

Feuille Fédérale

Berne, le 20 octobre 1975 127^e année Volume II

N^o 42

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 75 francs par an; 42 fr. 50 pour six mois; étranger: 91 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

75.076

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une modification de la constitution fédérale en vue d'aménager l'assurance-chômage selon une nouvelle conception

(Du 3 septembre 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'article 34^{novies} destiné à remplacer, en matière d'assurance-chômage, l'article 34^{er}, 1^{er} alinéa, lettre *f*, et 3^e alinéa, de la constitution fédérale.

1 Introduction

Le système d'assurance-chômage en vigueur actuellement procède de l'évolution historique. Issu des années de crise de 1930, il est le résultat d'une prévoyance organisée par certains groupes contre les pertes de revenus dues au chômage conjoncturel. Comme le prouve l'évolution des récentes années, notre économie doit cependant faire face actuellement à de nouveaux problèmes, le chômage structurel notamment. Compte tenu de cette situation, l'assurance doit aussi être en mesure de satisfaire à d'autres exigences. C'est pourquoi, après avoir procédé à un relevé des besoins fondamentaux auxquels devrait répondre un système moderne d'assurance-chômage dans notre pays, une commission instituée par notre conseil a élaboré le projet d'un modèle pour une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Toutefois, pour réaliser ce projet, il faut amender la constitution. Le projet d'un nouvel article constitutionnel a donc été soumis aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux associations économiques de faîte, qui ont dans l'ensemble donné un avis favorable et approuvé le projet.

Le présent message débute par un bref aperçu sur la genèse du nouvel article 34^{novies}. Puis, en partant des constatations faites et de l'évolution du marché du travail, nous précisons et justifions les raisons qui rendent nécessaires une révision de l'assurance-chômage et l'élargissement de la base constitution-

nelle. Ensuite, nous exposons comment il serait possible, de l'avis de la commission d'experts, de remédier aux défauts et de combler les lacunes du système actuel, et quels ont été les résultats de la procédure de consultation. Pour terminer, nous commentons le projet de nouvel article constitutionnel, compte tenu des résultats obtenus lors de la consultation.

2 Généralités

21 Situation initiale

211 Historique

C'est à la fin du siècle passé, lors de la fondation de quelques caisses, que l'assurance-chômage a commencé à se développer. Après l'institution, dans les années huitante, de caisses privées d'assistance créées par quelques syndicats, des caisses communales virent le jour à Berne (1893) et à St-Gall (1894); ce furent les premières caisses publiques en Europe, auxquelles vinrent s'ajouter des caisses paritaires. Ces caisses reposaient presque toutes sur le principe de l'assurance volontaire et ne groupaient qu'un nombre très restreint de travailleurs salariés. Elles étaient destinées à couvrir une partie des pertes de revenus dues au chômage. Très tôt, certains cantons accordèrent leur aide financière aux caisses d'assurance-chômage. En revanche, la Confédération ne s'est pas du tout occupée de ce domaine jusqu'à la première guerre mondiale; ce n'est qu'en 1915 que, pour la première fois, elle est venue en aide aux caisses en leur allouant des subsides qui contribuaient à financer le versement d'indemnités journalières. En fait, c'est la loi fédérale du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage, acte législatif se bornant à régler le versement de subventions, qui a marqué le début de l'aménagement d'une assurance-chômage.

Après que la seconde guerre mondiale eut éclaté, il devint manifeste que la Confédération ne pouvait plus se limiter au subventionnement des caisses. Aussi, en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral édicta, le 14 juillet 1942, son arrêté réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre. C'était la première fois qu'un texte groupait sur le plan fédéral les dispositions régissant l'assurance-chômage. Mais surtout, cet arrêté établissait sur de nouvelles bases le régime financier de cette institution sociale.

Après la fin de la guerre, il parut souhaitable d'incorporer dans la législation ordinaire la réglementation qui avait été édictée en vertu des pouvoirs extraordinaires. Pour cela, il fallait une base constitutionnelle. Celle-ci fut créée le 6 juillet 1947, grâce à l'adoption, par le peuple et les cantons, des articles économiques de la constitution (art. 34^{ter}). En établissant la législation d'exécution, on veilla à maintenir les structures mises en place. La loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951, édictée par la suite, est encore en vigueur, seules quelques modifications y ayant été apportées entre-temps.

212 Article constitutionnel actuel

La loi sur l'assurance-chômage actuellement en vigueur se fonde sur l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre *f*, de la constitution, qui donne à la Confédération le droit de légiférer sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs. Toutefois, le 3^e alinéa de cet article limite sur trois points la compétence de la Confédération. Il prévoit en effet que l'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales, et que le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance obligatoire est réservé aux cantons.

Pour être complets, il convient encore de signaler l'article 31^{quinquies} de la constitution, selon lequel la Confédération prend, conjointement avec les cantons et l'économie privée, les mesures tendant à prévenir les crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage et édicte des dispositions sur les moyens de procurer du travail. Cet article constitutionnel, qui relève de la politique économique et, jusqu'à un certain point, de la politique conjoncturelle, ne peut servir de base à l'assurance-chômage du fait qu'il vise la lutte contre un chômage ayant déjà commencé.

213 Principales modifications demandées

Depuis plusieurs années, le régime actuel de l'assurance-chômage est l'objet de critiques tant au sein du Parlement fédéral et des parlements cantonaux que dans l'opinion publique. Nous citons ci-après les interventions les plus importantes qui ont été faites aux chambres fédérales.

Une petite question Wanner de l'année 1966 faisait état du recul du nombre des assurés et de frais d'administration très élevés en dépit de la diminution des prestations versées. Son auteur demandait que l'assurance soit organisée de façon rationnelle et qu'elle soit éventuellement intégrée dans le régime AVS/AI. Il suggérait que les offices de travail compétents en matière de placement soient chargés du versement des prestations. En même temps, il exprimait le désir que la couverture du risque soit étendue à l'ensemble des salariés.

Un postulat Ketterer de l'année 1966 critiquait principalement le système décentralisé qui entraînait des dépenses disproportionnées. Il demandait dès lors que la constitution soit modifiée pour qu'il soit possible de jeter les bases d'un régime sensiblement simplifié et uniformisé, semblable aux systèmes de l'AVS et de la CNA. Selon ce postulat, il fallait aussi examiner notamment de quelle manière les caisses existantes et leurs avoirs, ainsi que le fonds de compensation des caisses, pourraient être intégrés convenablement dans un système d'assurance plus rationnel.

Un postulat Heil de l'année 1966 se référait aux mesures de rationalisation entreprises dans les établissements et au problème posé par le chômage technologique, qui avait ainsi passé au premier plan. Il demandait s'il ne

convenait pas d'offrir aux personnes touchées davantage de possibilités de se recycler professionnellement et de perfectionner leurs connaissances. Il suggérait en outre qu'on examine dans quelle mesure l'assurance-chômage pourrait permettre d'atteindre cet objectif.

Un postulat Berger (Zurich) de l'année 1970 (ancien postulat du conseiller national Baumgartner) demandait un rapport sur toutes les mesures prises dans le domaine de l'assurance-chômage et sur celles qui étaient examinées. Au nombre des exigences expressément formulées, mentionnons celles qui demandaient que le système d'assurance actuel soit revu à la lumière d'une conception fondamentalement nouvelle et que l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution, qui concerne l'exécution de l'assurance-chômage, soit modifié.

Un postulat Mugny de l'année 1971 invitait le Conseil fédéral à examiner, en sus des questions soulevées dans le postulat Berger, dans quelle mesure l'assurance-chômage pourrait aussi contribuer, par ses prestations, à encourager le recyclage professionnel des assurés et un perfectionnement continu.

Ces quatre postulats ont tous été acceptés.

214 Travaux exécutés sur la base de ces interventions

214.1 *Projet 1971|1972*

A la suite de ces interventions parlementaires, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a élaboré en 1971, sur mandat du Conseil fédéral, un projet de réforme de l'assurance-chômage. Conformément à la décision du Conseil fédéral, ce projet fut, en février 1972, soumis pour avis aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux associations économiques.

En vue d'obtenir une rationalisation, le projet prévoyait en particulier la création d'un organisme assureur central et la dissolution des 153 caisses indépendantes qui existaient alors.

Les avis exprimés étaient extrêmement contradictoires. Presque chaque point du projet était contesté. Ce n'est que sur le principe selon lequel l'assurance-chômage devait être améliorée que ces avis concordèrent. En revanche, ils divergeaient fortement sur la procédure à adopter à cet effet; les propositions faites ne concernaient souvent que des points très secondaires. La centralisation proposée a tout particulièrement donné lieu à controverse. L'essor économique avait à l'époque un effet nettement modérateur sur la volonté de réformer le système.

214.2 *Projet de 1974*

Le 5 juin 1973, alors que la surchauffe économique était encore très marquée et que de larges milieux considéraient l'assurance-chômage plutôt comme un anachronisme, le Département fédéral de l'économie publique nous a proposé de faire poursuivre les travaux en vue d'une réforme de l'assurance-

chômage. En raison du résultat disparate de la consultation, on proposa l'institution d'une commission d'experts. Le 28 janvier 1974, nous avons désigné la commission et l'avons chargée d'examiner comment le système actuel pourrait être réorganisé, l'un des objectifs de la revision étant de mettre dorénavant en œuvre des mesures préventives et d'obtenir une exécution des tâches aussi rationnelle que possible. Les solutions retenues devaient, selon le mandat donné, être considérées en étroite relation avec l'évolution économique et structurelle. C'est dans cette optique et compte tenu des résultats de la consultation qu'il convenait d'élaborer des projets politiquement acceptables.

Le 28 mars 1974, la commission d'experts, composée de représentants des partenaires sociaux, des cantons, de la science et d'autres milieux, entreprit ses travaux sous la présidence du directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Au cours de six séances, elle élaborait un projet de nouveau régime en tenant compte des exigences posées. Ses travaux furent achevés à la fin de 1974; ils sont commentés en détail dans le rapport que l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail nous a adressé le 23 décembre 1974 et dont nous avons pris acte par décision du 27 janvier 1975. Nous nous sommes ralliés aux conclusions de la majorité de la commission d'experts quant aux quelques points prêtant à discussion et avons chargé le Département fédéral de l'économie publique de rédiger, de concert avec le Département fédéral des finances et des douanes, un message à l'Assemblée fédérale qui accompagnait une proposition tendant à modifier l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution, aux fins d'établir les fondements d'une assurance-chômage qui réponde à une nouvelle conception.

22 Appréciation critique de la situation initiale

221 Situation du marché du travail

221.1 L'évolution jusqu'à ce jour

Alors que notre pays a connu, pendant des décennies, le plein emploi, voire le suremploi et la surchauffe, l'activité économique a commencé de fléchir en automne 1974. Ce fléchissement s'est encore accentué durant la première moitié de 1975. La demande globale de biens et de services suisses diminua, si bien que les branches d'acheteurs et de sous-traitants, qui n'étaient pas touchées au premier degré, furent atteintes par répercussion. La situation de l'industrie d'exportation s'aggrava du même coup, surtout en raison de la récession mondiale et de la hausse marquée du cours du franc suisse. Au début, l'évolution était fort différente selon les branches et, au sein de chacune d'entre elles, selon les établissements; plus tard, une tendance à une détérioration se marqua également dans les branches qui n'avaient pas été affectées au début. Simultanément, les difficultés se sont nettement aggravées sous l'effet des processus d'adaptation structurelle. Il était très difficile, au milieu de cette

année, d'évaluer les chances d'une reprise économique vers la fin de 1975. Un optimisme prématuré n'est en tout cas pas de mise. Même si l'activité économique devait se renforcer, cette reprise ne se répercuterait sur le marché du travail qu'avec un certain retard.

Depuis l'automne 1974, les répercussions de cette évolution se font clairement sentir sur le marché du travail. Cela ressort des données statistiques ci-contre sur le nombre de chômeurs complets annoncés auprès des offices du travail et le nombre des places vacantes.

