

**Message
à l'appui d'un arrêté fédéral sur
les mesures en matière d'assurance-chômage**

du 27 janvier 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

1991 P 91.3404 Révision de la loi sur l'assurance-chômage
(N 10. 12. 91, Zisyadis)

1992 M 92.3082 Chômage de longue durée (N 11. 3. 92, Etique)

1992 P 92.3094 Chômage de longue durée (E 12. 3. 92, Martin).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 janvier 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le taux de chômage a atteint 1,9 pour cent à la fin de 1991. A la fin de 1992, la Suisse comptait 130 000 personnes au chômage (4,2%). On a assisté également à une augmentation très marquée du nombre de chômeurs de longue durée puisqu'à la même époque un chômeur sur dix n'avait plus eu d'emploi depuis plus d'un an.

La brusque augmentation du chômage enregistrée depuis 1991 nécessite une adaptation de la loi sur le plan des prestations et des cotisations. Le Conseil fédéral entend dès lors soumettre le plus rapidement possible au Parlement un projet de révision exhaustive de la loi visant en particulier à garantir le financement de l'assurance-chômage à moyen terme.

Toutes les mesures qui n'exigent pas de restructuration fondamentale de la loi devront être réalisées au moyen du présent arrêté. Il s'agit notamment des points suivants:

- Il faut, de toute urgence, assurer la couverture du chômage de longue durée, phénomène massif auquel on assiste pour la première fois en Suisse depuis la dernière guerre. Le projet prévoit donc de faire passer de 300 à 400 le nombre maximum de jours d'indemnisation.*
- La durée maximale du versement de prestations aux entreprises qui ont réduit leur horaire de travail doit être portée de 18 à 24 mois.*
- Le taux d'indemnisation est maintenu à 80 pour cent du gain assuré pour la majorité des assurés. Il sera par contre abaissé à 70 pour cent pour les personnes n'ayant pas charge de famille qui perçoivent une indemnité journalière de plus de 130 francs. Environ un quart des bénéficiaires seront concernés par cette réduction.*
- Les organisateurs de programmes d'occupation temporaire doivent être incités à mettre sur pied de tels programmes le plus tôt possible, c'est-à-dire avant que les chômeurs n'aient épuisé leurs droits aux indemnités.*
- Enfin, le projet prévoit, afin d'alléger les tâches administratives, de supprimer les délais d'attente en cas de maladie et d'abolir en règle générale l'obligation du contrôle (timbrage) en cas de réduction de l'horaire de travail.*

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

Le taux de chômage a atteint 1,9 pour cent à la fin de 1991. A la fin de 1992, la Suisse comptait 130 000 personnes au chômage (4,2%). On assiste également à une augmentation très marquée du nombre de chômeurs de longue durée. A la fin de 1992, un chômeur sur dix n'avait pas occupé d'emploi depuis plus d'un an. Une amélioration conjoncturelle ne se dessine pas dans un avenir immédiat. Il faut au contraire s'attendre à une recrudescence du chômage au cours des prochains mois.

Le système actuel n'est plus en mesure d'empêcher que, malgré des recherches intensives, de nombreux chômeurs en principe aptes au placement n'aient pas retrouvé d'emploi, même une fois épuisées leurs indemnités journalières de chômage. Cela fait que de nombreux chômeurs concernés dépendent de l'aide sociale, ce qui, indépendamment des inconvénients matériels et moraux liés aux cas particuliers, pourrait engendrer des problèmes d'ordre socio-économique (p. ex. perte imminente de l'aptitude au placement, conséquences à long terme). Il est donc indiqué de prolonger la durée de la protection. L'été dernier, le DFEP avait mis en consultation un projet de loi d'aide aux chômeurs. Le principe fondamental de ce projet, à savoir la prolongation de la protection, avait été accueilli favorablement par une large majorité. De nombreux milieux consultés, dont principalement les cantons, ont d'une part présenté d'autres revendications et d'autre part émis des doutes quant au financement mixte – par les cantons et l'assurance – de 200 indemnités supplémentaires. Le projet actuel propose d'augmenter de 100 le nombre d'indemnités journalières, indemnités qui seront entièrement financées par l'assurance.

Par ailleurs, selon différents milieux, le placement des chômeurs est souvent rendu difficile en raison de la réglementation légale de l'aptitude au placement. Un travail n'est réputé convenable que si sa rémunération est au moins égale à l'indemnité de chômage à laquelle le chômeur a droit. Il n'est donc guère possible d'assigner un travail à des travailleurs dont l'indemnité de chômage est supérieure au salaire qu'ils peuvent encore obtenir sur le marché du travail (p. ex. les anciens cadres). Il convient donc d'examiner des mesures susceptibles de remédier à une prolongation du chômage d'origine institutionnelle.

