Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 40 (1948)
Heft: 11

Artikel: Révision de l'assurance-chômage
Autor: Steiner, Arthur
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384568

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

40me année | Novembre 1948 | No 11

Revision de l'assurance-chômage

Par *Arthur Steiner*, conseiller national

L'organisation de l'assurance-chômage repose sur l'*arrêté* du Conseil fédéral, du *14 juillet 1942*, réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise consécutive à la guerre. Cet arrêté a remplacé la *loi fédérale du 17 octobre 1924*, une loi *injuste* à maints égards et marquée du sceau des *rancunes politiques*. On sait qu'elle imposait aux caisses syndicales, celles qui avaient les plus gros risques, des charges infiniment plus lourdes qu'aux caisses paritaires ou publiques. L'arrêté de juillet 1942 a mis fin à ces injustices. Il a été pris en prévision de la crise que l'on prévoyait après la guerre. Celle-ci a pris fin et celle-là ne s'est pas produite. Cet arrêté, pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, doit faire place à une loi ordinaire. Celle de 1924 appartient définitivement au passé. Le Conseil fédéral a donc institué une commission d'experts chargée d'étudier une nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage. La commission a commencé ses travaux.

La nouvelle loi doit tenir compte de l'évolution économique et sociale. Toutes les propositions se fondent sur les expériences faites sous le régime de l'arrêté du Conseil fédéral (A. C. F.) de 1942, qui est encore en vigueur. Cet arrêté n'est pas aussi mauvais qu'on voudrait le faire croire. La couverture des dépenses des caisses par des prestations des pouvoirs publics et des assurés constitue le principal des problèmes à résoudre. La plus sociale des lois ne sert à rien si ses bases financières sont fragiles et si les dépenses ne sont pas couvertes par des recettes correspondantes. Il est évident qu'il faudra se baser non pas sur les dépenses des années normales, mais sur une moyenne portant sur un nombre aussi grand que possible d'années, bonnes et mauvaises.

Les pouvoirs publics subviennent à la majeure partie des dépenses. De 1931 à 1939, ils ont versé 392 millions de francs Vous

connaissez la situation financière de la Confédération. La défense nationale, militaire et économique, a absorbé environ 10,5 milliards de francs. A la fin de cette année, la moitié de cette dette environ sera amortie. Il restera encore 5 milliards à payer, auxquels s'ajoute la dette du ménage ordinaire de la Confédération, de l'ordre de 4 milliards, si bien que l'endettement global se monte à 9 milliards. Comment répartir ces charges? Dans quelle mesure les travailleurs seront-ils appelés à les partager? Il importe donc de veiller à ce que personne ne se soustraie à son devoir. Il faut donc se garder de penser que la situation financière n'est pas plus grave aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1942 lorsque l'A. C. F. sur l'assurance-chômage a été édicté et d'en conclure que les prestations de l'Etat à l'assurance-chômage peuvent être augmentées, d'autant plus que nous avons derrière nous des années de prospérité.

On sait par expérience que seule une politique financière saine peut permettre une politique sociale progressiste. Lorsque l'endettement est excessif, la politique sociale est menacée. Il faut donc que le Parlement et le peuple aient une nette conscience des nécessités sociales. Mais il faut aussi éviter de formuler des revendications trop lourdes. Il faut garder la mesure.

Voyons maintenant quelles sont les prestations des pouvoirs publics à l'assurance-chômage sous le régime de l'A. C. F. de 1942. La Confédération alloue à toutes les caisses reconnues une subvention de base égale au 15% des dépenses entrant en ligne de compte. Elle peut également allouer des subventions supplémentaires. Celles-ci ne peuvent dépasser, pour chaque caisse, 25% des dépenses entrant en ligne de compte. Le montant de ces suppléments varie selon le degré des charges.

Les cantons participent aux dépenses des caisses de chômage par une subvention obligatoire égale à celle de la Confédération. Les subventions globales des pouvoirs publics oscillent entre 30 et 80% des dépenses de la caisse, selon le degré de charge. La forte proportion des subventions publiques indique que l'assurance-chômage ne mérite que relativement le nom d'assurance.

Mais quelles sont les obligations de l'assuré? La cotisation n'est pas calculée selon les mêmes principes que les subventions des pouvoirs publics. Tandis que les versements des cantons et de la Confédération varient selon les charges de la caisse et le montant de ses prestations, la cotisation de l'assuré ne varie pas; elle est constante. La loi précise que la cotisation de l'assuré doit être assez élevée pour faire face, compte tenu des subventions fédérales et cantonales, à des charges supputées sur la base de 7% d'assurés complètement indemnisés.