Chômeurs complets en chiffres absolus et en pour-mille de l'ensemble des travailleurs et nombre de places vacantes

Année/mois	Chômeurs complets		Places vacantes
	en chiffres absolus	en pour mille des travailleurs salariés	
<i>Moyenne annuelle:</i>			
1936	80 554	53,207	1 511
1940	14 784	9,765	3 673
1945	6 474	4,119	5 224
1950	9 599	5,495	3 392
1955	2 713	1,553	5 952
1960	1 227	0,572	6 393
1961	647	0,301	6 349
1965	299	0,139	5 250
1973	81	0,030	3 804
1974	221	0,082	2 774
<i>A la fin de chaque mois:</i>			
sept. 1974	92	0,034	2 396
oct. 1974	249	0,093	2 186
nov. 1974	618	0,230	1 654
déc. 1974	1 030	0,384	1 473
janv. 1975	2 129	0,793	2 081
févr. 1975	2 761	1,029	2 410
mars 1975	4 008	1,494	2 602
avril 1975	5 661	2,110	2 629
mai 1975	6 527	2,433	2 805
juin 1975	7 531	2,807	3 071

Ces données appellent quatre réserves. Premièrement, elles ne comprennent que les chômeurs annoncés auprès des offices du travail; toutefois, en raison de l'insécurité qui règne sur le marché du travail et des appréhensions qu'éprouvent

de ce fait les travailleurs, la part des données numériques sujette à caution devrait s'être plutôt réduite depuis quelques mois. Deuxièmement, cette statistique ne s'étend pas au chômage partiel, c'est-à-dire à la réduction des heures de travail du personnel dont les rapports de service sont maintenus. On estime qu'au milieu de 1975, le nombre des chômeurs partiels se situait entre 100 000 et 150 000. Troisièmement, le tableau n'exprime pas non plus les diminutions apparentes des effectifs, qui entraînent une réduction du degré de l'emploi; il s'agit en général de la pratique consistant à ne pas remplacer les personnes qui quittent un emploi ainsi que, dans certains cas, du licenciement des personnes qui continuaient à travailler au-delà de l'âge de la retraite et, parfois, de membres d'une famille dont un ou plusieurs autres exercent déjà une activité lucrative. Enfin, les données dont on dispose ne précisent pas combien d'heures ont été consacrées à la production pour les stocks ou à l'exécution de travaux auxiliaires, ni combien de temps ce genre d'activité pourra encore durer.

Malgré ces réserves, les statistiques précitées donnent une image claire de l'évolution du marché du travail. Même si le nombre des chômeurs exprimé en chiffres absolus ou en pour mille ne paraît pas très important pour l'instant par rapport aux taux de 5 à plus de 12 pour cent atteints actuellement dans d'autres pays industrialisés d'Europe, la tendance toujours plus marquée qui se dégage de ces données exige que des mesures de prévoyance suffisantes soient prises.

221.2 Prévisions

Dans notre pays, il faut envisager la possibilité que, à court et à moyen terme, la demande globale régresse encore et que la situation du marché du travail s'aggrave. Mais, même à longue échéance, on ne saurait exclure de nouveaux fléchissements de l'activité. Sur le plan mondial, la situation économique est devenue plus instable et plus exposée à des perturbations, tant dans le secteur monétaire que dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières et en énergie. De plus, il ne faut pas négliger les effets aggravants que peuvent avoir les facteurs impondérables d'ordre politique. Outre la récession conjoncturelle, notre économie connaîtra inévitablement de nouvelles transformations de caractère structurel. De nombreuses entreprises devront procéder à des conversions; des compressions seront inévitables dans certaines branches de production, qu'il faudra peut-être même supprimer. Dans ces circonstances, il est possible, voire vraisemblable, que des entreprises soient obligées de fermer leurs portes. Indépendamment de la situation conjoncturelle actuelle, il faut s'attendre, à longue échéance, à un chômage structurel ou technologique plus ou moins prononcé.

Pour maîtriser la situation, il faut, d'une part, mener une politique économique et conjoncturelle adéquate et, d'autre part, aménager l'assurance-chômage selon une nouvelle conception.

La politique économique et conjoncturelle touche des domaines tels que la lutte contre les crises et la création de possibilités de travail, la politique monétaire et de crédits, ainsi que la politique financière et le commerce

extérieur. Il n'y a pas lieu d'examiner dans ce contexte si et dans quelle mesure la compétence que la constitution attribue à la Confédération en matière de politique conjoncturelle est suffisante. Il est cependant hors de doute qu'il n'incombe pas à l'assurance-chômage de combler les lacunes que présentent nos moyens d'action en matière de politique conjoncturelle. Sa tâche consiste en revanche à obtenir que chaque travailleur soit, dans une mesure appropriée, couvert contre les risques de pertes de revenu résultant du chômage, et aux fins de prévenir celui-ci, à lui faciliter, par le versement de prestations financières, l'accès à toutes les possibilités de travail existantes.

Les perspectives incertaines qu'offre le marché de l'emploi exigent une assurance-chômage rationnelle garantissant une protection étendue quant au nombre d'assurés et à l'ampleur des prestations. Force est de reconnaître que le régime actuel n'est plus en mesure de satisfaire aux exigences d'une assurance-chômage moderne. En raison de la situation actuelle et de l'évolution qui se poursuit, ce régime est incontestablement trop compliqué et n'est pas assez rationnel; le taux d'affiliation et la base de répartition des risques sont insuffisants et le but de l'assurance par trop limité.

222 Défauts et lacunes du système actuel

222.1 Taux d'affiliation insuffisant

En décembre 1970, on dénombrait, lors du recensement de la population, 2,683 millions de travailleurs au total en Suisse; seuls 19,8 pour cent d'entre eux étaient assurés contre le chômage à la fin de juin 1974; à la fin de décembre, cette proportion était de 20,3 pour cent et, à la fin de mars 1975, de 22,1 pour cent. Plusieurs raisons expliquent ce faible taux d'affiliation. Tout d'abord, une partie des cantons n'ont fait aucun usage de la compétence que leur donne la constitution de rendre l'assurance-chômage obligatoire; d'autres ne l'ont fait que dans une modeste mesure. En outre, les conditions d'emploi très favorables dont notre main-d'œuvre a bénéficié longtemps ne l'ont fréquemment pas incitée à faire usage des possibilités que le droit fédéral lui offrait de s'assurer volontairement. De plus, dans les cantons où l'assurance n'est pas obligatoire ou dans lesquels il n'y a donc pas de caisse publique, il n'était le plus souvent possible jusqu'ici de s'affilier à l'assurance qu'en adhérant à un syndicat qui disposait d'une caisse d'assurance-chômage.

Ces derniers temps, les cantons ont heureusement fait de nombreux efforts pour renforcer l'obligation de s'assurer, les uns de leur propre initiative, les autres pour se conformer aux recommandations que leur a adressées le Département fédéral de l'économie publique. Si méritoires que soient ces efforts et quoique la situation se soit un peu améliorée grâce aux mesures prises, il faut bien reconnaître que le problème est loin d'être résolu. En effet, les réglementations qui ont été améliorées varient fortement d'un canton à l'autre. Cette disparité et le manque de coordination qui en résulte ont d'autant plus de poids qu'il est à prévoir que la mobilité des travailleurs ne cessera de s'accroître dans les années à venir.

L'arrêté fédéral urgent du 20 juin 1975 sur les mesures à prendre aux niveaux de l'assurance-chômage et du marché du travail en vue de lutter contre les fléchissements de l'emploi et des revenus (RO 1975 1078) contribuera certes à améliorer indirectement les conditions d'affiliation; de plus, en raison de l'évolution incertaine de la situation économique, le nombre d'affiliations volontaires a également augmenté. Toutefois, cela ne suffirait pas à résoudre le problème à longue échéance. Comme le prouve l'expérience, il est impossible, à la longue, d'obtenir une couverture suffisante si une assurance obligatoire générale n'est pas instituée par le droit fédéral.

222.2 But trop limité du système actuel

L'assurance-chômage actuelle, institution marquée par ses origines, vise à atténuer les conséquences économiques du chômage, en allouant des indemnités journalières aux travailleurs touchés. Cet objectif répondait aux besoins qui se sont manifestés durant les années de crise où le chômage était général et très répandu. Si l'on considère les conditions actuelles et surtout l'avenir, qui connaîtra sans doute de plus en plus de cas de chômage structurel et technologique, il est manifeste que les objectifs de l'assurance doivent être étendus.

Tant sur le plan de l'assurance que du point de vue de l'économie nationale et des assurés, le versement d'indemnités journalières n'est pas souhaitable aussi longtemps que des possibilités de travail existent. C'est pourquoi une attention spéciale a de tout temps été accordée aux services de placement. Mais un facteur nouveau est intervenu: les processus de restructuration s'étant accélérés au sein de notre économie, les opérations de placement proprement dites ne sont plus suffisamment efficaces parce que la survie de certaines professions et branches n'est plus assurée dans leur ampleur actuelle. Il sera dès lors inéluctable, dans bien des cas, de venir en aide à la personne en quête d'un emploi en la dirigeant vers d'autres régions ou d'autres professions et en lui allouant des prestations financières destinées à couvrir ses frais de déplacement, d'initiation à une nouvelle activité, de recyclage ou d'autres frais. En d'autres termes, cela signifie qu'il faut encourager la mobilité des travailleurs dans la mesure où cela est supportable du point de vue économique et socialement admissible. Chaque cas individuel devra toujours être examiné avec soin, compte tenu des considérations qui relèvent de la politique du marché du travail et de la politique régionale; il s'agit en effet de s'assurer que les conditions permettant de faire bénéficier un intéressé de mesures d'encouragement sont remplies aussi bien quant au fond que sur le plan personnel.

Quant au fond, il faut apprécier la situation régnant sur le marché du travail; il y a lieu d'examiner si et dans quelle mesure il existe encore des possibilités de travail au lieu où réside l'intéressé et dans la profession qu'il exerçait et si une autre profession ou une autre région offrent encore de bonnes perspectives d'emploi. Sur le plan professionnel, il faudra veiller à améliorer le plus possible l'aptitude du travailleur à être placé. Mais il ne saurait être question d'imposer à un travailleur un reclassement contre sa volonté.

En résumé, il importe de retenir que les mesures de recyclage doivent constamment être justifiées selon la situation du marché du travail. Il en résulte que la question de l'éducation permanente – en admettant que l'on veuille vraiment l'instituer – ne saurait être résolue dans le cadre de l'assurance-chômage.

Aussi grand que soit le rôle que peut jouer le reclassement parmi les mesures préventives, il n'en faut pas moins reconnaître ses limites, ne serait-ce qu'au regard des professions et des branches pouvant offrir des postes de travail. En vue d'atteindre les objectifs esquissés, il incombera donc à la législation de déterminer avec précision, compte tenu des exigences propres à chaque cas, l'ampleur des prestations de l'assurance et les conditions dont dépend leur versement.

Du reste, il est déjà possible sous le régime actuel de prendre, bien que d'une façon limitée, des mesures visant à encourager la mobilité de la main-d'œuvre. Toutefois, pour pouvoir appliquer de manière sélective les mesures nécessaires, en considérant la situation dans son ensemble, il faut disposer d'une solide et large base, tant sur le plan de l'organisation qu'en matière financière. En effet, la multitude des caisses actuelles, indépendantes les unes des autres, dont le champ d'application se limite le plus souvent soit à une profession ou à une branche, soit à une région ou même à une entreprise, constitue un handicap majeur. Il est en outre indispensable que l'assurance soit rendue obligatoire par la législation fédérale, cette mesure permettant d'obtenir une meilleure répartition des risques entre les régions et les professions.

Créer les bases nécessaires sur le plan de l'organisation ne signifie cependant nullement qu'on entend écarter les partenaires sociaux. Au contraire, l'importance des organisations d'employeurs et de travailleurs s'accroîtra en raison même de la contribution qu'elles pourront apporter à la solution du problème. Elles sont en effet le mieux à même d'apprécier les besoins et d'appliquer les mesures, puisqu'elles sont directement concernées par les événements économiques et qu'elles connaissent de très près les conditions sociales et professionnelles.