Le Conseil fédéral est conscient que seule une économie concurrentielle dotée de conditions-cadres favorables et bénéficiant d'une haute attractivité est à même de garantir durablement la sécurité de l'emploi dans notre pays. Un système de formation performant revêt, dans ce contexte, une importance décisive. Pour des raisons démographiques, l'apport de nouvelles connaissances par les jeunes dans les entreprises est en diminution. Les mutations technologiques se produisent à un rythme toujours plus accéléré. Le Conseil fédéral entend dès lors étudier la manière de développer des mesures préventives allant au-delà des améliorations apportées par la dernière révision légale.

Malgré l'augmentation du taux de cotisation, qui est passé à deux pour cent au 1^{er} janvier 1993, le déficit escompté pour 1993 se chiffre en milliards de francs. Selon le droit en vigueur, le taux de cotisation ne peut plus être augmenté. L'article 90 LACI précise que la perte d'exploitation doit être couverte par des prêts de la Confédération et des cantons. Si l'on veut être en mesure d'amortir la dette du fonds de compensation dans un délai raisonnable, il faut aussi réexaminer le financement de l'assurance.

12 Concept global de l'adaptation du droit de l'assurance-chômage

Pour adapter la loi sur l'assurance-chômage aux besoins nés de la situation nouvelle, nous proposons:

- que la protection contre le chômage de longue durée soit améliorée et que la solidarité entre les partenaires sociaux, ainsi qu'entre les régions touchées de manière inégale par le chômage soit renforcée;
- que le financement à long terme de l'assurance soit garanti;
- que, dans le cadre du renforcement de l'instrumentaire actif sur le marché du travail, les mesures préventives soient aussi étendues;
- que les abus soient rendus plus difficiles.

Ces buts doivent en particulier être atteints:

- en faisant passer de 300 à 400 le nombre maximum d'indemnités journalières;
- en prolongeant la durée maximale de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail;
- en faisant passer de 80 à 70 pour cent du gain assuré le taux d'indemnisation, en créant un catalogue d'exceptions pour éviter les cas de rigueur;
- en réexaminant la notion de travail convenable;
- en augmentant le taux maximum de la cotisation et en envisageant d'autres sources de revenus;
- en améliorant les qualifications professionnelles par un renforcement des mesures de perfectionnement professionnel;
- en assurant la coordination avec la prévoyance professionnelle;
- en incitant les intéressés à accepter des occupations provisoires;
- en allégeant les tâches administratives.

En résumé, la montée vertigineuse du chômage depuis 1991 exige une adaptation de la loi sur l'assurance-chômage, sous l'aspect aussi bien des prestations que des cotisations. Le Conseil fédéral propose de la réaliser en deux étapes. Toutes les mesures qui n'exigent pas une restructuration fondamentale de la loi devront d'abord être réalisées par le biais du présent arrêté. Enfin, les objectifs précités ne pourront être réalisés complètement que par une révision ordinaire de la loi. Des modifications de nature conceptionnelle, telles que la redéfinition du rôle des mesures préventives, la question du financement et la réglementation de la notion de travail convenable ne peuvent guère être réglées dans le cadre d'un arrêté fédéral urgent. Un message à l'appui d'une révision ordinaire de la LACI devra dès lors être soumis au Parlement cette année encore.

13 Grandes lignes du projet d'arrêté fédéral

Le présent arrêté fédéral se limite aux points qui peuvent être réalisés rapidement sur le plan matériel, technique (informatique!) et politique. Il s'agit notamment des mesures suivantes:

- Comme il s'agit, pour la première fois depuis la dernière guerre, d'assurer la couverture du phénomène de masse qu'est le chômage de longue durée, le projet prévoit de faire passer de 300 à 400 le nombre maximum de jours d'indemnisation.
- La durée maximale du versement de prestations aux entreprises qui ont réduit leur horaire de travail doit également être portée de 18 à 24 mois.
- D'autre part, on propose de faire passer de 80 à 70 pour cent du gain assuré le taux d'indemnisation journalière actuel. Un catalogue d'exceptions exhaustif permettra d'éviter les rigueurs sociales que pourrait entraîner cette réduction.
- Les organisateurs de programmes d'occupation temporaire doivent être incités à mettre sur pied de tels programmes le plus tôt possible, c'est-à-dire avant que les chômeurs n'aient épuisé leurs droits aux indemnités.
- Le projet prévoit, afin d'alléger les tâches administratives, de supprimer les délais d'attente en cas de maladie et d'abolir en règle générale l'obligation du contrôle (timbrage) en cas de réduction de l'horaire de travail.