Ainsi, la cotisation de l'assuré reste toujours la même, que l'économie traverse une période de prospérité ou de crise. Je considère,

quant à moi, ce principe comme l'une des plus heureuses innovations de la nouvelle loi. Ce principe doit continuer d'être appliqué. La loi de 1924 reposait sur d'autres bases, moins sociales. Les cotisations variaient selon le degré de charge des caisses. Plus une branche, une caisse étaient éprouvées par le chômage, plus les salaires étaient menacés et plus les cotisations étaient élevées. Rien n'était moins social qu'une telle conception. L'A. C. F. de 1942 a mis fin à cette injustice.

Cependant, les subventions fédérales et cantonales, y compris les cotisations des assurés ne suffisent pas à faire face à n'importe quel degré de charge. La loi prévoit donc, lorsque la proportion des chômeurs complètement indemnisés est supérieure à 7%, le versement de suppléments compensatoires. Ces suppléments sont prélevés d'un « Fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage », lequel est alimenté:

a) par une contribution annuelle des caisses de 2 fr. par assuré;

b) par une contribution annuelle de 8 fr. par assuré à prélever du fonds de compensation pour perte de salaire.

C'est grâce à ce système que les cotisations des assurés peuvent rester stables, quel que soit le degré de chômage. Si ce fonds n'existait pas, les cotisations devraient être fortement augmentées en temps de crise.

Il va donc sans dire que les caisses d'assurance-chômage doivent exiger, lors de la revision, que ce régime de compensation soit maintenu et que le fonds continue d'être alimenté. Les recettes nécessaires peuvent être évaluées à 8 millions de francs par an. La fortune actuelle se monte à quelque 30 millions de francs.

Quelles ont été jusqu'à maintenant les recettes du fonds? Les effectifs des caisses de chômage atteignant actuellement 540 000 membres, le fonds doit encaisser 5,4 millions de francs, dont 1,1 million doit être versé par les caisses et 4,3 millions par le fonds de compensation pour pertes de salaire. Mais ce fonds ayant cessé d'être alimenté depuis le 1er janvier 1948, en liaison avec l'entrée en vigueur de l'A. V. S., les recettes sont tombées à 1 million de francs.

En outre, ce million n'est pas affecté à l'accumulation de réserves en prévision d'une crise. Il est regrettable de devoir constater que malgré la prospérité dont nous bénéficions depuis plusieurs années, des caisses de chômage sont obligées d'avoir recours aux versements compensatoires du fonds. Ces prélèvements ont atteint 740 000 fr. en 1944, 1 million en 1945 et 840 000 fr. en 1946.

Ces sommes ont été absorbées avant tout par les caisses du bâtiment proprement dit. Cela peut paraître pour le moins bizarre, alors que cette branche traverse une période de nette surexpansion

et occupe des milliers de travailleurs étrangers. Ces prélèvements sont occasionnés par le payement des indemnités pour le chômage partiel provoqué par les intempéries.

Les chiffres qui précèdent indiquent donc qu'il n'est plus possible, étant donné, d'une part, la disparition du fonds de compensation pour perte de salaire et, de l'autre, le versement de suppléments compensatoires, d'accumuler des réserves en prévision d'une crise. Bien que la caisse de chômage de la F. O. M. H. opère chaque année des versements au fonds de compensation, bien qu'elle soit, avec les autres caisses de l'industrie, l'une de celles qui supporte les plus gros risques en cas de crise (parce que ces caisses organisent la majorité des assurés), notre caisse et celles de l'industrie ne pourraient donc pas, en période de crise, toucher du fonds de compensation les prestations auxquelles elles auraient légalement droit. La situation est donc telle qu'en temps de crise les caisses d'assurance-chômage ne pourraient plus compter sur ce fonds. *Dans ces conditions, le principe ancré dans la loi, à savoir qu'en période de dépression les cotisations de chômage doivent rester sans changement, ne pourra pas être respecté.* La loi n'est plus entièrement applicable, à moins que la Confédération et les cantons ne fournissent les sommes qui manquent actuellement. C'est pourquoi les caisses doivent exiger que le fonds de compensation soit non seulement maintenu, mais mis en mesure de verser les prestations en vue desquelles il a été créé.

Si j'insiste sur ce point, ce n'est pas parce que je crains une crise immédiate. Même si l'on enregistrait une légère dépression, la caisse de la F. O. M. H., dont les réserves atteignent 10,5 millions de francs, serait en mesure de faire face à la situation, de supporter pendant un certains temps des déficits sans majorer les cotisations. Cependant, le législateur doit toujours envisager le pire et ne pas céder à un optimisme béat.

