuellement, il ne serait pas pleinement satisfaisant de régler les choses par le simple versement d'allocations de chômage. Il serait bien plus indiqué de s'appliquer à trouver une normale activité au personnel sans emploi. Ne devrait-on pas offrir de plus larges facilités de reclassement et de perfectionnement professionnels.

Le Conseil fédéral est invité à prêter son attention au problème et à recommander aux conseils législatifs les mesures qui permettraient de mettre l'assurance-chômage et les dispositions qui la régissent au service de la tâche susmentionnée.

Cosignataires: Bachmann, Breitenmoser, Diethelm, Fuchs, Furgler, Gasser, Hagmann, Hürlimann, Kurmann, Leu, Müller-Lucerne, Odermatt, Schuler, Schürmann, Tenchio, Trottmann. (16)

1967, 19 septembre. Décision du Conseil national: Le postulat est adopté.

(10595) P (Berger-Zurich)-Baumgartner - Nouvelle
conception de l'assurance-chômage (10 juin 1970)

La loi fédérale sur l'assurance-chômage, du 22 juin 1951, fait actuellement l'objet d'une révision totale. Ce travail a été précédé par les révisions partielles du 20 mars 1959 et du 29 septembre 1966 mais, à cette époque, on a procédé seulement aux adaptations les plus urgentes, à savoir celles qui ne nécessitaient pas d'importantes études préliminaires. Quelques questions, déjà discutées lors de la dernière révision partielle, devraient maintenant être élucidées puisque 4 ans environ ont passé depuis, de sorte qu'elles pourraient être englobées dans la révision totale de la loi.

Ces questions concernent:

- Une nouvelle conception fondamentale du système actuel de l'assurance-chômage;
- La modification de l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution fédérale relatif à l'application des dispositions de l'assurance-chômage;
- La fusion des caisses, notamment de celles qui ont moins de 500 affiliés;
- L'augmentation du gain journalier assurable, de la limite dégressive, ainsi que des suppléments accordés aux assurés remplissant une obligation d'assistance en raison du renchérissement intervenu depuis la seconde révision partielle;
- L'élévation des taux de l'indemnité de base à 70 pour cent du gain journalier assurable pour les assurés remplissant une obligation d'assistance et à 65 pour cent pour tous les autres assurés.

Le Conseil fédéral est prié de remettre au Parlement un rapport sur toutes les mesures prises, prévues et à l'examen et de préciser à quelle date le message sera prêt.

Cosignataires: (Abegg, Arnold), Baumgartner, (Berger-Olten), Bratschi, (Brawand), Chavanne, Chopard, (Dellberg), Diethelm, Düby, Duvanel, Felber, Gerwig, (Götsch), Haller, Hubacher, (Jaggi, Leuenberger), Muheim, Müller-Berne, Renschler, (Sandoz), Schaffner, Schlegel, Schmid Arthur, (Schneider-Berne), Schütz, Schwendinger, Stich, Tschäppät, Wagner, Waldner, (Weber-Zurich, Weber Max), Weber-Arbon, Welter, Wüthrich, Wyler, (Wyss), Ziegler. (41)

1971 2 décembre: Le postulat est repris par M. Baumgartner.

1972 12 juin: Le postulat, déposé il y a plus de deux ans, est rayé.

(11107) P Mugny. - Assurance-chômage (6 décembre 1971)

La loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951 fait actuellement l'objet d'une révision totale. Dans le cadre de cette révision, différents problèmes se posent et, en particulier, celui d'adapter la conception de l'assurance-chômage à la réalité économique actuelle.

L'évolution de la technique, l'élargissement des marchés, la concurrence toujours plus vive, la concentration des entreprises contraignent les travailleurs, en particulier ceux qui ont acquis un diplôme de fin d'apprentissage et même les cadres, à changer plus souvent que par le passé d'emploi et même d'entreprise.

Nous sommes entrés dans l'ère de la formation permanente.

En complément du postulat Berger du 10 juin 1970, le Conseil fédéral est invité à examiner dans quelle mesure l'assurance-chômage pourrait verser ses prestations non seulement pour couvrir une perte de salaire, mais aussi pour favoriser et promouvoir le recyclage professionnel et la formation permanente des affiliés des caisses.

Cosignataires: Aubert, Bochatay, Butty, Carruzzo, Debétaz, Duvanel, Fontanet, Gianella, Jelmini, Meizoz, Peyrot, Tissières, Wyler. (13)

1972 8 juin. Décision du Conseil national: Le postulat est adopté.