14 Résultats de la procédure préliminaire

141 Commission de surveillance

La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, qui assiste le Conseil fédéral dans les questions de législation, a étudié le concept global et le projet d'arrêté au cours de trois séances. Elle approuve le projet.

142 Procédure de consultation

Les cantons, partis politiques, associations faitières de l'économie et autres milieux intéressés ont pu étudier le projet du 13 novembre au 21 décembre 1992, délai extrêmement court en raison de l'urgence de la situation.

L'énumération ci-après donne un aperçu des résultats de la consultation. *Il n'est pas fait état des approbations tacites.*

Seule l'Association suisse des banquiers a émis des considérations allant en principe à l'encontre du projet. En définitive, elle le refuse. Les 78 autres milieux consultés saluent en principe la préparation d'un arrêté fédéral. Ils proposent cependant des modifications ponctuelles. Quelques-uns d'entre eux approuvent le projet à certaines conditions.

ad art. 22, 1^{er} al.

L'abaissement du taux d'indemnisation journalière (de 80 à 70%) a été largement approuvé¹⁾ (AG, AI, AR, BL, BS, GR, LU, SH, SZ, TG, TI, VS, UR; PDC, PRD, UDC, PLS, AdI; UCAP, FSI, USAM, USP, FRSP, ACC, AOST, ASF, SSH, ASCV, AGMS). Plusieurs cantons (BE, GE, JU, NE), deux partis politiques (PSS, PES) et les syndicats (CSCS, USS, UFPA, FSSE, USSA), ainsi que quelques autres milieux intéressés (Caisses romandes et du Tessin, SIT, Pro Infirmis, CSP, ADF, AUF) se sont prononcés contre le projet.

ad art. 22, al. 1^{bis}

Sur le catalogue d'exceptions relatif à l'abaissement du taux d'indemnisation, certains milieux ne se sont prononcés que d'une manière générale. La plupart ont cependant donné leur avis sur certaines, voire sur toutes les réglementations prévues par ce catalogue.

- a. Réglementation selon laquelle les chômeurs qui perçoivent un supplément au titre de l'allocation pour enfants et formation professionnelle, continuent de toucher 80 pour cent du gain assuré: certains cantons (AI, AR, BE, VS), une association patronale (FSI) et une autre association intéressée (ASCV) y sont favorables. Six cantons (AG, BL, BS, GL, SO, SZ), un parti politique (PLS), une association faitière de l'économie (UCAP) et trois autres milieux intéressés (ACC, AOST, AUF) y sont opposés.
- b. Disposition selon laquelle les chômeurs qui détiennent seuls l'autorité parentale d'un enfant ou à qui la garde de leur enfant a été attribuée par le juge bénéficient du taux d'indemnisation de 80 pour cent: seuls deux cantons (AI, VS) y sont favorables. Pour autant que les prises de positions aient été transmises à ce sujet, la majorité d'entre elles allaient à l'encontre de cette disposition (AG, AR, BL, BS, GL, SZ, UR; PRD, PLS; UCAP, FSI; ADF, AOST).
- c. Application de la réglementation des exceptions subséquente au montant d'une indemnité journalière minimale (deux variantes: 115 fr.; 130 fr.): la majorité des cantons qui se sont exprimés sur ce point (AR, BE, BS, FR, GL, LU, NE, SZ, UR, ZG, ZH), deux partis (PDC, PES), deux syndicats (FSSE, USSA), cinq autres milieux intéressés (AOST, LFC, Pro Infirmis, Ville de Lausanne, CSP) s'expriment en faveur de la variante à 130 francs. Le canton de Soleure veut même fixer cette limite à 150 francs. Si l'on admet que les milieux principalement opposés à l'abaissement préconiseraient une limite plutôt élevée, il faudrait également y ajouter les PSS, PES, les syndicats et sept autres milieux consultés.

Le canton d'AI, ainsi que l'Union centrale des associations patronales et l'Association des grands magasins suisses (AGMS) se prononcent toutefois en faveur d'un abaissement du seuil de réduction de l'indemnité journalière à 100 fr.; la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, Bâle souhaite même fixer ce seuil en dessous de 100 fr. Cinq cantons (AG, GR, OW, SG, VS), trois partis (PRD, UDC, PLS) et deux autres milieux

¹⁾ Liste des abréviations ci-annexée.

intéressés (Chambre du commerce du canton d'Argovie, Union suisse des professions libérales) approuvent la variante proposée, à savoir 115 fr.