Lors de la revision de la loi, il conviendra donc d'examiner de quelle manière on peut assurer au fonds de compensation une recette minimum de 5,4 millions de francs. Je dis bien: recette minimum, car ce sont en somme 8 millions qui seraient nécessaires. On sait qu'à défaut d'une autre solution, le Suisse a coutume de s'adresser au pouvoir central. Mais en l'occurrence, il sera mal reçu parce que les caisses de l'Etat sont vides. La Confédération est prête non pas à payer davantage, mais bien à encaisser davantage. La caisse fédérale est dans une situation extrêmement précaire, voire désespérée, aussi désespérante que l'état présent de la réforme des finances fédérales! Il ne sera donc pas possible d'exiger que la Confédération supporte entièrement le manque à gagner résultant de la disparition du fonds de compensation pour perte de salaire. Les caisses de chômage doivent donc envisager un arrangement avec le pouvoir central.

Cet arrangement pourrait être conçu comme suit:

1. *Pendant les périodes de prospérité, le fonds de compensation doit être déchargé de l'obligation de verser des suppléments compensatoires. C'est seulement si le Conseil fédéral obtient l'autorisation de bloquer, entièrement ou partiellement, le fonds en période de prospérité que les réserves qui sont indispensables en temps de crise pourront être constituées.*
2. *Les prestations des caisses de chômage au fonds de compensation, étant donné la situation financière de la Confédération, seront portées de 2 à 3 fr. par assuré et par an. Ces versements seront mis à la charge du compte d'exploitation. En d'autres termes, ils ne doivent pas entraîner une augmentation des cotisations.*

On peut dire que les caisses sont actuellement en mesure d'augmenter leurs prestations au fonds de compensation, à l'exception des caisses du bâtiment proprement dit, pour lesquelles il faut envisager une réglementation spéciale.

3. *Les caisses dont la fortune, par membre, est supérieure à la moyenne seront astreintes à un versement supplémentaire au fonds de compensation. Ce supplément devrait être perçu sur les caisses dont la fortune permettrait d'abaisser les cotisations.*

Cette proposition est pleinement justifiée. En effet, un certain nombre de caisses de chômage ont été en mesure d'accroître leur fortune en période de crise, parce que leurs charges n'ont jamais dépassé un minimum. En 1946, la fortune minimum des caisses de chômage s'établissait à 142 fr. 30 par assuré. Toutefois, un nombre assez considérable de caisses ont une fortune de plus de 300 fr. par membre. Il est donc naturel qu'elles contribuent dans une plus forte mesure que les autres à alimenter le fonds de compensation.

4. *Quant aux prestations de la Confédération, elles devraient être fixées à 2 fr., celles des cantons étant également de 2 fr. par membre.*

Au cours des discussions qui ont eu lieu au sein de la commission d'experts, il est apparu que la Confédération et les cantons n'envisageaient, chacun pour leur compte, qu'un versement de 1 fr. (soit 2 fr. au total). Ce taux est trop bas. Les cantons notamment pourraient faire davantage. Leur situation financière n'est pas aussi critique que celle de la Confédération. De 1938 à 1946, la fortune des cantons s'est accrue de 140 millions de francs. Ils ont donc traversé la guerre et la période d'après-guerre dans des conditions financières satisfaisantes. Il est vrai que quinze cantons seulement ont enregistré un accroissement de leur fortune; pour neuf cantons, elle a subi une diminution.

On constate donc des différences non seulement entre la situation financière de la Confédération et des cantons, mais aussi entre

les cantons eux-mêmes. Malgré cela, les caisses doivent insister pour que la participation fédérale et la participation cantonale soient fixées l'une et l'autre à 2 fr. Le peuple suisse pourrait se rallier à une telle solution; en effet, ces dépenses seraient faites en prévision d'une crise et non pas pour accélérer la marche à l'inflation.

Je ne cache cependant pas que le fait d'exiger de la Confédération des dépenses dont la nécessité n'est pas immédiate peut produire une impression bizarre. Il est encore plus choquant que des caisses auxquelles une situation favorable permet d'abaisser les cotisations exigent néanmoins intégralement les subventions légales en temps de dépression. C'est pourquoi *le nouveau projet de loi doit fixer des cotisations minimums, quel que soit l'état de fortune de la caisse.* En outre, *lorsque les cotisations sont abaissées — c'est-à-dire lorsque le degré de charge est inférieur à 7% — les pouvoirs publics ne devraient verser que les subventions de base — sans subventions supplémentaires et sans suppléments compensatoires.* De cette manière, les pouvoirs publics pourraient faire certaines économies, lesquelles sont pleinement justifiées. L'assurance-chômage doit renoncer à exiger des prestations de la Confédération et des cantons lorsque ces prestations ne sont pas indispensables. Ce qui importe avant tout, c'est que les pouvoirs publics viennent en aide aux caisses lorsque le chômage est considérable, qu'ils leur allouent alors des subventions suffisantes pour les mettre en mesure de remplir leurs tâches. C'est possible si l'on applique la solution que nous venons d'exposer. C'est pourquoi nous sommes bien décidés à la défendre énergiquement.