Question écrite Wanner

du 8 mars 1966

Le nombre des personnes au bénéfice de l'assurance-chômage et les montants globaux des indemnités versées ces dernières années diminuent constamment. En 1964, les indemnités versées n'atteignaient plus que 1,75 million de francs. En revanche, les frais d'administration tendent à augmenter. Ils s'élevaient, pour 1964, à 5'093'000 francs au total. Même s'il ne faut pas établir une relation trop étroite entre les frais d'administration et les indemnités versées, on doit constater une disproportion flagrante entre le travail fourni et les prestations. Les cantons auraient juridiquement la possibilité de supprimer l'obligation de s'assurer, mais une telle mesure pourrait difficilement être prise, car on la considérerait comme un recul du point de vue social. Notre conception de l'assurance-chômage est encore fortement marquée par la période de crise. Eu égard à la longue période de plein emploi que nous vivons, il semble que cette conception aurait besoin d'être entièrement révisée. La réglementation actuelle de l'assurance-chômage est juridiquement et pratiquement trop compliquée. L'existence de 185 caisses reconnues par la Confédération permet de conclure à une organisation pléthorique.

Ne serait-il pas judicieux d'intégrer l'assurance-chômage dans la structure bien rodée de l'AVS/AI/APG ? Quelles autres possibilités d'amélioration le Conseil fédéral entrevoit-il ? On pourrait financer momentanément l'assurance-chômage sans perception de cotisations, en mettant à contribution les capitaux accumulés qui ont produit, en 1964, un intérêt dépassant 11 millions de francs.

Au cas où l'assurance-chômage serait intégrée dans le système AVS/AI/APG, les offices du travail pourraient, semble-t-il, se charger d'assurer le paiement des indemnités en plus de leur service de placement sans devoir engager du personnel supplémentaire. L'intégration dans le système des assurances sociales présenterait également l'avantage que tous les travailleurs seraient assurés. La devise fédérale "Un pour tous, tous pour un" y trouverait son application. Il faut déplorer que seules les catégories inférieures de salariés soient assurés contre les risques du chômage.

24.6.1966

(XXXVII - 11) - 301

254

Réponse du Conseil fédéral

Il est exact que la conception décentralisatrice de l'assurance-chômage est aujourd'hui encore, fortement marquée par la période de crise. Cette caractéristique repose, comme dans l'assurance-maladie, sur des données historiques. Lorsque la loi fédérale sur l'assurance-chômage de 1951 fut édictée, il fallut tenir compte de l'existence de plus de 180 caisses. La constitution limitait étroitement la liberté d'agir du législateur. Celle-ci dispose notamment, que "l'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales". En outre, le droit d'instituer des caisses publiques d'assurance-chômage et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général a été réservé expressément aux cantons, afin d'empêcher que la Confédération ne crée une caisse fédérale centrale (art. 34^{ter}, 3e al., const. féd.). Il est bien entendu qu'un tel système décentralisateur engendre, avec sa multitude de caisses autonomes, des frais d'administration relativement élevés.

L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail s'est efforcé depuis plusieurs années, d'engager les caisses ou leurs fondateurs à se grouper. Ainsi, la fusion de toutes les caisses publiques d'un canton (Zurich, Berne, Lucerne, St-Gall, Vaud) ou des caisses d'associations, dont les fondateurs sont réunis dans une organisation centrale, pourrait conduire à une rationalisation considérable et, par là, à une réduction des frais d'administration. Les efforts accomplis dans cette voie par l'OFIAMT se sont heurtés aux caisses elles-mêmes qui ne veulent pas abandonner leur existence propre ni mettre en commun, dans la plupart des cas, leurs fortunes importantes. La Confédération n'a aucune base légale ou constitutionnelle lui permettant d'ordonner de telles fusions.

Une nouvelle conception fondamentale de l'assurance-chômage dans le sens d'une centralisation, en particulier sous forme d'une intégration dans la structure AVS/AI/APG, est impossible sans modifier la constitution. On pourrait concevoir une jonction avec le groupe AVS en confiant, par exemple, la perception des cotisations auprès de l'employeur aux caisses de compensation AVS, ce qui impliquerait l'introduction de l'assurance obligatoire pour tous les salariés. En revanche, le versement des indemnités de chômage devrait être effectué, comme jusqu'ici, en collaboration étroite avec les offices du travail, auxquels incombe le contrôle et placement des chômeurs. Toutefois, une telle réglementation poserait encore de nombreux problèmes qu'il serait difficile à résoudre.

Financer l'assurance-chômage moyennant les seuls intérêts des capitaux accumulés et sans percevoir de cotisations nous paraît irréalisable dans notre régime actuel, du fait que ces capitaux sont répartis de manière très inégale entre les caisses et que la Confédération n'a aucun droit de disposition sur la fortune de ces dernières. De plus, l'absence de toute perception de cotisations serait concevable uniquement dans les limites d'une assurance obligatoire généralisée.

Quant à savoir s'il serait opportun et réalisable d'intégrer, après modification de la constitution, l'assurance-chômage dans le système AVS/AI/APG, cela exigerait, de même que toute autre éventualité, des études approfondies. Le Conseil fédéral se déclare disposé à examiner l'ensemble de ces problèmes.