- d. Lien entre la réglementation d'exemption de la réduction de l'indemnité journalière et l'obtention d'un gain intermédiaire: le canton d'AI en particulier, deux partis (PRD, UDC) et un autre milieu intéressé (ACC) y sont favorables. Neuf cantons (AG, AR, BE, BS, GL, SZ, UR, VS, ZH) et trois associations faïtières de l'économie (UCAP, USAM, FSI) s'y opposent.
- e. Ont approuvé le fait que les indemnités ne soient pas réduites pour les personnes qui fréquentent un cours: AI; UDC; Pro Infirmis, ADF. S'y sont opposés: neuf cantons: AG, AR, BE, BS, GL, OW, UR, VS, ZH; deux associations faïtières: UCAP, USAM.
- f. Seuls deux autres milieux intéressés ont voté pour l'abandon de la réduction du taux d'indemnisation en ce qui concerne les personnes handicapées (Pro Infirmis, Ville de Lausanne). L'UCAP s'y est opposée.

ad art. 22, al. 3^{bis}

Neuf cantons (AG, AI, AR, GR, OW, SG, TG, VS, ZG), une association patronale FRSP et deux autres milieux intéressés (AOST, Caisses romandes et du Tessin) sont favorables à la réduction de 10 pour cent de l'indemnité journalière après le versement de 250 indemnités. Trois cantons (BE, GE, NE), un parti politique (PSS), cinq syndicats (CSCS, USS, FSSE, UFPA, USSA) et cinq autres milieux intéressés (ACC, ASF, CSP, SIT, ADF) plaident contre cette réduction.

ad art. 27, 5^e al.

La majeure partie des milieux consultés est favorable à l'augmentation du nombre maximum d'indemnités journalières à 400, soit 20 cantons (AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, SH, LU, NE, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS) et deux partis politiques (UDC, PRD). Deux cantons (NE, SH) souhaitent même porter ce nombre à 500, ce que demandent également un parti politique (PSS), cinq syndicats (CSCS, UFPA, USS, FSSE, USSA) et deux autres milieux intéressés (IES, CSP). Un parti politique (UDC), deux associations faïtières de l'économie (UCAP, FSI) et deux autres milieux intéressés (SSH, SIT) l'approuvent à certaines conditions. L'Union démocratique du centre (UDC) souhaite une augmentation du nombre maximum d'indemnités uniquement si l'assuré a cotisé pendant 30 mois.

ad art. 28, 1^{er} al.

Trois cantons (AI, BE, GE), deux partis politiques (PRD, PSS), trois associations faïtières de l'économie (FSSE, USSA, USS) et trois autres milieux intéressés (ACC, SIT, Caisses romandes et du Tessin) se prononcent pour la suppression du délai d'attente. Le canton du Valais, un parti politique (DS), l'UCAP et un autre milieu intéressé (ASC) s'y opposent.

ad art. 40

L'abandon du timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail a été approuvé par 14 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, GE, GL, GR, NE, SG, SO, TI, UR, VS), un

parti politique (PSS), quatre syndicats (CSCS, USS, FSSE, USSA), et quatre autres milieux consultés (ACC, AOST, ASF, Caisses romandes et du Tessin). L'Union démocratique du centre est favorable à la réglementation proposée sous certaines conditions. Un parti politique (DS) et quatre associations faitières de l'économie (UCAP, USAM, FRSP, SSH) s'opposent clairement à cette proposition.

Trois cantons (AI, GE, NE), un parti politique (PSS), trois syndicats (FSSE, USS, USSA) et trois autres milieux intéressés (ACC, AOST, ASF) approuvent la réserve en faveur d'une dérogation cantonale. Quatre associations faitières de l'économie (UCAP, USAM, FRSP, SSH) et un autre milieu intéressé (Caisses romandes et du Tessin) se déclarent contre.

ad art. 75, al. 1^{bis}

A une exception près, l'augmentation des contributions à des programmes d'occupation de chômeurs ayant droit aux indemnités a été approuvée à l'unanimité. Certains milieux consultés veulent toutefois empêcher un financement intégral et n'approuvent donc qu'une augmentation limitée du taux de subvention: le canton du Valais, l'UDC, le PRD (limitation géographique), l'UCAP (financement jusqu'à 80%) et la SSH. L'USAM est par principe opposée à la modification.

Enfin, nombre de milieux consultés se sont exprimés sur un ensemble de problèmes qui devront être traités dans le cadre de la révision ordinaire de la LACI prévue pour l'été 1994. Ces remarques complémentaires concernaient avant tout la question du financement et une modification de la réglementation du travail convenable.