Les commentaires qui précèdent donnent à entendre que la revision soulève de grosses difficultés. Il est en tout cas certain que les revendications qui se fondent sur les données d'une période de surexpansion économique ne seront pas prises en considération.

Examinons maintenant quelques problèmes qui touchent directement les assurés. Qu'en est-il de l'indemnité journalière? A ce propos, on a soumis à la Confédération diverses propositions qui dépassent le but. Toutes, elles s'inspirent du renchérissement. En 1939, l'indemnité journalière moyenne s'établissait à *5 fr. 16.* A la fin de 1947, elle avait passé à *9 fr. 10.* L'augmentation est de 76%. Pour la F. O. M. H., l'indemnité moyenne a passé de *5 fr. 75* en 1939 à *9 fr. 47* en 1947. L'augmentation est de 65%. La compensation du renchérissement est donc atteinte. C'est pourquoi le problème de la compensation du renchérissement ne figure pas au premier plan. *Ce qui nous intéresse avant tout, c'est le calcul du gain maximum assuré, l'indemnité maximum qui en découle, comme aussi le montant de l'indemnité minimum.*

Les salaires sont assurés actuellement jusqu'à concurrence d'un maximum de 18 fr.; la part du salaire qui dépasse cette somme n'entre pas en ligne de compte. Diverses propositions demandent

que ce maximum soit porté à 24 fr., ce qui correspond à un salaire horaire de 3 fr., lequel est assez souvent atteint.

Cependant, une augmentation massive du gain assuré entraînerait nombre de répercussions désagréables. Une majoration du gain assuré de 18 à 24 fr., en entraînant une augmentation correspondante de l'indemnité journalière, exigerait aussi un *relèvement des cotisations.* Une augmentation des cotisations a toujours des conséquences défavorables pour les caisses. Elles provoquent des démissions en grand nombre. L'effectif présent de 540 000 membres représente un grand succès du principe de l'assurance. Gardons-nous donc de le compromettre. Mais il n'en reste pas moins qu'il faut songer à un relèvement raisonnable du gain assuré. Les calculs auxquels on a procédé indiquent que les cotisations actuelles permettraient de *porter le gain journalier assuré de 18 à 20 fr.* Cette limite ne devrait cependant pas être dépassée.

Le régime actuel d'assurance-chômage classe les assurés en plusieurs catégories: célibataires de moins de 20 ans, célibataires de plus de 20 ans, assurés avec obligations légales envers une personne, assurés avec obligations légales envers deux personnes. Lorsque ces obligations portent sur plusieurs personnes, des suppléments spéciaux à l'indemnité journalière sont prévus. Une simplification serait possible. *Les catégories d'assurés pourraient être ramenées à deux: les célibataires et les assurés ayant des obligations légales d'entretien.*

Avant de fixer le montant des indemnités journalières, il faut d'abord élucider deux questions. Convient-il de ne tenir compte que des vœux de ceux qui visent à augmenter les taux maximums? Ne faut-il pas aussi augmenter les indemnités minimums qui correspondent aux petits salaires? On doit répondre oui, à la condition que ces améliorations n'entraînent aucun relèvement des cotisations actuelles. On pourrait procéder de la manière suivante:

L'indemnité journalière du célibataire dont le gain est de 10 fr. pourrait être fixée à 6 fr. et à 9 fr. 20 lorsque le gain journalier est de 20 fr. Pour l'assuré qui a des obligations d'entretien, l'indemnité journalière pourrait être fixée à 7 fr. pour un gain de 10 fr. et à 11 fr. 75 pour un gain de 20 fr. (6 fr. 50 et 10 fr. 30 actuellement). Il faudrait prévoir des suppléments appropriés pour les assurés dont les obligations d'entretien portent sur plusieurs personnes. La fixation des indemnités entre les limites minimums et maximums devrait se faire par interpolation. L'indemnité maximum s'établirait à 85% du gain normal.

En liaison avec le calcul des indemnités journalières, il convient de se demander si l'on veut conserver les dispositions de l'article 31 de l'A. C. F. de 1942. Cet article réduit le montant des indemnités journalières pour les régions rurales. Le législateur a le droit de marquer cette différence entre la ville et la campagne lorsqu'il

assume l'essentiel des charges de l'assurance-chômage. Malgré cette différence, le chômeur urbain est dans une situation nettement moins enviable que celui de la campagne. Mais il n'en reste pas moins que le législateur n'a pas tenu compte de tous les aspects du problème et notamment du fait que les salaires payés dans les régions rurales sont déjà inférieurs à ceux des villes, de sorte que l'indemnité journalière est automatiquement plus basse. Nous sommes donc en présence d'une double réduction. De plus, les cotisations étant déterminées par le revenu, l'assuré domicilié à la campagne touchera, à revenu égal, une indemnité journalière inférieure à celle de son collègue de la ville. *La nouvelle loi doit donc mettre fin à cette différence.* Elle le peut d'autant mieux que deux cantons seulement appliquent l'article 31.