222.3 Répartition trop limitée des risques et système irrationnel

Les caisses sont financièrement indépendantes les unes des autres, si l'on excepte une certaine péréquation entre elles. Etant donné la composition le plus souvent uniforme des effectifs de ces caisses, les risques sont très mal répartis en cas de fléchissements de l'emploi dans la branche; cela vaut en particulier pour les caisses d'entreprise et les caisses des associations professionnelles, souvent aussi pour les caisses régionales. Il suffit d'un nombre relativement restreint de cas de chômage pour que le budget de nombreuses caisses soit déséquilibré.

Lorsque les versements de prestations ne sont pas ou guère nécessaires, les caisses doivent faire face à des tâches administratives de grande ampleur en raison du système d'affiliation individuelle des assurés; à lui seul, ce fait permet

de qualifier d'irrationnel le régime actuel. La perception des cotisations, qui implique fréquemment des rappels et des enquêtes, exige notamment beaucoup de temps. Nous citerons à titre d'exemple quelques données tirées du rapport de gestion d'une caisse publique, aux environs des années soixante: pour un effectif de quelque 40 000 membres, il a fallu envoyer 31 000 rappels et 4000 ordres de paiement ainsi que présenter 1700 réquisitions de saisie, 600 réquisitions de vente et 2300 demandes de retenues sur les salaires. Il en est de même des travaux qu'entraînent les mutations. Etant donné la relation qui existe entre le champ d'activité le plus souvent étroit des caisses et la mobilité croissante des travailleurs, l'affiliation individuelle auprès des caisses a pour effet de provoquer sans cesse des entrées et des sorties qui doivent être enregistrées et confirmées, ainsi que des passages d'une caisse à l'autre qu'il faut contrôler.

Ces raisons expliquent que, malgré le suremploi des années passées et l'absence presque totale de versements d'indemnités, les caisses d'assurance-chômage ont eu à supporter des frais administratifs démesurément élevés, qui deviendront insupportables à la longue.

222.4 Les faiblesses du système à la lumière des constatations faites ces derniers mois

Les constatations faites ces derniers mois et semaines montrent clairement qu'il est certes possible d'apporter graduellement des améliorations au système existant mais que certaines faiblesses qui lui sont inhérentes ne peuvent être éliminées. La pression exercée par la situation économique fait désormais implacablement apparaître celles que nous évoquons ci-après.

D'une branche à l'autre, les effets de la récession sont fort différents. Alors que, dans le secteur secondaire de l'économie, des branches telles que la construction, l'industrie horlogère et l'industrie textile ont subi de graves atteintes, le secteur des services n'a guère été affecté jusqu'à présent. Ces différences dans l'évolution font clairement ressortir l'absence d'une répartition des risques dans le système actuel que caractérisent le nombre et la diversité des caisses. Alors que toute une série de caisses ne connaissent encore pas de problèmes financiers, d'autres sont aux prises avec des difficultés croissantes. Si la récession devait durer longtemps, le fonds de compensation de la Confédération ne suffirait pas à assurer l'équilibre financier.

Le besoin d'une plus grande solidarité entre les assurés est en relation étroite avec la répartition requise des risques. Du point de vue de la justice sociale, il est inacceptable de demander aux travailleurs des branches affectées par la récession de ne bénéficier à la longue que d'une couverture réduite des risques de chômage ou d'accepter une augmentation des cotisations, tandis que la garantie de couverture des risques par l'assurance demeure intacte pour les personnes occupées dans les «bonnes» branches de l'économie et dans les services publics.

La répartition trop étroite des risques et l'inégalité des charges d'une caisse à l'autre ont en outre pour effet que quelques caisses sont également aux prises avec des problèmes de liquidité. Elles ont mené une politique prudente de placement en valeurs sûres; mais en temps d'inflation, même des titres pupillaires ne peuvent souvent être vendus qu'au prix de pertes sensibles. Ces prochaines semaines, les autorités fédérales voueront une attention spéciale à cette question.

Une révision de la loi sur la formation professionnelle opérée en vertu de l'arrêté fédéral urgent a permis d'améliorer les possibilités de soutenir financièrement les mesures de reclassement. Mais, sous le régime actuel, cette amélioration n'est que fragmentaire. Un système équilibré, adapté aux exigences du marché du travail, ne pourra cependant être mis sur pied qu'une fois la nouvelle conception de l'assurance-chômage réalisée. L'expérience a cependant montré tout récemment qu'on ne saurait se bercer de trop grandes illusions quant aux possibilités pratiques de reclassement lors d'une crise affectant l'ensemble de l'économie.

Le flot des affiliations et des mutations a prouvé de manière absolument claire que le système actuel est insuffisant en cas de difficultés économiques de longue durée, ne serait-ce que sur le plan purement administratif. Actuellement déjà, certaines caisses d'assurance-chômage n'arrivent presque plus à maîtriser le volume de travail auquel elles doivent faire face. Il est donc absolument indispensable de rationaliser l'exécution de l'assurance-chômage.

223 Elimination des défauts et des lacunes selon les propositions de la commission d'experts

Nous avons relevé plus haut les défauts inhérents au système actuel et précisé les exigences auxquelles doit satisfaire une assurance moderne. Il s'agit maintenant d'examiner comment il est possible de remédier à ces insuffisances. La commission d'experts a estimé qu'il ne suffisait pas, pour permettre au gouvernement, au Parlement et au peuple de se faire une opinion, de proposer les grandes lignes du nouveau système et les modifications constitutionnelles qu'il exige. C'est pourquoi elle a élaboré un modèle donnant une idée concrète du système qui pourrait être aménagé en vertu du nouvel article constitutionnel. Mais il est évident que ce ne sont pas l'élaboration de ce modèle ni la modification de la constitution qui détermineront finalement l'aménagement du nouveau régime. C'est au niveau de la législation d'exécution que toutes les questions touchant cet aménagement devront être débattues.

La commission d'experts a approuvé la plupart des points du modèle à l'unanimité ou à une forte majorité. Mais pour quelques points, les propositions de la minorité ont été retenues. Le seul point controversé ayant de l'importance sur le plan de la conception de l'assurance-chômage était celui de l'organisation. Dix-sept voix se sont exprimées en faveur du nouveau système décrit plus loin,

alors que sept voix se sont prononcées pour la maintien du système actuel assorti de quelques améliorations. D'autres propositions de la minorité ont été déposées quant aux conditions d'octroi des prestations destinées à favoriser la mobilité des travailleurs et quant au plafonnement des cotisations. Enfin, trois avis ralliant chacun le même nombre de voix ont été exprimés sur l'admission des étrangers à l'assurance. Le premier proposait l'affiliation de tous les étrangers, y compris les saisonniers et les frontaliers. Le second demandait le maintien de la réglementation actuelle, sans les saisonniers et sans les frontaliers, et le troisième prévoyait aussi ce maintien à la condition que les frontaliers soient également compris dans son champ d'application.

Nous exposerons brièvement ci-après comment la commission d'experts envisage l'élimination des défauts constatés.

223.1 Augmentation du taux d'affiliation

En prévision d'un chômage pouvant résulter aussi bien de l'évolution conjoncturelle que de modifications structurelles ou technologiques, la commission d'experts a estimé indispensable que tous les travailleurs soient assurés contre ce risque, quel que soit le niveau de leur revenu. A son avis, l'obligation de s'assurer devrait aussi être imposée au personnel des services publics à titre de solidarité. Certaines exceptions à consentir dans des conditions précises (éventuellement pour des catégories déterminées de travailleurs étrangers et dans d'autres cas spéciaux) seront réglées par la loi.

Pour ce qui est des travailleurs indépendants, il faut en principe leur laisser la faculté de s'assurer volontairement. A ce propos, la majorité de la commission a pensé à une assurance par groupe professionnel. En revanche, les personnes sans activité lucrative seront exclues, comme sous le régime actuel.

223.2 Extension des objectifs de l'assurance

Selon la commission d'experts, il convient d'accorder, dans la conception de l'assurance-chômage, une grande importance aux mesures visant à prévenir et à combattre le chômage. La commission a notamment prévu les dispositions suivantes: versement d'indemnités journalières et remboursement des frais aux travailleurs qui sont reclassés ou perfectionnent leurs connaissances; allocations complémentaires lors de l'initiation à un nouveau travail; dédommagement des frais lorsqu'un nouvel emploi est accepté hors du lieu de domicile; compensation des pertes de gain si le travailleur consent à exercer une activité de rechange moins rétribuée; octroi de prêts et de contributions à fonds perdu aux organismes chargés du reclassement pour leur permettre de couvrir les frais d'exploitation, de construction et d'installation.

Par ailleurs, la majorité de la commission a, au cours de ses travaux, nettement manifesté son dessein de prévoir des restrictions sur trois points essentiels, à savoir:

Premièrement, en raison même de la nature des tâches fondamentales qui incombent à l'assurance-chômage, les mesures préventives à prendre dans chaque cas ne seront appliquées que si elles paraissent propres à faciliter le placement de travailleurs touchés ou menacés par le fléchissement de l'emploi, c'est-à-dire à prévenir le chômage ou à en réduire la durée. Ainsi, ces mesures ne devraient manifestement être prises qu'en relation avec les objectifs relatifs au marché du travail. Il n'incombe en aucun cas à l'assurance de financer les mesures tendant à encourager la formation et le perfectionnement professionnels, voire l'éducation permanente. Une minorité a cependant proposé des conditions moins restrictives.

Deuxièmement, il ne saurait être question que la Confédération encourage la mobilité de la main-d'œuvre en créant un office fédéral du reclassement. Dans ce domaine, son rôle devrait se borner au versement de prestations financières prélevées sur les ressources de l'assurance-chômage. Quant à l'exécution des mesures, elle sera réservée aux partenaires sociaux, aux associations professionnelles et aux cantons.

Troisièmement, il faut éviter que l'Etat ne mène, par le biais de l'assurance-chômage, une politique interventionniste dans le domaine des structures.

223.3 Meilleure organisation et meilleure répartition des risques

En matière d'organisation, la commission d'experts a, d'une part, considéré que si l'on décidait d'introduire une assurance obligatoire générale sur le plan fédéral et d'étendre les objectifs de l'assurance en lui attribuant un rôle préventif, il serait nécessaire d'instituer un système qui permette de faire face à l'affiliation de l'ensemble des travailleurs suisses et qui fonctionne à la satisfaction de tous. Il convenait, d'autre part, de tenir compte des désirs exprimés par les partenaires sociaux de continuer d'assister leurs assurés, le projet visant à faire de l'assurance un instrument de prévention.

A une nette majorité, la commission a finalement opté pour un compromis entre centralisation et décentralisation. Selon cette solution, les travaux administratifs d'ordre technique seront automatisés et centralisés, alors que les tâches en rapport avec le versement des prestations et l'assistance aux assurés seront assumées de façon décentralisée, en particulier par les organismes en place. En termes concrets, cela signifie que l'employeur versera à une centrale de compensation les primes déduites de chaque salaire. Celle-ci ne jouera que le rôle de centre collecteur des fonds qui alimentera les prestations de l'assurance. Comme par le passé, les caisses seront chargées de verser les indemnités journalières et les autres prestations aux assurés; elles disposeront de leur propre capital d'exploitation, mais, grâce à la centrale de compensation, une péréquation financière complète sera garantie entre les caisses. Jointe à l'obligation de s'assurer s'appliquant à l'ensemble des travailleurs de tout le pays, cette péréquation financière générale permettra d'assurer sur une base solide une répartition très large des risques.

La majorité de la commission d'experts a exprimé l'avis que l'organisation préconisée garantirait rationnellement une large protection des assurés tant en ce qui concerne leur nombre que l'ampleur des prestations. Il serait en particulier possible d'obtenir que l'assurance n'entraîne guère de dépenses durant les périodes où les conditions d'emploi sont favorables, tout en permettant d'intervenir rapidement et avec efficacité en cas de besoin. Le système proposé tient pleinement compte de la revendication principale des organisations de travailleurs, à savoir le droit d'assister aussi elles-mêmes leurs membres dans le domaine de l'assurance-chômage. Selon ce système, on pourra maintenir de nombreuses caisses, qui administreront le secteur des prestations de l'assurance. A la différence du régime actuel, ce nombre élevé de caisses n'entraînera pas un surcroît de tâches administratives parce que les travaux qui exigeaient beaucoup de temps, tels que la perception des cotisations, les rappels et les mutations, ne leur incomberont plus.