15 Classement d'interventions parlementaires

Dans sa réponse à de nombreuses interventions parlementaires, le Conseil fédéral a reconnu l'urgence d'un renforcement de la protection sociale contre les conséquences du chômage de longue durée, et il s'est déclaré prêt à examiner rapidement les postulats relatifs à l'assurance-chômage. Diverses interventions ne pourront être prises en considération que lors de la révision ordinaire de la loi qui interviendra plus tard. L'arrêté fédéral permettra cependant de classer les interventions suivantes:

1991 P 91.3404 Révision de la loi sur l'assurance-chômage
(N 10. 2. 91, Zisyadis)

Outre les allègements administratifs (p. ex. une diminution du timbrage) que le Conseil fédéral a décrétés dans l'ordonnance du 11 novembre 1992, le postulat demandait principalement une augmentation du nombre maximum des indemnités journalières. Avec la modification proposée de l'article 27 LACI, il sera réalisé.

1992 M 92.3082 Chômage de longue durée (N 11. 3. 92, Etique)

1992 P 92.3094 Chômage de longue durée (E 12. 3. 92, Martin)

Ces deux interventions, dont la teneur était semblable, demandaient l'examen d'une loi fédérale sur l'aide aux chômeurs et le passage urgent à 400 du nombre maximum d'indemnités journalières de l'assurance-chômage. Un projet de loi

fédérale d'aide aux chômeurs a été mis en consultation au cours de l'été 1992. Il ressort des résultats de cette consultation qu'il faut donner la priorité à l'augmentation du nombre d'indemnités de l'assurance-chômage, telle qu'elle est proposée. Le présent arrêté donnera satisfaction aux intervenants qui demandaient l'amélioration de la protection contre le chômage de longue durée et le renforcement de la solidarité entre les cantons très différemment touchés par le chômage.

2 **Partie spéciale** **Commentaire des dispositions**

Art. 22, 1^{er} al., première phrase, al. 1^{bis} et 3^{bis} (nouveaux)

La modification de l'article 22 LACI a pour objet l'abaissement du taux de prestation relatif à l'indemnité de chômage de 80 à 70 pour cent du gain assuré. Grâce à cette mesure, on accroît la gamme des occupations convenables qui peuvent être assignées au chômeur (selon l'art. 16 LACI, un travail est réputé convenable s'il procure au chômeur une rémunération qui n'est pas inférieure à l'indemnité de chômage à laquelle il a droit). Par ailleurs, la réduction du taux d'indemnisation freine les dépenses de l'assurance.

Afin d'éviter des cas de rigueur sociale, les assurés qui perçoivent un supplément au titre de l'allocation pour enfants, ainsi que les personnes qui élèvent seules leurs enfants ne seront pas touchés par cette réduction. D'autres exceptions sont prévues pour les chômeurs dont l'indemnité journalière est très basse (moins de 130 fr.) et pour les invalides. Enfin, l'incitation à accepter un travail intermédiaire ou à suivre un perfectionnement professionnel doit être augmentée en ce sens que, dans ces cas aussi, l'indemnité versée sera de 80 pour cent. La majorité des milieux consultés a approuvé un large catalogue d'exceptions alors qu'une minorité a donné la préférence à un catalogue plutôt restreint, mais a souhaité fixer à 115 francs le seuil en dessous duquel l'indemnité ne sera pas réduite. Par sa proposition, le Conseil fédéral se rallie à la majorité des milieux consultés. Près des trois quarts des chômeurs profiteront de l'une ou de l'autre exception et seront indemnisés sur la base du taux de 80 pour cent. Si ce seuil était de 115 francs, ils ne seraient qu'une bonne moitié.

Afin de simplifier son application, le catalogue d'exceptions contiendra exclusivement des critères aisément applicables.

La dégressivité introduite à partir de la 250^e indemnité journalière étend encore la gamme des occupations réputées convenables.

Art. 27, 5^e al., dernière phrase

L'article 27, 5^e alinéa, LACI est modifié en ce sens qu'en cas de chômage prononcé et persistant, le Conseil fédéral aura la compétence d'augmenter le nombre d'indemnités journalières à 400, de manière générale ou pour certaines catégories d'assurés particulièrement touchées. Cette compétence est actuellement limitée à 300. Un chômage prononcé doit être présumé pour la durée de validité de l'arrêté, de sorte que le Conseil fédéral pourra user de sa compétence sans le moindre doute. La majorité des assurés doit pouvoir bénéficier de cette

prolongation. S'agissant des jeunes chômeurs (de moins de 35 ans), la prolongation devra toutefois être assortie d'autres conditions (p. ex. de la fréquentation de cours de perfectionnement ou de reconversion, voire de programmes d'occupation).