Parmi les revendications des assurés qui doivent être réalisées lors de la revision, mentionnons celle qui vise à la *suppression du régime du chômage partiel,* lequel complique très fortement l'administration de l'assurance-chômage. L'assuré n'est pas en mesure de vérifier si ce qu'il touche correspond aux prestations auxquelles il a droit. Cette situation est extrêmement désagréable pour les caisses. Elle suscite la méfiance. L'indemnisation du chômage partiel devrait être calculée selon le régime en vigueur pour le chômage complet. Il n'est aucune des cent quatre-vingt-six caisses qui ne se rallie pas à cette proposition de réforme.

Les heures perdues doivent donc être transformées en journées perdues de huit heures. Ces journées doivent être indemnisées aux taux en vigueur pour le chômage complet; les fractions de journée seront indemnisées proportionnellement. La limite de 70 à 90% du gain normal fixée par l'A. C. F. et qui résulte de la combinaison de l'indemnité journalière et du gain restant doit être abandonnée. En revanche, on ne payera plus, dans le cadre d'une période de quatorze jours, d'indemnité de chômage lorsque le chômage est inférieur à un jour. Cette innovation réglerait du même coup le problème du délai de carence. Elle présenterait également des avantages du point de vue administratif, comme aussi des avantages pour l'assuré lui-même. Que l'assuré soit marié ou non, le droit à l'indemnité commencerait après huit heures de chômage. Aujourd'hui, il commence après vingt-neuf heures seulement pour le célibataire et après quinze heures pour l'assuré marié. Ainsi, on mettrait fin aux désavantages que subit le chômeur partiel par rapport au chômeur complet, et cela particulièrement dans le bâtiment. Cette réglementation permettrait également de tenir automatiquement compte des réductions d'horaire résultant d'un manque de travail, d'une pénurie d'énergie, etc., réductions qui portent sur quelques heures par jour seulement, mais s'étendent pendant des jours. Il est évident que l'assurance-chômage doit s'adapter à la réalité industrielle et non pas obéir à des théories abstraites.

Puisqu'il est question de théories abstraites, mentionnons encore les dispositions relatives au changement de domicile. Elles sont policières, mais intéressantes du point de vue de la psychologie nationale. Elles sont une manifestation évidente de l'esprit de clocher, du fédéralisme dans ce qu'il a d'excessif. On peut même dire qu'il est plus facile à un étranger de passer la frontière qu'à un chômeur de passer d'un canton dans un autre! Cette réglementation est tout simplement ridicule et elle doit être simplifiée.

En 1938, le nombre des salariés venus s'installer à Zurich a été de 2000; les chiffres sont de 380 pour Berne et de 310 pour Bâle. On peut donc admettre qu'en matière d'établissement il existe une certaine péréquation entre les cantons et que, par conséquent, c'est le canton de domicile qui doit payer les subventions à l'assurance-chômage. Les délais de carence devraient donc être supprimés lorsque le changement de résidence, le passage d'un canton à un autre a lieu aux fins de prendre un emploi.

Abordons maintenant les délais de carence à appliquer lors de l'apparition du chômage. Ces délais ont été assouplis et atténués au cours des années. Tandis qu'ils étaient autrefois de trois jours ou vingt-quatre heures au début de chaque nouvelle période de chômage, ils ont été ramenés à un jour par an. La lutte que les syndicats ont menée ne l'a donc pas été en vain. On comprend aussi que certains demandent la suppression complète des délais de carence. Nous voulons bien admettre que des délais ramenés à un jour par an n'ont plus qu'une valeur symbolique. Nous croyons que personne n'aura de peine à attester la perte de huit heures de travail au cours de l'année. C'est pourquoi la suppression de ce jour de carence n'entraînerait pas un accroissement sensible des dépenses. Et pourtant nous serions bien inspirés, sur ce point précisément, de faire une concession pour obtenir en revanche l'abrogation du régime du chômage partiel, abrogation qui nous vaudrait des avantages nettement supérieurs.

Il faudrait dire encore quelques mots sur les *recours*. L'article 61 de l'A. C. F. dit qu'il peut être recouru auprès du Département fédéral de l'économie publique (D. E. P.) contre les décisions de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (Ofiamt). C'est vraiment une méthode fort patriarcale. Elle ne nous convient pas. Dès le moment où le projet de l'Ofiamt prévoit l'institution d'une commission fédérale de recours, on se demande pourquoi seuls les cas légers pourraient lui être soumis et non pas les cas graves. Bien que nous n'ayons aucune animosité à l'égard de l'Ofiamt ou du D. E. P., nous demandons que tous les recours puissent être soumis à la commission fédérale compétente.