Une minorité de la commission a estimé, en revanche, qu'il serait possible de trouver une solution rationnelle même si l'on maintenait, en matière d'organisation, les tâches et la structure propres au système actuel. Il suffirait de simplifier la procédure et de renforcer la péréquation financière entre les caisses. Nous reviendrons en détail sur ces propositions au chiffre 316.

En ce qui concerne le passage du système actuel au nouveau régime, il faut bien considérer que les fonds des caisses ont été alimentés par un nombre relativement restreint d'assurés. C'est pourquoi la commission a estimé qu'on pourrait procéder d'une manière analogue à celle qui est pratiquée à l'heure actuelle lors de la liquidation d'une caisse, à savoir laisser aux caisses une part de fonds qu'elles ont constitué, à condition qu'elles l'affectent exclusivement à des fins sociales. Une nette majorité de la commission a décidé que cette part devrait atteindre deux tiers. Il est prévu que les caisses qui continueront d'exister seront chargées de gérer l'autre tiers, étant entendu qu'il servira de capital d'exploitation pour l'assurance proprement dite.

23 Résultats de la procédure de consultation

231 Remarques préliminaires

Le 17 avril 1975, Le Département fédéral de l'économie publique a consulté les cantons, les organisations économiques intéressées, ainsi que les partis politiques sur le projet d'un nouvel article 34^{novies} de la constitution; les autorités et groupements consultés devaient donner leur avis jusqu'à la fin mai 1975. Le projet était accompagné d'un bref exposé et du rapport sur les travaux de la commission d'experts que l'OFIAMT a adressé, en décembre 1974, au Conseil fédéral. Le projet s'inspire dans une large mesure des propositions faites par la commission d'experts.

L'exposé annexé contenait un commentaire touchant le modèle de la commission d'experts et les raisons qui justifient une modification constitutionnelle. On y précisait en même temps que le texte de l'article proposé laissait une marge suffisante pour que d'autres solutions, qui soient adaptées aux conditions données, puissent être prévues au niveau de la législation.

Nous donnons ci-après un bref aperçu des objections et des suggestions présentées dans les avis exprimés sur les divers alinéas du projet soumis à la consultation.

232 Attitude générale à l'égard du projet

De toutes les autorités et de tous les groupements consultés, un seul n'a pas donné de réponse. Cette constatation, comme d'ailleurs le nombre et la diversité des suggestions, prouvent combien d'importance on attache au développement de l'assurance-chômage. De nombreux avis soulignent expressément cette importance et insistent sur le caractère urgent de l'affaire.

La modification constitutionnelle a été approuvée à l'unanimité. Seule l'Union centrale des associations patronales suisses a fait remarquer que l'accord n'avait été obtenu qu'à une décision prise à la majorité des membres de la commission, une minorité ayant estimé que presque tous les objectifs proposés pouvaient aussi être atteints sans modification de la constitution. Le Parti radical-démocratique suisse et l'Union centrale ont également exprimé certaines réserves quant au chevauchement avec d'autres domaines tels que la lutte contre la crise, la création d'occasions de travail, le placement et la formation professionnelle. La Fédération des sociétés suisses d'employés a enfin déclaré qu'en ce qui concerne la question de l'organisation, elle n'avait approuvé la solution proposée que moyennant certaines réserves, et seulement en vertu d'une décision prise à la majorité. Au reste, les avis exprimés reconnaissent de manière générale que le projet de modification constitutionnelle et le modèle de la commission d'experts répondent aux exigences nouvelles, qu'ils constituent une solution adéquate pour les périodes favorables ou défavorables et un compromis acceptable dans l'ensemble. Plusieurs avis ont regretté que les travaux relatifs au projet des années 1971-1972 n'aient pas été poursuivis. Il convient enfin de mentionner quelques suggestions d'ordre général. Ainsi, la proposition a été faite de remplacer le terme «assurance-chômage» par «assurance pour pertes de gain»; le désir a en outre été exprimé que l'on tienne davantage compte des intérêts des femmes dans le modèle et qu'elles soient mieux représentées au sein des commissions.

Le projet du nouvel article constitutionnel a, en général, également été approuvé dans ses grandes lignes; cette approbation a été assortie de quelques suggestions et propositions. Les réponses montrent en outre que, si positive que soit l'attitude fondamentale observée à l'égard du projet, quelques points en seront débattus lorsque la législation d'exécution sera élaborée.

233 1^{er} alinéa

¹ La Confédération édicte des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle a le droit de légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

Les auteurs de quelques réponses, celle du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie notamment, ont préconisé une délimitation claire entre l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs. L'Union suisse des arts et métiers et l'Union démocratique du centre ont fait valoir que l'assistance aux chômeurs était avant tout l'affaire des cantons et des communes; un avis a proposé que cette réserve soit fixée dans la constitution. La Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse et le Parti démocrate-chrétien ont demandé que, compte tenu du rapport étroit existant entre l'aide aux chômeurs et l'assurance, la Confédération soit également tenue d'édicter des dispositions en la matière plutôt que de n'en avoir que la faculté. L'Association suisse des salariés évangéliques a enfin proposé que l'aide aux chômeurs soit traitée de manière complètement indépendante de l'assurance et qu'on s'en tienne à l'article 34^{ter}; elle a en outre suggéré de compléter le texte par «légaies» là où il est question des dispositions relatives à l'assurance.

234 2^e alinéa

² Elle rend l'assurance obligatoire pour les travailleurs ou pour certains groupes d'entre eux. Elle veille en outre à ce que les travailleurs indépendants puissent s'assurer volontairement par groupe.

234.1 *Travailleurs*

L'institution sur le plan fédéral d'une assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs a été approuvée à l'unanimité. Un grand nombre d'avis exprimés par des organismes ou milieux de toutes tendances, parmi lesquels l'Union centrale des associations patronales suisses, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, le Parti radical-démocratique suisse et le Parti socialiste, jugent que l'emploi des termes «pour certains groupes d'entre eux» risquerait d'entraîner trop d'exemptions de l'affiliation obligatoire. L'assurance obligatoire devrait, à leur avis, s'étendre à l'ensemble des travailleurs, le soin de déterminer quelques exceptions incombant au législateur. Divers avis, notamment celui de l'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques, estiment qu'il se justifie d'inclure le personnel des services publics, des femmes mariées exerçant une activité lucrative, des travailleurs à temps partiel et des travailleurs à domicile. Le canton de Zoug et l'Union suisse des paysans ont admis que l'on pourrait exempter de l'obligation de s'assurer respectivement les ecclésiastiques et les travailleurs agricoles; d'autres avis mentionnent les travailleurs à temps partiel, les rentiers exerçant une activité lucrative et les travailleurs occasionnels. Un canton a proposé de n'excepter que les travailleurs dont la possibilité de placement est considérablement limitée. Pour ce qui est des étrangers, les avis

sont partagés. Quelques réponses ont demandé qu'ils soient tous inclus, d'autres voulaient une différenciation par catégorie. L'opinion a aussi été exprimée qu'il faut, comme le fait le projet, adopter une solution permettant au législateur de décider en dernier ressort.

234.2 *Personnes exerçant une activité indépendante*

Une série de réponses, parmi lesquelles figurent celles de l'Union suisse des arts et métiers, du Parti démocrate-chrétien et de quelques cantons, se sont opposées à la restriction selon laquelle les personnes exerçant une activité indépendante ne pourraient s'assurer que par groupe. Selon l'avis du canton de Berne, cette restriction ne devrait en tout cas pas figurer dans la constitution. Les arguments avancés sont les suivants: dans nombre de cas, l'appartenance à un groupe est discutable; les travailleurs qui ne sont pas organisés devraient être mis sur un pied d'égalité avec ceux qui le sont; il faut tenir compte des besoins de la petite industrie; les différentes personnes exerçant une activité indépendante ne devraient pas être tributaires des conseils et des contraintes de leur association. Pour exclure des abus, certains des services et milieux consultés ont proposé l'adoption de mesures préventives, visant par exemple, à rendre plus difficile, la sortie de la caisse. Les cantons de Soleure et de St-Gall ont préconisé que l'assurance soit également obligatoire pour toutes les personnes exerçant une activité indépendante, alors que d'autres ont proposé l'affiliation obligatoire pour certains groupes d'entre elles. L'Association suisse des salariés évangéliques a, en revanche, estimé que la possibilité devrait être donnée aux groupes professionnels de personnes exerçant une activité indépendante n'ayant qu'un petit revenu de s'assurer volontairement en supportant eux-mêmes les frais de l'assurance. Une réponse suggérait que les personnes exerçant une activité indépendante s'affilient aux caisses publiques et ne créent pas leurs propres caisses. Du point de vue rédactionnel, la suppression du mot «volontairement» a été proposée; l'Union suisse des arts et métiers a enfin demandé que les travailleurs indépendants aient la possibilité de s'assurer volontairement «à certaines conditions».

235 3^e alinéa

³ L'assurance-chômage garantit une compensation de revenu appropriée, et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

235.1 *Compensation du revenu*

Plusieurs propositions visant à compléter le texte du nouvel article constitutionnel ont été présentées. Ainsi, le Parti socialiste a suggéré que le revenu ne soit pas seulement compensé en cas de chômage mais aussi pendant l'année qui suit la naissance d'un enfant – en d'autres termes, il s'agit d'accorder aux parents, au père ou à la mère, un congé payé après la naissance d'un enfant pendant une

année au moins, afin qu'ils puissent lui dispenser les soins et l'éducation qu'exigent son âge – et que des prestations soient également allouées en vue de faciliter la reprise du travail après une interruption due à des circonstances familiales. Le Parti démocrate-chrétien, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, ainsi qu'un canton, ont émis le vœu que le principe des prestations échelonnées d'après les charges de famille soit fixé dans la constitution. Une disposition complémentaire a enfin été proposée par le Parti radical-démocratique, selon laquelle les bénéficiaires d'indemnités de chômage seraient obligés, en vertu de dispositions légales, d'accepter les possibilités de travail qui leur seraient offertes.

D'autres suggestions concernent la législation. Divers avis ont souligné la nécessité de fixer l'ampleur des prestations de telle manière que celui qui les touche soit encore intéressé à chercher un emploi. D'autres avis se sont prononcés en faveur de l'échelonnement des prestations suivant la durée de perception de celles-ci. Les auteurs de quelques réponses ont estimé qu'il est important de donner un sens très large à la notion d'autre travail dont l'acceptation peut être raisonnablement exigée. On a enfin fait remarquer que les conditions d'ouverture du droit aux prestations devaient être simples.

235.2 *Mesures préventives*

Dans l'ensemble, l'extension qu'on se propose de donner au but de l'assurance en en faisant également un instrument de prévention a été très bien accueillie; aucune réponse ne s'est opposée à l'inscription de ce principe dans la constitution. Plusieurs propositions de modifications d'ordre rédactionnel ont été faites, à savoir: «L'assurance-chômage soutient financièrement des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage» (Association suisse des salariés évangéliques). On a aussi préféré l'emploi du terme «contributions» à celui de «prestations financières». Le canton des Grisons a demandé que l'on ajoute les termes «afin de compléter les législations existantes» pour mettre en évidence le fait que l'assurance-chômage ne peut intervenir qu'à titre complémentaire. En outre, le canton de Berne a suggéré que les mesures préventives soient mentionnées avant les indemnités journalières, ceci pour des raisons de priorité. Enfin, il a été question dans une réponse de spécifier expressément quelles sont les mesures préventives envisagées, savoir le reclassement, le recyclage et le perfectionnement professionnel. D'une manière générale, le texte proposé a cependant été approuvé.