Il convient en l'occurrence de relever que les chômeurs ne sont pas sans aucune ressource après épuisement de leur nombre maximum d'indemnités journalières. Dans 17 cantons, ils peuvent toucher des indemnités supplémentaires grâce aux systèmes complémentaires d'aide aux chômeurs déjà en place (ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, TG, TI, VD, NE, GE, JU). Trois cantons élaborent actuellement des dispositions à cet effet (FR, VS, AG).

Art. 28, 1^{er} al., deuxième phrase

Aux fins d'éviter des lacunes dans l'assurance lorsque la maladie intervient en même temps que le chômage, la loi prévoit que les chômeurs malades peuvent toucher des indemnités de chômage pendant les 30 premiers jours de leur maladie. La première semaine de maladie durant le délai-cadre de deux ans applicable à la période d'indemnisation est considérée comme délai d'attente. En vue d'alléger les charges administratives, on pourra renoncer à ce temps d'attente.

Art. 35, 2^e al.

Une entreprise peut normalement réduire son horaire de travail pendant douze mois au plus durant un délai-cadre de deux ans, chaque mois entamé comptant comme mois entier. Dans sa version actuelle, l'article 35, 2^e alinéa, LACI autorise le Conseil fédéral à prolonger cette durée maximale de six mois au plus. Celui-ci a fait usage de cette compétence pour l'ensemble du territoire suisse par l'ordonnance du 11 novembre 1992. La situation conjoncturelle ne s'améliorant pas, certaines entreprises, qui ont introduit la réduction de l'horaire de travail au début de 1992, verront leur droit maximum épuisé dans le courant de l'été prochain. Il convient dès lors d'examiner une prolongation de cette durée maximale afin d'éviter des licenciements massifs. Le fait que de nombreuses entreprises devraient adapter leurs structures ne va pas à l'encontre d'une telle prolongation. Tout d'abord, cette situation précaire persistante touche en partie également des entreprises qui ont fourni de gros efforts d'investissement et dont les places de travail semblent garanties à long terme. Par ailleurs, une application stricte de l'article 31, 1^{er} alinéa, lettre d, LACI permettra de lutter contre les abus de réduction d'horaire de travail afin de maintenir les structures. Selon cette disposition, une réduction de l'horaire de travail ne peut être autorisée que dans la mesure où la perte de travail est vraisemblablement passagère. Il est finalement important, spécialement pour l'industrie d'exportation, que la République fédérale d'Allemagne a également introduit la possibilité d'autoriser la réduction de l'horaire de travail au-delà de la limite maximale de 18 mois.

Art. 40 Prescriptions de contrôle

Vu le taux de chômage élevé qui règne actuellement, le timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail constitue une lourdeur administrative. Il conviendrait, comme pour l'indemnité en cas d'intempéries, d'y renoncer en règle générale également pour ce genre d'indemnité. Les chances de placement ne sont

sont en principe que très minimes. De plus, les offices du travail doivent d'abord placer les personnes au chômage complet. Afin d'éviter les abus, les offices du travail pourront toutefois ordonner le timbrage dans des cas particuliers.

Art. 75, al. 1^{bis} (nouveau)

Les programmes d'occupation temporaire des chômeurs peuvent actuellement être subventionnés par l'assurance-chômage à raison de 50 pour cent au plus des frais prouvés. Le reste est financé par l'organisateur, c'est-à-dire en règle générale par le canton ou la commune. Fréquemment, les chômeurs ne sont affectés à un programme d'occupation qu'après épuisement de leur droit aux indemnités de chômage et, par conséquent, lorsqu'ils dépendent de l'aide sociale du canton ou de la commune. L'introduction d'un taux de subvention plus élevé pour les programmes d'occupation destinés à des chômeurs encore au bénéfice d'indemnités de chômage inciterait davantage les organisateurs à mettre sur pied de tels programmes le plus tôt possible, c'est-à-dire avant que ces chômeurs n'aient épuisé leur droit aux indemnités. Du point de vue du marché du travail, cela serait préférable à la pratique actuelle.

3 Conséquences financières de l'arrêté fédéral

31 Pour la Confédération

Le projet ne change rien au principe du financement autonome de l'assurance par les cotisations des employeurs et des travailleurs. L'introduction de contributions à fonds perdus des pouvoirs publics, telle que la Commission de surveillance l'a proposée, ne devra être examinée que dans le cadre d'une révision ordinaire de la loi et elle sera soumise aux délais usuels de consultation. En revanche, les finances de la Confédération et des cantons seront concernées dans la mesure où le fonds de compensation de l'assurance-chômage accusera pour 1993 un déficit dépassant deux milliards de francs et devra contracter des dettes. Dans un pareil cas, la loi prévoit en effet des prêts de la Confédération et des cantons à des taux équitables.