L'A. C. F. de 1942 est composé de quatre parties. La seconde traite de l'aide aux chômeurs dans la gêne. La troisième porte sur

les aides complémentaires et la quatrième est consacrée aux dispositions transitoires et finales.

L'*aide aux chômeurs dans la gêne* constitue une aide supplémentaire en faveur de ceux qui ont épuisé leurs droits aux nonante indemnités journalières. Ces chômeurs, s'ils se trouvent dans le besoin, peuvent bénéficier de cette aide pendant nonante jours ouvrables au plus. Sur autorisation du D. E. P., les cantons peuvent prolonger le service des allocations de cinquante jours ouvrables au maximum. Les dépenses en faveur des chômeurs dans la gêne sont à la charge du fonds de compensation pour perte de salaire, ce qui explique pourquoi les chômeurs non assurés ont également droit à ces prestations.

La nouvelle loi ne dépassera pas la limite de nonante indemnités journalière ordinaires. Mais comme cette limite est insuffisante, il faudra prévoir le versement d'indemnités supplémentaires sans payement préalable de cotisations. Or, le fonds de compensation pour perte de salaire, qui a payé jusqu'à maintenant les dépenses de l'aide aux chômeurs dans la gêne n'existe plus. Il faudra donc trouver d'autres ressources. *En ce qui concerne le droit aux secours des non-assurés, jamais nous ne pourrons admettre que la nouvelle loi maintienne le régime actuel.* En continuant d'admettre que les non-assurés ont droit à des secours de chômage sans payer de cotisations, sans faire de sacrifices au préalable, on rendra le plus mauvais des services à l'assurance-chômage en particulier et au principe de l'assurance en général. Les travailleurs n'auront alors plus beaucoup d'intérêt à s'assurer, mais ils en auront beaucoup, au contraire, à quitter les caisses. N'oublions pas que les assurés paient bon an mal an 19 millions de francs à titre de cotisations, même dans les années de prospérité et de quiétude. C'est là le résultat du travail d'éducation que les syndicats ont poursuivi avec tant de peine pendant tant d'années.

Nous croyons avoir touché les principaux problèmes posés par la revision de la loi sur l'assurance-chômage. Nous ne savons pas encore quel sort sera réservé à nos propositions. Il importe de dire encore quelques mots de l'importance que revêt une telle législation. On en a peu parlé au cours des dernières années. On paraît avoir un peu oublié la misère des années de crise. On a pensé longtemps que les méthodes de création de possibilités de travail, de politique conjoncturelle rendrait inutile l'assurance-chômage. Certes, nous préférons tous la création de possibilités de travail à l'assurance. Mais nous apprenons aujourd'hui que l'on ne dispose pas — et il s'en faut — de tous les moyens qui seraient nécessaires pour rendre suffisamment efficaces les mesures de lutte contre la crise.

Le Plan Zipfel prévoyait une somme de 1700 millions de francs pour l'exécution du programme envisagé pour l'industrie des machines et métaux. Admettons que ce programme soit exécuté en six

ans, cela fait 285 millions de francs par an. Si l'on admet aussi qu'il faut 10 000 fr. de commandes par an pour garantir du travail à un ouvrier de l'industrie des machines et métaux, ce programme garantirait du travail à 28 500 ouvriers et employés, ce qui représente une modeste proportion de l'effectif global. On constate donc que si des mesures de création de possibilités de travail dans cette industrie sont indispensables, elles ne peuvent cependant constituer qu'un appoint, mais sans pouvoir compenser les effets du recul des exportations. En outre, une partie appréciable des travaux prévus par le Plan Zipfel ont été exécutés pendant les années de prospérité (renouvellement et modernisation de l'outillage et des installations, construction de centrales électriques, de matériel roulant, etc.). Nous ne pouvons donc plus compter sur ce « pain blanc » mangé en premier. De plus, la capacité de production a été accrue à tel point que l'industrie des machines et métaux est devenue plus sensible encore aux crises qu'autrefois. C'est ce qui m'a incité à dire, au début de mon exposé, que nous ne devons pas nous laisser leurrer par les succès de l'économie privée, de la libre initiative. C'est à l'avenir qu'il appartient de juger les excès, le manque de discipline dont on s'est rendu coupable au cours des années de prospérité. On verra alors que les réalisations du « laisser-faire, laisser-passer » ne sont pas aussi imposantes qu'elles paraissent l'être aujourd'hui; ceux qui prétendent que « les choses s'arrangent d'elles-mêmes » devront reconnaître que certaines d'entre elles s'arrangent fort mal quand on leur laisse libre cours.

En raison des dangers qui nous menacent, il est donc préférable de conférer de nouveau à l'assurance-chômage l'importance qu'elle a en réalité. Prévenir vaux mieux que guérir. Multiplions nos efforts pour que la préparation de la lutte contre la crise soit activement poussée et singulièrement son financement. Mais persuadons-nous bien que l'assurance-chômage reste indispensable.