Pour ce qui est de l'étendue des mesures préventives et des conditions ouvrant le droit aux prestations, conditions que la loi devra définir, une grande partie des autorités, des groupements et des milieux consultés semblent se rallier pour l'essentiel à l'avis de la majorité de la commission. Certains avis, émanant notamment de l'Union centrale, du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, de l'Union suisse des arts et métiers et de quelques cantons, ont expressément demandé que l'on s'en tienne également dans la loi aux restrictions

proposées par la majorité de la commission d'experts, ou même que celles-ci soient rendues encore plus strictes. D'autres avis isolés, en particulier ceux de l'Union syndicale suisse et de l'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques, ont en revanche estimé qu'il fallait faire preuve d'un esprit libéral dans la réglementation légale relative aux mesures préventives; en d'autres termes ces milieux estiment que les prestations envisagées sont plutôt insuffisantes et que les conditions attachées à leur versement sont trop rigoureuses. D'autres réponses ont au contraire demandé qu'on n'intervienne en prenant des mesures préventives que dans les cas où le chômage menace ou règne. D'aucuns ont estimé qu'il importait que ces mesures ne soient prises que dans les limites de ce qui est raisonnable et nécessaire. Selon une objection, la commission d'experts serait déjà allée trop loin en prévoyant des prestations complémentaires destinées à faciliter au chômeur la reprise d'une activité et à compenser ses pertes de gain dues à un changement d'emploi; conformément à l'avis exprimé par la majorité de la commission d'experts, l'Union suisse des paysans et l'Union centrale ont souligné qu'il ne fallait en aucun cas que l'assurance-chômage soit utilisée aux fins de favoriser l'éducation permanente, car les moyens dont il faudrait disposer pour atteindre l'objectif principal ne seraient plus suffisants. L'Union suisse des arts et métiers et le canton de Schaffhouse ont souligné, se ralliant donc à l'avis de la majorité de la commission d'experts, que les mesures préventives ne devraient nullement servir à des fins de politique structurelle et de dirigisme économique pratiqués par l'Etat. Le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union centrale et quelques cantons ont enfin allégué que les dispositions légales sur l'ouverture du droit aux prestations devraient être élaborées très soigneusement en vue de prévenir des abus. En revanche, quelques avis, en particulier celui de l'Union syndicale suisse, ont souhaité que l'assurance-chômage soit réellement utilisée en fonction de l'avenir, c'est-à-dire qu'elle finance déjà des mesures préventives quand la situation sur le marché du travail et les perspectives professionnelles deviennent incertaines, l'objectif étant d'améliorer constamment le niveau de la formation. Dans plusieurs réponses, on a enfin remarqué que l'ensemble des problèmes devrait encore être examiné en détail lors de l'élaboration de la législation.

236 4^e alinéa

⁴ L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge la moitié du montant de la cotisation due par leurs employés. La législation fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

236.1 *Cotisation supportée à part égale par l'employeur et le travailleur*

Aucune objection n'a été faite au sujet du principe que la cotisation est supportée à part égale par l'employeur et le travailleur, encore que l'Union suisse des paysans et l'Union suisse des arts et métiers aient déclaré que certaines

des organisations consultées par leurs soins avaient exprimé des réserves quant à un accroissement de leurs charges. En revanche, le Parti du travail a proposé que l'employeur prenne en charge les deux tiers de la cotisation. Diverses réponses ont enfin demandé que le texte fixant le principe de la prise en charge à part égale soit rédigé de manière plus précise.

236.2 Plafonnement du revenu soumis à cotisation

Le Parti socialiste, le Parti du travail, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, l'Union fédérative du personnel des administrations et entreprises publiques ainsi que quelques cantons ont souhaité qu'on renonce au plafonnement du revenu soumis à cotisation ou qu'à la rigueur, il ne soit prévu que dans la loi. Au contraire, les avis exprimés par le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ainsi que par les associations centrales patronales et l'Association des fonctionnaires de l'Etat et des communes font expressément valoir que le plafonnement est souhaitable; ils le considèrent comme indispensable et comme une condition à laquelle ils subordonnent l'acceptation du principe de la prise en charge à part égale. La Fédération suisse des caisses d'assurance-chômage paritaires a enfin proposé d'insérer également le principe du plafonnement des prestations dans la constitution.

236.3 Taux de cotisation

Dans leur majorité, les avis étaient favorables à la détermination du taux de cotisation en pour mille ou en pour cent du salaire; plusieurs d'entre eux ont, d'une part, souligné le rapport direct existant entre les prestations de l'assurance et le salaire, et, d'autre part, relevé qu'en raison de leur large assiette, les cotisations pourraient être maintenues à un niveau relativement bas. Quelques réponses, celle de l'Union démocratique du centre, notamment, ont cependant fait état de l'opposition qui se manifeste contre le prélèvement d'autres cotisations sur le salaire; elles exprimaient l'espoir que l'on fasse preuve de retenue lors de la fixation des cotisations et, partant, des prestations, aussi bien dans le domaine de l'assurance-chômage que dans les autres branches de la sécurité sociale. L'Union centrale a demandé que des modèles de calcul détaillés soient établis sur une échelle suffisamment large avant que la loi ne soit édictée pour que l'on puisse se faire une image précise des besoins financiers réels. Quelques avis ont proposé des cotisations fixes par tranche de revenu et non pas en pour mille du salaire. Certains estiment que, si l'organisation actuelle comportant une multiplicité de caisses indépendantes devait être maintenue par la loi, il faudrait échelonner les cotisations selon les charges de chaque caisse; d'autres trouvent que le montant des cotisations devrait être identique pour toutes les caisses. Le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie a proposé que, si l'organisation actuelle était maintenue, les employeurs calculeraient et verseraient aux diverses caisses une cotisation constituant en quelque sorte une moyenne. L'Union suisse des arts et métiers et le Parti radical-

démocratique ont demandé que le taux de cotisation soit constamment adapté aux besoins, c'est-à-dire qu'on adopte le système de la répartition et que le principe en soit inséré dans la constitution. D'autres réponses ont exprimé des craintes quant à l'adoption d'un pur système de répartition du fait que, faute d'une formation de réserves, l'effet anticyclique ne pourrait pas se produire. Le principe de la limitation du taux de cotisation a été rejeté par divers milieux et autorités; l'argument invoqué est que, d'une part, ce système va à l'encontre du principe général de la solidarité, et que, d'autre part, il entraînerait des frais d'administration plus élevés. En revanche, d'autres avis précisent qu'il faudrait à tout prix fixer un taux maximum de cotisation dans la constitution fédérale, l'Union libérale-démocratique ayant même estimé que ce taux ne devrait en aucun cas dépasser un pour cent.

236.4 *Prestations financières des pouvoirs publics*

Le principe selon lequel les pouvoirs publics ne seraient appelés à accorder des contributions que dans des circonstances exceptionnelles a été approuvé, à deux exceptions près. L'Union suisse des arts et métiers a demandé que l'assurance soit complètement en mesure de couvrir elle-même ses prestations et que l'on exclue toute aide publique; la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse a, en revanche, demandé que la participation financière de la Confédération et des cantons soit la règle. Quelques autorités et milieux ont demandé une définition précise de l'expression «circonstances exceptionnelles», les uns souhaitant qu'elle soit formulée dans un sens large, les autres dans un sens étroit. Selon un avis, il faudrait spécifier qu'il s'agit de «circonstances économiques exceptionnelles». Quelques-uns ont souhaité que la capacité financière des cantons soit également prise en considération. Enfin, on a recommandé d'examiner aussi des solutions intermédiaires, par exemple un genre de «déficit spending».

237 5^e alinéa

⁵ Les cantons et les organisations économiques collaborent à la promulgation et à l'exécution de ces dispositions.

Le texte proposé au 5^e alinéa a en général été approuvé. L'Union libérale-démocratique, la Fédération romande des syndicats patronaux, la Fédération Suisse des caisses d'assurance-chômage paritaires, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Union centrale des associations patronales ont cependant demandé que le principe selon lequel l'exécution des dispositions de l'assurance est confiée aux différentes caisses soit expressément inscrit dans la constitution.

Cet alinéa soulève indirectement la question de la future organisation de l'assurance, puisqu'il consacre légalement la collaboration des cantons et des organisations économiques à l'exécution des dispositions relatives à l'assurance. C'est pourquoi une série de réserves ont déjà été formulées en prévision de l'établissement de la législation d'exécution.

Une minorité de la commission d'experts avait déjà proposé de maintenir sous le nouveau régime, moyennant quelques améliorations l'organisation actuelle avec des caisses financièrement indépendantes les unes des autres. Lors de la consultation, certains avis se sont ralliés à cette manière de voir. En ce qui concerne les cantons, vingt-deux se sont prononcés pour le modèle adopté par la majorité de la commission, un d'entre eux l'ayant fait sous réserves et trois ayant déclaré donner la préférence au projet initial de l'OFIAMT qui allait beaucoup plus loin; trois cantons ont, par contre, approuvé le modèle proposé par la minorité. Parmi les associations de travailleurs, six se sont exprimées en faveur du modèle de la majorité et deux en faveur de celui de la minorité. Quant aux associations d'employeurs, deux d'entre elles ont approuvé le premier modèle et une autre le second, alors que les deux grandes organisations de faite ont déclaré ne pas être convaincues de la nécessité d'adopter le modèle de la majorité ni même de son utilité. D'entre les partis politiques, huit ont donné leur voix sans réserve au modèle de la majorité et un ne l'a fait qu'en exprimant de sérieuses réserves. Les propositions de la minorité, avec leur justification, seront commentées plus en détail sous chiffre 316.3.

3 Nouvelle version du projet d'article constitutionnel tenant compte des résultats de la procédure de consultation

31 Aperçu général

La situation économique actuelle et son évolution probable exigent la mise en place d'un système complet d'assurance-chômage. Nous en sommes de plus en plus convaincus, en particulier en raison des constatations faites depuis le début de la récession économique. Il ressort clairement des résultats de la consultation que l'on a compris le sens de l'évolution actuelle et que les organisations économiques et politiques accordent la plus grande importance à une nouvelle conception de l'assurance. Sur le plan de la législation, il faudra encore élucider une série de points, notamment l'étendue des mesures préventives et les conditions à remplir pour l'application de telles mesures ainsi que les questions d'organisation. De manière générale, le projet a cependant rencontré une nette approbation. Aussi importe-t-il d'entreprendre les travaux qu'exige la modification envisagée de la constitution.

L'article constitutionnel proposé a pour but d'établir la base juridique qui permettra de réaliser le modèle d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage élaboré par la commission d'experts. Formulé en termes généraux, il laisse suffisamment de marge pour adopter d'autres solutions et permet en outre de procéder aux adaptations que l'évolution des circonstances exigerait. Il contient néanmoins une série d'éléments dont on a tout lieu de croire qu'ils conserveront une valeur fondamentale. Cela explique que le nouveau texte

constitutionnel est plus étendu que l'ancien; il n'a donc plus sa place dans l'article 34^{ter}, qui régle aussi d'autres matières. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de créer un article constitutionnel spécial.

32 Premier alinéa

¹ La Confédération édicte des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle a le droit de légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

Les possibilités d'aménager l'aide aux chômeurs dépendent de la portée des dispositions régissant l'assurance-chômage et de leur adaptation constante aux circonstances. C'est en premier lieu à l'assurance qu'il incombe de couvrir les risques, raison pour laquelle la Confédération est tenue d'édicter des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle ne devra faire usage de sa compétence de légiférer en matière d'aide aux chômeurs que lorsque les risques ne seront pas couverts par l'assurance et que d'autres mesures deviendront, le cas échéant, absolument nécessaires sur le plan fédéral en raison de circonstances spéciales. L'aide aux chômeurs doit avant tout demeurer du ressort des cantons et des communes.

Il existe donc un lien manifeste entre l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs. Par conséquent, il est indiqué de régler ces deux matières dans le même article et le même alinéa. La relation n'est toutefois pas si étroite au point qu'il soit justifié d'obliger la Confédération à légiférer également en matière d'aide aux chômeurs, comme on le demandait dans un avis. Sur le plan de la législation, la nature des tâches incombant respectivement à l'assurance-chômage et à l'aide aux chômeurs met également en évidence la priorité de l'assurance-chômage.