Si l'on admet une moyenne de 165 000 chômeurs (5,3%), dont 20 000 chômeurs de longue durée en tout cas, les répercussions financières sur le fonds de compensation de l'assurance-chômage seront les suivantes: en abaissant le taux d'indemnisation de 80 à 70 pour cent du gain assuré et avec un seuil de réduction de l'indemnité journalière fixé à 130 francs, l'économie annuellement réalisée sera d'environ 230 millions de francs. En revanche, il faut tenir compte de la prolongation de la durée d'indemnisation (surplus de dépenses, compte tenu de la réduction qui intervient à partir de la 250^e indemnité journalière: env. 200 millions de fr.) et d'autres améliorations de prestations (50 millions de fr.). Les conséquences financières des autres modifications proposées sont difficilement estimables, mais ne devraient guère être importantes.

Au total donc, l'arrêté fédéral entraînera un coût supplémentaire d'environ 20 millions de francs. L'ensemble des dépenses du fonds atteindra bien six milliards de francs en 1993. Si le seuil de réduction de l'indemnité était fixé à 115 francs comme le propose une minorité des milieux consultés, les économies

réalisées se chiffrent à 295 millions de francs si bien que le paquet de mesures permettrait d'économiser en tout 50 millions de francs environ.

L'arrêté fédéral n'a aucune incidence sur les dépenses de personnel. En revanche, il faudra nécessairement augmenter l'effectif du personnel d'environ 10 unités en raison de la montée du chômage.

32 Pour les cantons et les communes

Les modifications prévues par l'arrêté n'entraîneront aucune charge supplémentaire sur les finances et le personnel. La simplification de la procédure accélérera le déroulement administratif, mais ne se traduira guère par une réduction de l'effectif.

La prolongation du droit maximum à 400 indemnités journalières réduira dans une certaine mesure les dépenses cantonales d'aide aux chômeurs, surtout dans les cantons qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne.

33 Pour les caisses de chômage

Toutes les modifications proposées ont été élaborées de sorte que l'exécution de la loi n'entraîne qu'un minimum de tâches supplémentaires pour les caisses de chômage.

4 Programme de la législature

Le présent arrêté ne figure pas au programme de la législature 1992-1995.

5 Relation avec les réglementations étrangères et internationales

51 Généralités

La majorité des Etats de l'Europe de l'Ouest garantissent une protection contre le chômage qui est inférieure à celle de notre pays quant au montant des prestations, mais de durée plus longue. En prolongeant la durée des prestations de 100 jours et en réduisant simultanément le taux d'indemnisation, la réglementation suisse s'approche de celles de la majorité des Etats économiquement comparables.

511 Communauté européenne

L'arrêté n'a aucune influence sur la compatibilité de notre droit de l'assurance-chômage avec les réglementations de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe. Il ne porte que sur des aspects de droit national. Les dispositions proposées n'entraînent aucune divergence.

512 Organisation internationale du travail (OIT)

Les nouvelles dispositions légales sont compatibles avec la Convention OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (n° 168) ratifiée par la Suisse.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Les modifications légales proposées ne soulèvent pas de questions particulières quant à leur constitutionnalité. Le droit de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage se fonde sur l'article 34^{novies} de la constitution.

62 Délégation du droit de légiférer

Le projet prévoit de déléguer une nouvelle compétence au Conseil fédéral. L'article 75, alinéa 1^{bis}, LACI doit être modifié pour que les programmes d'occupation destinés aux chômeurs dont le droit aux indemnités journalières n'est pas épuisé bénéficient de subventions plus élevées que les programmes destinés aux chômeurs en fin de droit. Sur proposition de la Commission de surveillance, l'ancienne réglementation des détails (p. ex. formule de calcul lors de programmes mixtes) fait place à une délégation de compétence. Celle-ci confère au Conseil fédéral une marge de manœuvre lui permettant de réagir avec souplesse à l'évolution de la situation du marché de l'emploi.

63 Forme juridique

Les mesures proposées doivent être limitées dans le temps. Dans ces circonstances, elles doivent revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale d'après l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, cst., peuvent être mis en vigueur immédiatement les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Les dispositions proposées concernant les mesures en matière d'assurance-chômage se fondent sur l'augmentation vertigineuse du chômage.