Lors de la réforme de l'assurance-chômage, il y a encore un aspect du problème que nous ne devons pas perdre de vue. La loi de 1924 avait un caractère nettement politique. Elle était conçue de manière à porter préjudice aux syndicats, à favoriser les caisses paritaires, à leur donner une forte impulsion. En 1924, ces caisses comptaient 2314 membres et les caisses syndicales 147 708. Aujourd'hui, les caisses paritaires groupent 117 000 assurés et les caisses syndicales 252 000. Le but visé alors a été atteint et l'on sait par quelle pression. Les caisses syndicales sont malgré tout solides. Nous avons cependant une « verrue » à extirper à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle loi: c'est la possibilité qu'a actuellement l'employeur de favoriser les membres des caisses paritaires par rapport aux membres des caisses syndicales. Les syndicats n'aident pas seulement leurs membres. Ils contribuent à la prospérité générale et à consolider la paix sociale. Mais ils en sont mal récompensés de la

part des industriels qui ont fait des caisses paritaires une machine de guerre contre les syndicats, un moyen pour retenir les ouvriers de se syndiquer. Mais le dernier mot n'est pas dit. Si l'on tentait, lors de l'élaboration de la nouvelle loi, de favoriser de nouveau les caisses paritaires au détriment des caisses syndicales, on peut être certain de la vigueur de notre opposition.

Espérons donc que l'on parviendra à mettre sur pied une législation raisonnable et équitable en matière d'assurance-chômage. Espérons aussi que cette dernière n'aura plus à affronter une crise aussi terrible que celle qui a sévi dans l'entre-deux-guerres; on sait que de 1931 à 1939 les indemnités journalières n'ont pas exigé moins de 500 millions de francs.

Une augmentation des primes de la Suva était-elle nécessaire?

Par le Dr *A. Bohren*

Sans aucun doute! C'est d'ailleurs à l'unanimité que le conseil d'administration de la caisse a décidé de majorer comme suit les primes de l'assurance pour les accidents non professionnels dès 1949:

	Hommes			Femmes		
	Catégories de risque					
	I	II	III	I	II	III
	Primes en ‰ du gain					
A. Assurés occupés dans des entreprises ayant un horaire régulier:						
Ancien régime . . .	6	8,2	8,2	4,4	4,9	4,9
Nouveau régime . . .	7	9	12	5,5	6,5	8
B. Assurés occupés dans des entreprises ayant un horaire irrégulier:						
Ancien régime . . .	8,8	10,4	11	5,5	6	6,6
Nouveau régime . . .	9,5	11,5	14	6,5	7,5	9

L'augmentation s'établit en moyenne à 1‰ du gain. Elle n'est cependant pas la même pour tous les assurés; elle est adaptée au degré de risque. C'est pourquoi elle est plus élevée pour les femmes que pour les hommes. Comme on l'a relevé dans la presse, il n'y a aucun lien de cause à effet entre ce relèvement des tarifs et le renchérissement. Cette majoration est exclusivement une conséquence de l'accroissement du degré de risque et du nombre des accidents non professionnels. Elle sera donc entérinée par le Contrôle des prix.

Le comité de l'Union syndicale et d'autres milieux ont estimé que ce relèvement des primes est prématuré et que rien ne permet de penser que l'accroissement du degré de risque qui est intervenu