Il ne nous paraît pas indiqué de modifier l'appellation de l'assurance-chômage pour la dénommer «assurance pour pertes de gain», «assurance contre les risques de modifications structurelles» ou autrement encore, comme le proposaient quelques réponses. Toute appellation s'écartant de la dénomination d'«assurance-chômage», devenue tout à fait courante, ne ferait que créer des malentendus.

33 2^e alinéa

² Elle rend l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs. Les exceptions sont réglées par la législation. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.

331 Remarques préliminaires

Tant la commission d'experts que les autorités et les groupements consultés se sont prononcés nettement en faveur de l'institution d'une obligation générale de s'assurer aussi étendue que possible pour les travailleurs. Les expériences faites ces derniers mois ont précisément montré que l'assurance-chômage exige une plus large solidarité entre les assurés. Dans cet ordre d'idées, il est normal que le personnel des services publics, dont les postes de travail ne sont en général

pas menacés par les récessions, soit dorénavant appelé à verser des cotisations au titre de la solidarité. L'auteur d'une réponse pense qu'une protection presque complète pourrait être atteinte sans modification de la constitution. Il suffirait d'interpréter sa disposition régissant actuellement la matière dans le sens que, si elle interdit à la Confédération d'introduire une obligation générale de s'assurer, elle ne l'empêche pas d'instaurer un grand nombre d'obligations partielles. Indépendamment du fait que cette argumentation est très discutable, une solution de ce genre ne serait de nouveau que fragmentaire. De nos jours, on vise à obtenir que l'assurance garantisse une protection aussi étendue que possible. A cet effet, il est nécessaire d'établir une base juridique précise excluant toute équivoque.

332 Travailleurs

Le texte soumis à la consultation s'inspirait de libellés utilisés dans la constitution pour d'autres institutions de la sécurité sociale. Or il convient de tenir compte plus strictement de la volonté exprimée par de larges milieux, qui demandent qu'une obligation de s'assurer aussi étendue que possible soit formulée de manière encore plus nette. C'est pourquoi on a décidé de supprimer dans la première phrase la restriction «ou pour certains groupes d'entre eux» et de se référer à la législation pour le règlement des exceptions. Cette solution permet du même coup d'éviter les malentendus qui sont apparus lors de la consultation au sujet du terme de «groupes». Au stade de la modification constitutionnelle, il est superflu de vouloir déjà régler les exceptions que la législation devra prévoir. Au niveau de la loi, il faudra sans doute rechercher un compromis tenant compte d'une part de la nécessité de procurer une couverture des risques aussi étendue que possible, et permettant, d'autre part, d'exclure les catégories de travailleurs dont l'affiliation ne conviendrait pas en raison de la nature de leur emploi ou des abus qu'il ne serait pratiquement pas possible d'empêcher malgré toutes les précautions prises.

333 Personnes exerçant une activité indépendante

Force est de reconnaître que les nombreuses objections faites contre une assurance des personnes exerçant une activité indépendante, exclusivement réalisée par groupe, sont justifiées jusqu'à un certain point. Cette question devra de toute manière être réglée avec un soin particulier au niveau de la loi. Aussi y a-t-il lieu de prévoir une certaine restriction dans l'article constitutionnel, sous une forme atténuée il est vrai. Cela amène à supprimer l'obligation d'une affiliation par groupe et à la remplacer par la réserve générale «à certaines conditions». Ce nouveau texte n'exclut pas que des personnes exerçant une activité indépendante puissent également s'affilier individuellement à l'assurance-chômage. Le soin de régler les détails sera laissé à la législation d'exécution, ce qui permettra de mieux prendre en considération les circonstances particulières. Enfin, il a été tenu compte de la suggestion de renoncer au mot «volontairement» puisque la faculté de s'assurer ressort clairement du reste du texte.

34 3^e alinéa

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

341 Remarques préliminaires

En étendant les objectifs de l'assurance, il est possible d'atténuer ou de neutraliser les conséquences de l'évolution structurelle. Adapter les structures aux nouvelles circonstances est une nécessité vitale pour l'économie, mais il en résulte inéluctablement des fluctuations et des fléchissements sur le marché du travail. « Comme le prouve l'expérience, aucun Etat ne peut assister passivement à un recul marqué de l'emploi; plus les conséquences sociales du fléchissement sont sérieuses pour la population, plus les interventions de l'Etat dans le processus économique se font généralement sentir intensément. »¹⁾ (Cf. Kurt Sovilla, *Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung*, n° 2, 1975). Cette raison justifie à elle seule l'importance qu'il convient d'accorder à l'aménagement d'une sécurité sociale suffisante. En prévoyant la possibilité de financer des mesures préventives au moyen des ressources de l'assurance-chômage, on ne favorise pas les interventions de l'Etat, comme d'aucuns le craignent, mais au contraire, on les évite ou du moins on en réduit les proportions. Une couverture suffisante des risques par l'assurance-chômage donne pour une large part la possibilité de renoncer à prendre des mesures dans d'autres domaines. Au reste, une assurance-chômage bien développée permet, par la même occasion, d'éviter des tensions sociales et de procéder aux restructurations nécessaires dans des conditions aussi favorables que possible.

Malgré toute la place qu'il convient de réserver à des mesures préventives, il ne faut pas oublier que le versement d'indemnités journalières, à savoir la compensation du revenu, restera toujours le principal support du système des prestations de l'assurance-chômage.

342 Compensation du revenu

En demandant que la perte de revenu ne soit pas seulement compensée en cas de chômage mais que les parents touchent également des indemnités pendant la première année qui suit la naissance d'un enfant, les partisans de cette proposition introduisent dans la discussion un élément qu'il convient d'examiner à fond. Toutefois, il est hors de doute que cette exigence va non seulement au-delà des objectifs du système actuel, mais aussi de ceux que fixe le modèle retenu par la commission d'experts pour une nouvelle conception de l'assurance-chômage. En y donnant suite, on abandonnerait manifestement le principe selon lequel l'assurance-chômage doit toujours être axée sur le marché du travail et l'on tiendrait compte de considérations générales de politique sociale et familiale.

¹⁾ Traduit de l'allemand.

Il n'est pas non plus possible de prendre en considération une seconde exigence selon laquelle il faudrait également prévoir, dans la constitution, le versement de prestations destinées à favoriser la reprise d'un emploi après une interruption due à des circonstances familiales. Il appartiendra au législateur le soin de fixer des limites et d'examiner si et, le cas échéant, dans quelles conditions strictement fixées on pourrait verser de telles prestations aux fins de promouvoir aussi la mobilité professionnelle lors de la reprise d'une activité lucrative. La commission d'experts a renoncé expressément à prévoir un tel objectif, des prestations de cette nature relevant plutôt du domaine de la formation professionnelle et du régime des bourses.

L'échelonnement souhaité des prestations selon les charges familiales est une demande tout à fait légitime en soi. Il faudra se prononcer sur ce point lors de l'élaboration de la loi. L'article constitutionnel doit se limiter à fixer les règles absolument indispensables à long terme et, en ce qui concerne les détails, réserver la possibilité de développer la législation d'exécution pour l'adapter aux circonstances nouvelles. Il en est de même de la proposition visant à introduire, dans la constitution, une disposition qui obligerait les bénéficiaires de prestations à accepter un emploi parmi ceux qui sont vacants.

Pour ce qui est du montant des prestations, il faudra trouver, au niveau de la loi, la solution qui s'adapte le mieux aux circonstances. Ce faisant, il conviendra de prendre en considération d'une part le besoin social d'une compensation de revenu suffisante et, d'autre part, les exigences d'ordre économique et sociologique voulant que l'activité professionnelle garde un certain attrait pécuniaire. La législation actuelle tient d'ailleurs déjà compte de ces considérations. Les futures dispositions légales pourraient se situer à ce niveau, que le législateur se rallie ou non à l'avis de la commission d'experts et qu'il adapte ou non les indemnités journalières de l'assurance-chômage à celles que prévoit la future assurance-accidents obligatoire.

Il incombera également au législateur d'examiner en détail les demandes suivantes: échelonnement des prestations selon la durée de leur perception, fixation plus ou moins stricte de la notion d'emploi que le travailleur peut raisonnablement être tenu d'accepter et définition claire des conditions dont dépend le droit aux prestations.

343 Mesures préventives

Le terme de «prestations financières» a été maintenu. En proposant de le remplacer par d'autres expressions telles que «appuyer financièrement» ou «subsides», proposées dans certains avis, on restreindrait le champ d'application par rapport à celui que prévoit le texte du projet. L'emploi des termes «subsides» ou «secours» signifierait que d'autres prestations que celles de l'assurance devraient être accordées dans chaque cas, ce qui ne correspond pas toujours à l'intention de la commission d'experts. Le terme général de «presta-

tions» permet de doser celles-ci selon les besoins, c'est-à-dire d'accorder suivant le cas une compensation complète du manque à gagner ou de se borner au versement de subventions.

La commission d'experts a également abordé le problème soulevé dans plusieurs réponses, à savoir celui de la délimitation des obligations de l'assurance-chômage par rapport à celles qui découlent d'autres lois fédérales, en particulier de la loi sur la formation professionnelle et de la loi sur le service de l'emploi. A la différence de ce que proposaient certaines autorités et groupements consultés, la commission a renoncé à prévoir des priorités et s'est contentée de déclarer qu'une coordination minutieuse s'imposait. Il serait prématuré de vouloir préciser certains points dans la constitution, car, à cet égard aussi, la manière dont le régime de l'assurance sera réglé dans ses détails jouera un rôle déterminant.

La même remarque s'applique à la proposition faite dans quelques réponses, selon laquelle les mesures préventives devraient avoir le pas sur la compensation du revenu dans l'assurance-chômage. A ce sujet, nous renvoyons aux explications données sous chiffre 341.

Un tel ordre de priorité se justifie sans doute en cas de chômage principalement ou exclusivement structurel, alors qu'en périodes de chômage généralisé imputable à la situation économique, la compensation du revenu joue évidemment le premier rôle. Il est superflu de fixer des priorités dans la constitution.

La commission d'experts a également discuté la proposition visant à mentionner expressément dans la constitution la nature des mesures préventives, par exemple le reclassement, le recyclage et le perfectionnement professionnel. Elle a en fin de compte renoncé à une telle spécification, qui aurait privé le législateur de la liberté d'action nécessaire. Les avis largement discordants exprimés lors de la consultation au sujet de l'ampleur des prestations destinées à stimuler la mobilité professionnelle et des conditions dont dépend le droit à ce genre de prestations confirment qu'il faut laisser dans ce domaine une marge de manœuvre suffisante au législateur pour que la loi puisse être adaptée constamment aux circonstances.

Comme ce fut le cas lors de la consultation, certains avis divergents se sont aussi manifestés au sein de la commission d'experts; ils ont abouti à des propositions de minorité. La majorité de la commission entendait n'approuver l'ouverture du droit aux prestations que si l'assuré est effectivement au chômage ou s'il est menacé de licenciement sans faute de sa part, et si l'on n'est pas en mesure de lui procurer un emploi qu'il puisse raisonnablement accepter dans le cadre de son activité habituelle. La minorité a, en revanche, estimé que des prestations devraient déjà être accordées quand les perspectives d'emploi ou de gain paraissent incertaines dans l'activité exercée jusqu'alors. A ce propos, nous renvoyons au rapport de la commission d'experts, qui esquisse déjà largement des idées concrètes sur la manière d'aménager les mesures propres à favoriser la

mobilité professionnelle dans chaque cas et de prévoir les conditions dont dépend le droit aux prestations. Il contient en particulier des propositions sur la manière de tenir compte des craintes exprimées lors de la consultation quant aux risques que comporterait une réglementation par trop imprécise des mesures préventives. Ainsi, l'autorité dont relève le marché du travail devra donner son assentiment au versement de prestations destinées au reclassement, d'allocations pour l'initiation à un autre travail, au remboursement des frais résultant d'un emploi pris hors du domicile et à la compensation de la différence de gain en cas d'acceptation d'un emploi moins rémunéré. De plus, pour la plupart de ces prestations, les conditions attachées à leur octroi dans les différents cas ont déjà été précisées et certaines propositions présentées quant aux restrictions relatives à la durée. Finalement, les prêts et les contributions à fonds perdu qu'on a également envisagé d'accorder aux organismes chargés du reclassement et du perfectionnement professionnel, ne devraient, de l'avis de la commission d'experts, être alloués qu'à titre exceptionnel, s'il est impossible d'obtenir ailleurs les fonds nécessaires et si le financement des autres prestations de l'assurance ne s'en trouve pas compromis.