Liste des abréviations

Partis

AdI	Alliance des Indépendants
PDC	Parti démocrate-chrétien Suisse
PSS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du Centre
PLS	Parti libéral suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PST	Parti suisse du travail
PES	Parti écologiste suisse
DS	Démocrates suisses

Associations faitières de l'économie

UCAP	Union centrale des associations patronales
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
FRSP	Fédération romande des syndicats patronaux
FSI	Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros

Syndicats

USS	Union syndicale suisse
CSCS	Confédération des syndicats chrétiens de Suisse
USSA	Union suisse des syndicats autonomes
UFPA	Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques
FSSE	Fédération des sociétés suisses d'employés
FRE	Fédération romande des employés

Autres intéressés

FCACE	Fédération suisse des caisses d'assurance-chômage de l'économie privée
ASF	Alliance de sociétés féminines suisses
LFC	Ligue suisse de femmes catholiques
ADF	Association suisse pour les droits de la femme
AOST	Association des offices suisses du travail
FSIH	Fédération suisse pour l'intégration des handicapés

OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
OSEO	Oeuvre suisse d'Entre-aide Ouvrière
CSP	Centre social protestant
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance
ACS	Association des communes suisses
SIT	Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs
ACC	Association des Caisses publiques d'assurance-chômage de Suisse et de la principauté de Liechtenstein
ACR	Association des caisses publiques d'assurance-chômage romandes et tessinoise
ASI	Association suisse des invalides
CES	Conférence des évêques suisses
OFRA	Organisation für die Sache der Frauen
KF	Konsumentinnenforum
AUF	Verein Arbeitsgemeinschaft unverheirateter Frauen
SSH	Société suisse des hôteliers
ASC	Association suisse des entreprises de transports à câbles
ASCV	Association suisse des entreprises de chauffage et ventilation
AGMS	Association des grands magasins suisses
ASAG	Association suisse des arts graphiques
UTS	Union Technique Suisse
IES	Institut d'éthique sociale

Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 34^{novies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1993¹⁾,
arrête:

I

La loi du 25 juin 1982²⁾ sur l'assurance-chômage (LACI) est modifiée comme il suit pour la durée de validité du présent arrêté:

Art. 22, 1^{er} al., première phrase, al. 1^{bis} et 3^{bis}

¹ L'indemnité journalière pleine et entière s'élève à 70 pour cent du gain assuré.

...

^{1bis} Une indemnité journalière s'élevant à 80 pour cent du gain assuré est octroyée aux chômeurs qui:

- a. Bénéficient d'une allocation pour enfants ou d'un supplément au sens du 1^{er} alinéa;
- b. Détiennent seuls l'autorité parentale d'un enfant ou à qui la garde de leur enfant a été attribuée par le juge, pour autant que l'enfant donne droit aux allocations;
- c. Bénéficient d'une indemnité journalière ne dépassant pas 130 francs;
- d. Réalisent un gain intermédiaire;
- e. Suivent un cours de perfectionnement ou de reconversion professionnel;
- f. Sont invalides.

^{3bis} L'indemnité journalière est, dans tous les cas, réduite de 10 pour cent du dernier montant après le versement de 250 indemnités journalières.

Art. 27, 5^e al., dernière phrase

⁵ ... Ce nombre n'excédera toutefois pas 400.

Art. 28, 1^{er} al., deuxième phrase

Abrogée

¹⁾ FF 1993 I 645

²⁾ RS 837.0

Art. 35, 2^e al.

² En cas de chômage prononcé et persistant, le Conseil fédéral peut, de manière générale ou pour certaines régions ou branches économiques particulièrement touchées, prolonger de douze périodes de décompte au plus la durée maximum de l'indemnisation.

Art. 40 Prescriptions de contrôle

¹ Il n'y a, en règle générale, pas lieu de timbrer lors de réduction de l'horaire de travail.

² L'autorité cantonale peut toutefois ordonner le timbrage obligatoire.

Art. 75, al. 1^{bis}

^{1bis} Le Conseil fédéral peut augmenter les montants prévus au 1^{er} alinéa jusqu'à 85 pour cent, voire 100 pour cent dans des cas exceptionnels, pour des programmes d'occupation pour chômeurs qui n'ont pas encore épuisé leur droit aux indemnités de chômage.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, et entre en vigueur le 1^{er} avril 1993.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1995.

⁴ Le Conseil fédéral peut l'abroger partiellement ou entièrement avant l'expiration de sa validité.

35754

Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage du 27 janvier 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.010
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1993
Date	
Data	
Seite	645-661
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 272

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.