Il importera encore d'examiner à fond, lors de l'élaboration de la législation, toutes les questions relatives à l'ampleur et aux conditions d'application des mesures préventives. Les considérations figurant sous chiffre 222.2, qui concordent avec la majorité des avis exprimés, serviront de lignes directrices. Il s'agit avant tout de limiter strictement l'application de mesures préventives aux cas relevant du marché du travail. Cela signifie aussi, comme nous l'avons déjà dit, que la question de l'éducation permanente ne devrait pas, si l'on envisageait d'introduire ce système, être réglée sur la plan de l'assurance-chômage. Il faudra en outre prévenir les abus en réglementant minutieusement les conditions d'application. De plus, il y aura lieu de tenir compte des considérations de politique régionale.

En parlant de «mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage», on s'est conformé à l'exigence importante selon laquelle les mesures préventives doivent être prises selon la situation du marché du travail.

35 4^e alinéa

⁴ L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La législation fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation ainsi que le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

351 Remarques préliminaires

A la différence d'autres systèmes d'assurance sociale, il est difficile de déterminer à l'avance les besoins financiers de l'assurance-chômage. C'est pourquoi, si l'on demande au citoyen appelé à se prononcer sur l'article

constitutionnel, d'accepter que d'autres retenues soient faites sur son salaire en faveur de la sécurité sociale, il faut au moins lui donner une certaine garantie que les montants des cotisations resteront dans des limites raisonnables. En fixant un taux maximum et l'assiette de la cotisation, on trace déjà certaines limites dans la constitution. La disposition réglant la prise en charge de la cotisation à part égale par l'employeur et par le travailleur ainsi que celle qui prévoit une contribution des pouvoirs publics au financement dans des circonstances exceptionnelles ont également une importance spéciale.

352 Cotisation supportée à part égale par l'employeur et le travailleur

Ce principe a été inscrit dans le projet d'article constitutionnel selon une solution mise au point par la commission d'experts avec l'assentiment des représentants des partenaires sociaux. Cette solution a aussi été généralement approuvée lors de la procédure de consultation. Compte a été tenu des améliorations d'ordre rédactionnel que diverses réponses ont proposé d'apporter au texte.

353 Assiette et taux de la cotisation

L'expérience montre que le corps électoral considère avec scepticisme toute réglementation en matière de cotisations qui n'est pas suffisamment précise. Il importe de tenir compte de ce facteur psychologique en fixant certaines limites. Au niveau de la constitution, il suffit d'établir le principe de la limitation tant pour l'assiette que pour le taux de la cotisation. Il appartiendra au législateur de préciser ces limites selon les circonstances.

De l'avis de la commission, les besoins financiers devraient être évalués chaque fois pour une période déterminée et servir de base pour la fixation du taux; cependant, un certain fonds de réserve doit être constamment maintenu.

Ce principe satisfait certainement le mieux tant à la nécessité de garantir une base suffisante à l'assurance qu'à l'exigence selon laquelle il faudrait éviter de constituer des fonds de réserve disproportionnés. Les détails du financement seront réglés dans la législation d'exécution.

354 Prestations financières des pouvoirs publics

Selon la conception de la commission d'experts, l'assurance doit en principe être financée par ses propres ressources. En d'autres termes, la compensation du revenu et les mesures visant à encourager la mobilité professionnelle doivent être financés par les assurés et par leurs employeurs. Un tel système connaît cependant des limites car il a l'inconvénient qu'en cas d'extension du chômage, un nombre relativement faible de personnes actives doivent fournir des prestations financières de plus en plus grandes.

Bien qu'il ne soit pas forcément contraire aux impératifs de la conjoncture, ce système aggrave les difficultés en ce sens qu'il ne tient guère compte des circonstances économiques; en cas de chômage d'une certaine ampleur, il pourrait nuire à la solidarité sociale.

Il tombe dès lors sous le sens que les pouvoirs publics sont appelés à prêter leur aide financière dans des circonstances extraordinaires, c'est-à-dire lorsque le chômage est important. L'aide des pouvoirs publics peut en principe prendre la forme de contributions à fonds perdu ou d'avances à rembourser.

Il incombera au législateur de fixer exactement le niveau (point critique) à partir duquel les pouvoirs publics seront appelés à allouer graduellement des contributions. Eu égard aux difficultés financières des collectivités publiques et à la charge très lourde qu'imposent déjà d'autres assurances sociales (AVS, AI, assurance-maladie), le niveau ne pourra pas être fixé trop bas. La question du financement ne devra évidemment pas être traitée isolément, mais toujours d'après le degré de développement des prestations, à savoir selon les besoins financiers, l'évolution des revenus dans le contexte économique général ainsi que compte tenu de la situation financière des pouvoirs publics.

Dans la constitution, il faut se borner à fixer le principe de la participation financière des pouvoirs publics. Les détails pourront être réglés par le législateur qui devra, entre autres questions, traiter celles qui ont trait à la détermination du point critique et à la façon de mettre à disposition les moyens financiers. Cette manière de procéder permettra, en raison de sa souplesse, de prendre dûment en considération les besoins dans chaque cas.

Sur le plan de la législation, il faudra également établir les principes s'appliquant à la répartition des charges entre la Confédération et les cantons ainsi que prévoir éventuellement un échelonnement des contributions des cantons selon leur capacité financière.

36 5^e alinéa

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

361 Remarques préliminaires

Cet alinéa garantit au sens le plus large du terme la participation des cantons et des organisations économiques à l'élaboration des dispositions relatives à l'assurance-chômage ainsi qu'à leur exécution, quelle que soit la solution retenue par le législateur (modèle de la commission d'experts ou maintien de l'organisation actuelle caractérisée par de multiples caisses financièrement indépendantes les unes des autres). De toute manière, la collaboration des caisses syndicales, paritaires ou publiques est indispensable. L'encaissement

centralisé des cotisations permettra de rationaliser le système. Les organismes qui s'occupaient jusqu'à présent de l'assurance-chômage continueront de remplir des fonctions importantes même si le modèle de la commission d'experts est adopté; cette activité pourrait et devrait même être intensifiée dans le secteur des prestations. Outre le versement des indemnités journalières, l'exécution des mesures préventives joue en l'occurrence un rôle de premier plan. L'expression «organisations économiques» désigne, au sens où la commission d'experts l'entend, les organisations des employeurs et des travailleurs, des institutions communes des partenaires sociaux, mais aussi les organismes interentreprises *ad hoc*.

362 Texte de l'article constitutionnel

Le principe d'une participation aussi large que possible des cantons et des organisations économiques à l'élaboration et à l'exécution des dispositions relatives à l'assurance-chômage n'a été contesté ni au sein de la commission d'experts ni par les autorités et les groupements consultés.

Pour ce qui est des questions d'organisation, auxquelles le 5^e alinéa se réfère, les avis exprimés concordaient moins. Les auteurs de quelques réponses demandaient que ces questions fassent l'objet d'une réglementation expresse dans l'article constitutionnel, les uns proposant de reprendre le système actuel, les autres souhaitant un texte conforme au modèle retenu par la majorité de la commission d'experts. C'est à dessein que, suivant l'avis de cette commission, nous n'avons pas réglé les questions d'organisation dans le projet d'article constitutionnel. Bien qu'à l'instar de la majorité de la commission, nous sommes de l'avis que la structure de l'organisation doit être modifiée dans le secteur de l'encaissement des cotisations, nous estimons qu'il n'est pas indiqué de régler minutieusement les questions d'organisation au niveau de la constitution. L'aménagement de l'organisation dépendra en effet de toutes les réglementations de détail qu'il faudra établir dans le cadre de la loi fédérale qui sera élaborée selon la nouvelle conception de l'assurance-chômage.

Nous ne pouvons pas approuver la proposition d'après laquelle il suffirait, pour l'élaboration des dispositions, d'«entendre» les cantons et les organisations économiques au lieu de les appeler à y participer effectivement. Selon l'avis de la commission d'experts mais aussi selon l'opinion générale qui se dégage des résultats de la consultation, la participation des cantons et des organisations économiques ne saurait se borner à ce qu'ils donnent simplement leur avis. Tel qu'il a été libellé, le projet fait ressortir que les organismes préposés jusqu'à présent à l'assurance-chômage joueront un rôle important dans le système qui sera établi selon la nouvelle conception.

Du point de vue rédactionnel, il convient d'accepter la proposition de remplacer «promulgation» par «élaboration». Il est également plus correct de parler de «dispositions légales» au lieu de dire «ces dispositions».

363 Organisation de l'assurance

Bien qu'il ne faille prendre aucune décision sur l'organisation au stade de la rédaction de l'article constitutionnel, il est indiqué d'aborder cette question, étant donné que diverses organisations y attribuent une grande importance et que les malentendus semblent encore fréquents à ce sujet.

Le débat porte sur le modèle retenu par la majorité de la commission d'experts et sur la proposition de maintenir le système actuel en y apportant quelques améliorations. Bien que le projet établi en 1971 et 1972 par l'OFIAMT, qui prévoyait une centralisation, ait encore trouvé des partisans lors de la nouvelle consultation, il n'y a plus lieu d'en discuter. Relevons toutefois qu'il y a des différences fondamentales entre ce projet et le modèle retenu par la majorité de la commission d'experts.

Pour justifier le maintien du système actuel, ses défenseurs invoquent en particulier l'argument selon lequel une caisse d'assurance-chômage ne pourrait garder une « dimension humaine » dans ses relations avec les assurés qu'à la condition qu'elle puisse encaisser elle-même les cotisations et que l'appartenance à la caisse soit nettement établie par une affiliation individuelle des membres ; or, selon leur thèse, le modèle retenu par la majorité de la commission d'experts ne permettrait pas de prendre en considération l'aspect humain des besoins des assurés. Dans d'autres réponses, les auteurs se formalisent surtout du fait qu'à leur avis le modèle en question supprimerait la responsabilité des caisses en matière de gestion financière, étant donné que, tout en étant compétentes pour le versement des prestations, elles n'auraient pas à s'occuper de l'encaissement des cotisations.

La différence entre les deux projets réside essentiellement dans la dépendance ou l'indépendance financière des caisses. Le système actuel, auquel tient la minorité, repose sur le principe que les caisses disposent de leurs propres fonds ; elles prélèvent des cotisations auprès de leurs membres selon les charges qu'elles assument. Or il en résulte que, pour des prestations identiques, les assurés doivent acquitter des cotisations dont le montant varie selon la caisse à laquelle ils sont affiliés. Même les partisans de ce modèle trouvent cette situation anormale et citent en conséquence au premier rang des améliorations souhaitables un renforcement de la péréquation financière entre les caisses, soit par la création d'une centrale de compensation soit par le versement de contributions des pouvoirs publics.

En revanche, la commission d'experts envisage dans son modèle, afin d'assurer aussi une meilleure répartition des risques, de réaliser directement et de manière complète la péréquation financière. Les cotisations seront fixées à un taux identique pour tous les assurés et versées directement à la centrale de compensation, dont les ressources seront distribuées aux caisses proportionnellement à leurs besoins. Les caisses disposeront d'un propre capital d'exploitation pour leurs dépenses courantes et présenteront périodiquement des relevés à la centrale. A l'exception de la perception des cotisations, les différentes caisses

conserveront les attributions qu'elles avaient jusqu'ici, à savoir conseiller et assister les assurés, leur verser les prestations, etc. La commission d'experts a envisagé diverses réglementations visant à prévenir les abus. Ainsi, ce n'est qu'avec l'accord des offices dont relève le marché du travail que la plupart des prestations destinées à favoriser la mobilité des travailleurs pourront être allouées; en outre, le contrôle que l'affiliation individuelle des membres rendait possible sera remplacé par des mesures techniques, par exemple l'apposition du timbre de l'office du travail, lequel s'efforce de toute façon de procurer un emploi aux assurés. Si la majorité de la commission d'experts s'est prononcée en faveur de ce système, c'est non seulement parce qu'il satisfait à l'exigence d'une large répartition des risques mais aussi parce qu'il assure une exécution rationnelle de l'assurance. Les constatations faites au cours des derniers mois, dont il est question sous chiffre 222.4, ont montré clairement que le système en vigueur ne permet plus de faire face aux exigences actuelles.

Ces explications ont pour but de mettre quelque peu en évidence le sens profond du 5^e alinéa. La disposition constitutionnelle laissera au législateur le soin de régler les questions d'organisation dans le nouveau régime de l'assurance-chômage. Il importera en l'occurrence de placer les intérêts de l'assuré au premier plan. Même dans ces conditions, il sera possible de mettre sur pied un genre d'organisation qui permettra d'éliminer certaines faiblesses d'ordre structurel inhérentes au système actuel, mais surtout de tirer profit du précieux capital d'expérience accumulé par les organismes qui s'occupaient jusqu'à présent de l'assurance-chômage, voire d'étendre leur champ d'activité dans le secteur des prestations.

4 Répercussions sur les finances et les besoins de personnel

41 Répercussions sur les finances

A la différence d'autres assurances sociales, il n'est pas possible d'évaluer à l'avance les dépenses auxquelles l'assurance-chômage devra faire face, puisqu'elles dépendront en premier lieu de la situation économique du moment. En période de croissance économique, leur montant sera insignifiant, alors qu'il pourra s'accroître fortement en période de récession. Sous le nouveau régime envisagé, le niveau des dépenses sera cependant bien plus élevé que sous l'actuel, car on envisage d'accroître considérablement le nombre des assurés et, selon la proposition de la commission d'experts, d'adapter la compensation du revenu aux prestations de l'assurance-accidents; en outre, on se propose d'assigner de nouvelles tâches à l'assurance-chômage, notamment dans le domaine des mesures visant à accroître la mobilité des travailleurs.

Le tableau ci-après, qui est tiré du rapport sur les travaux de la commission d'experts, fournit des indications sur le nombre d'indemnités journalières qui pourraient être versées à chaque bénéficiaire pour un taux de la cotisation se

situant entre un demi et six pour mille, si la proportion des chômeurs, c'est-à-dire des bénéficiaires, atteignait un à huit pour cent de l'ensemble des assurés. Ces données ont été calculées sur la base des conditions actuelles, sauf pour l'indemnité journalière moyenne, qui repose sur l'hypothèse d'un taux de 80 pour cent du revenu quotidien, selon le modèle de la commission d'experts.

Financement des indemnités de chômage par les cotisations retenues sur les salaires

Hypothèses :

Salariés	=	2 680 000
Salaires assurés	=	79 milliards de francs
Revenu annuel par assuré	=	29 500 francs
Gain journalier moyen (312 jours)	=	95 francs
Indemnité journalière moyenne (80 % du gain journalier)	=	76 francs

En 1936 (chômage le plus fort jusqu'à maintenant) chaque assuré a touché en moyenne 24 indemnités journalières.

Degré de chômage :

1 % de tous les assurés =	26 800	5 % de tous les assurés =	134 000
2 % de tous les assurés =	53 600	6 % de tous les assurés =	160 800
3 % de tous les assurés =	80 400	7 % de tous les assurés =	187 600
4 % de tous les assurés =	107 200	8 % de tous les assurés =	214 400

Cotisations

Sur la base des montants des cotisations déterminées, — indemnités journalières pourraient être payées par bénéficiaire, si

en pour mille du salaire	en montants pour des salaires de 79 milliards de francs en millions de francs	de tous les assurés touchaient des indemnités de chômage							
		1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%
0,5	39,5	19,5	9,5	6,5	5,0	4,0	3,2	2,8	2,5
1	79,0	39,0	19,5	13,0	9,5	8,0	6,5	5,5	5,0
2	158,0	77,5	39,0	26,0	19,5	15,5	13,0	11,0	9,5
3	237,0	116,5	58,0	39,0	29,0	23,5	19,5	16,5	14,5
4	316,0	155,0	77,5	51,5	39,0	31,0	26,0	22,0	19,5
5	395,0	194,0	97,0	64,5	48,5	39,0	32,5	27,5	24,0
6	474,0	232,5	116,5	77,5	58,0	46,5	39,0	33,0	29,0

42 Charges de la Confédération

Sous le régime actuel, la Confédération est appelée à verser des subventions aux caisses lorsque les charges de celles-ci atteignent un certain degré; par le passé, ces subventions ont constitué des sommes assez considérables. Ce n'est que ces dernières années que ces prestations ont fortement diminué, étant donné que, après les années d'intense activité économique, le capital social de beaucoup de caisses a atteint le niveau à partir duquel des subventions ne devaient plus être versées. Au cours des ans, les subventions ont représenté les montants suivants:

	Fr.		Fr.
1925	878 000	1965	117 000
1930	6 415 000	1970	29 000
1935	21 800 000	1971	10 000
1940	5 040 000	1972	4 000
1945	5 120 000	1973	4 000
1950	7 238 000	1974	25 000
1955	2 389 000	1975	6 800 000
1960	1 362 000		(estimation)

Les subventions ci-dessus ont été allouées à un nombre plus ou moins grand de caisses qui, en raison de la structure de leurs effectifs et par suite de la situation économique, devaient faire face à des charges relativement élevées, alors que, durant des années, d'autres caisses n'ont pas ou guère eu besoin de subventions; au contraire, elles ont même fréquemment pu accumuler des fonds d'une certaine importance.

Alors que le nouveau régime envisagé par la commission d'experts entraînera pour l'assurance dans son ensemble un total de dépenses supérieur, on peut prévoir que les charges des pouvoirs publics seront moins grandes. En effet, d'une part, l'assurance-chômage devra pouvoir se tirer d'affaire par ses propres moyens, ce qui signifie que la Confédération et les cantons ne seront appelés à contribuer au financement de l'assurance qu'en cas de circonstances exceptionnelles. D'autre part, les risques seront entièrement répartis entre les caisses, puisque le régime des prestations et du financement sera unifié sur le plan fédéral. Toutefois, la Confédération et les cantons auraient à assumer des dépenses supplémentaires en raison de la part des cotisations qu'ils auraient à supporter à titre d'employeurs.

Le montant des dépenses de la Confédération dépendra d'ailleurs essentiellement de la définition qui sera donnée des «circonstances exceptionnelles», c'est-à-dire du point critique. La nature du régime des prestations (allocation linéaire ou progressive au fur et à mesure que le chômage augmente) aura également de l'importance. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, ces éléments devront être déterminés lors de l'élaboration de la législation. En l'occurrence, diverses autres conditions devront être prises en considération, par exemple l'ampleur des prestations de l'assurance, la situation économique générale et le niveau des revenus ainsi que les possibilités financières des pouvoirs publics.

Pour le financement des prestations de la Confédération dans le cas particulier, on ne dispose pas de recettes à affectation spécifique comme c'est le cas pour l'AVS/AI (impôts sur le tabac et l'alcool). Il faudra dès lors recourir aux ressources générales de la Confédération. L'expression «prestations financières de la Confédération et des cantons» permet cependant dans une certaine mesure de faire un choix entre différentes solutions. En effet, il appartiendra au législateur de décider si ces prestations seront allouées à fonds perdu ou devront avoir la forme moins onéreuse d'avances à rembourser.

43 Répercussions sur les besoins de personnel

Sous le régime actuel, la Confédération surveille l'exécution de la loi et veille à ce que les cantons et les caisses reconnues l'appliquent de manière uniforme. Le service fédéral chargé de son exécution est au premier chef l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. A ce titre, les tâches suivantes lui incombent : contrôle de la structure des caisses, fixation des taux de cotisation de base appliqués par les différentes caisses et des prestations financières en faveur du fonds de compensation des caisses, fixation et versement des subventions de la Confédération ainsi que l'examen des questions y relatives, révision des caisses et contrôle de leur gestion, et nombre d'autres activités connexes ; de plus, il est chargé de préparer pour le Département fédéral de l'économie publique et le Conseil fédéral l'adoption de prescriptions et de décisions.

Sous le nouveau régime prévu par la commission d'experts, la Confédération se verrait de nouveau confier la surveillance de l'assurance-chômage, mais ses attributions seraient quelque peu différentes, étant donné que l'organisation de l'assurance serait modifiée. Une tâche qui prendrait probablement encore plus d'importance serait notamment celle qui consiste à vérifier si les prestations versées par les caisses sont conformes aux dispositions légales. D'autres travaux, tels que l'approbation des statuts des caisses et la fixation des taux de cotisation de base ne devraient en revanche plus être exécutés. Nous pensons que la Confédération ne devrait pas créer de nouveaux postes ou, le cas échéant, n'aurait à le faire que dans une mesure restreinte.

Dans l'hypothèse où le système actuel serait maintenu, il conviendrait d'accroître considérablement l'effectif du personnel en cas de difficultés économiques persistantes. En ce moment, après une longue période d'intense activité économique, la section de l'assurance-chômage de l'OFIAMT ne compte plus que quatorze postes de travail et demi, alors qu'il y en avait encore 35 en 1950.

Selon le modèle de la commission d'experts, qui prévoit un régime plus rationnel que le système en vigueur, on peut escompter une réduction de l'ensemble des effectifs de personnel de la Confédération, des cantons et des caisses. Ce résultat est d'autant plus appréciable que le nombre des travailleurs à assurer et à assister aura quintuplé par rapport à la situation actuelle.

44 Répercussions financières au niveau de l'exécution par les cantons et communes

Sous le régime en vigueur, les cantons et les communes participent déjà à l'exécution. Selon la nouvelle conception élaborée par la commission d'experts, les organes d'exécution devront certes, d'une part, s'occuper d'un nombre d'assurés plusieurs fois supérieur, mais, d'autre part, ils se verront sensiblement déchargés parce que les travailleurs seront affiliés à l'assurance et astreints au paiement des cotisations directement au lieu de travail, par l'intermédiaire des employeurs. La nouvelle organisation proposée permettra également de supprimer toutes les opérations de mutation. En conséquence, nous présumons que, grâce au nouveau système, les tâches des cantons et des communes seront allégées.

5 Classement de postulats

Nous vous proposons de classer les postulats suivants :

1967 P 9573 Structure de l'assurance-chômage (N 19 sept. 1967, Ketterer)
1972 P 11107 Assurance-chômage (N 8 juin 1972, Mugny)

Les autres interventions figurant au chiffre 213 ont été classées au cours des dernières années en raison des travaux entrepris en vue d'établir une nouvelle conception.

6 Proposition

Compte tenu de ce qui précède, nous vous proposons d'adopter et de soumettre au peuple et aux cantons le projet ci-joint d'arrêté fédéral concernant la nouvelle conception de l'assurance-chômage, en leur recommandant de l'accepter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 septembre 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

Grabler

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Arrêté fédéral concernant une nouvelle conception de l'assurance-chômage

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 3 septembre 1975¹⁾,

arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 34^{novies}

¹ La Confédération édicte des prescriptions sur l'assurance-chômage. Elle a le droit de légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

² Elle rend l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs. Les exceptions sont réglées par la législation. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.

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

⁴ L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés, les employeurs prenant à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La législation fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons allouent des prestations financières conformément à la législation.

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

¹⁾ FF 1975 II 1573

Art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. f, et 3^e al.

Abrogé

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une modification de la constitution fédérale en vue d'aménager l'assurance-chômage selon une nouvelle conception (Du 3 septembre 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.10.1975
Date	
Data	
Seite	1573-1612
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 319

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.