au cours des dernières années soit un phénomène durable. Certes, nous espérons tous que les efforts déployés par les autorités, comme aussi par le Bureau pour la prévention des accidents que dirige avec tant de compétence le collègue Joho, auront pour effet d'abaisser le nombre des accidents de la circulation, qui constituent l'immense majorité des accidents non professionnels. Mais on ne saurait cependant en attendre un fléchissement rapide du degré de risque. En ce qui concerne les dépenses par accident, la caisse attire l'attention sur le fait que le temps moyen exigé par la guérison a considérablement augmenté pendant la guerre. Il n'y a toutefois aucun rapport de causalité entre la guerre et ce phénomène, qui est en quelque sorte un corollaire naturel de l'assurance; cette dernière met, en effet, le patient en mesure d'attendre son rétablissement complet avant de reprendre son travail. Si cette prolongation de la durée du chômage entraîne une augmentation des dépenses des caisses d'assurance, elle a, en revanche, d'heureuses conséquences pour l'économie nationale: elle contribue à augmenter la longévité moyenne de l'individu et à conserver au pays la richesse que constituent l'expérience et la qualification professionnelle des travailleurs victimes d'accident. Il n'en reste pas moins que l'abus des prestations d'assurance doit être énergiquement combattu. La Caisse nationale a donc été bien inspirée de faire appel à la collaboration des syndicats; il est évident que le travail éducatif peut contribuer efficacement à corriger la déplorable mentalité de ceux qui considèrent l'assurance comme une vache à lait. Mais ce redressement, même s'il a le succès que l'on peut souhaiter, ne permettra pas une réduction massive des dépenses. En conséquence, seule une augmentation des recettes peut rétablir l'équilibre financier. Si la Confédération remplissait de nouveau les obligations qu'elle a contractées lors de la création de la Suva, cet équilibre pourrait être rétabli sans peine. En effet, si le pouvoir central appliquait la loi, sa contribution à la couverture des dépenses causées par les accidents non professionnels ne serait pas seulement de 1 million de francs: elle s'établirait à plus de 10 millions de francs en 1949. Cependant, étant donné la situation extrêmement précaire de la trésorerie fédérale et la lenteur avec laquelle progresse la réforme des finances, on ne saurait attendre prochainement de la Confédération une aide assez substantielle pour corriger le déficit. Il ne reste donc qu'une seule possibilité: l'augmentation des primes. A ce propos, les assurés devraient considérer que si les prestations de l'assurance sont fixées par la loi, le nombre des cas-limite est toutefois extrêmement élevé; la fixation des prestations est alors affaire d'appréciation. Il va sans dire que cette appréciation est influencée par la situation financière de l'établissement; elle sera d'autant plus favorable aux assurés que l'état de la trésorerie sera meilleur, ce qui revient à dire que les salariés ont intérêt à accepter une majoration des

primes. Relevons encore que la réputation de la Suva, voire sa popularité, ne dépendent pas de la liquidation des cas indiscutables, mais de celle des cas-limite. Nombre de citoyens voient aujourd'hui le salut dans la nationalisation. Ils estiment qu'elle devrait même être étendue aux assurances. C'est donc dire que le moment serait mal choisi pour jeter le décri sur l'établissement nationalisé de la Suva. Or, on ne ferait pas autre chose en contraignant l'assurance, par le refus de mettre à sa disposition les sommes dont elle a besoin, à réduire autant que possible les prestations afférant aux cas-limite. Et discréditer la Suva, c'est discréditer le principe même de la nationalisation.

On sait que le renouvellement du conseil d'administration de la caisse apportera de grands changements dans la composition de cet organe. On peut, dès lors, penser qu'il aurait pu laisser au nouveau conseil la désagréable mission de majorer les primes. Il ne s'est pas dérobé. Le nouveau conseil aura d'ailleurs suffisamment de problèmes à résoudre et nous sommes persuadés qu'il ne demandera pas mieux que d'abaisser les primes dès que les circonstances le permettront.

En liaison avec la décision prise par la Suva, il ne nous paraît pas inutile de rappeler quelques faits historiques. Alors que la loi sur l'assurance-maladie et accidents était discutée par le Conseil national, un adversaire s'écria: « Messieurs les députés, renoncez à faire au pays un cadeau d'une valeur aussi douteuse, à le doter d'une institution comparable au tonneau des Danaïdes. Il est impossible d'apprécier l'ampleur des prestations financières de l'assurance des accidents non professionnels. Ce que l'on nous demande de faire, c'est un saut dans l'inconnu! » — « Le Conseil fédéral, répliqua avec la fougue qui le caractérisait le conseiller fédéral Deucher, maintient sa proposition relative à l'assurance des accidents non professionnels. Cette assurance est un acte d'une grande portée sociale. Elle apporte aux travailleurs quelque chose de tangible. Nous avions précédé tous les Etats en matière de législation sur le travail dans les fabriques et de protection ouvrière. Nous avons été rattrapés depuis lors par de nombreux pays. Pourquoi ne serions-nous pas de nouveau les premiers? Nous avons devant nous une grande et belle œuvre à entreprendre. Pourquoi ne pas oser? » La Suisse a osé. Il est vrai qu'au cours des trente années suivantes le législateur s'est un peu reposé sur ses lauriers et que nous nous sommes laissé dépasser par les autres nations. Puis l'idée du Plan Beveridge a été lancée. Nous en avons retenu ce qui nous convenait. Nous nous sommes limités à l'assurance-vieillesse et survivants, qui dépasse de cent coudées l'assurance-accidents. Et pourquoi? Parce qu'elle groupe la population dans son ensemble, tandis que l'assurance-accidents, tout « obligatoire » qu'elle soit, n'englobe pas même la moitié de la population salariée. Pourtant, en dépit de

cette insuffisance, elle a fait beaucoup de bien. En 1947, les prestations pour les accidents non professionnels ont totalisé la somme de 31 millions de francs. Les prévisions des pessimistes ne se sont donc pas réalisées. Nous n'avons pas fait un saut dans l'inconnu parce que, dès le début, les risques ont été appréciés comme ils devaient l'être. Quant à l'extension insuffisante de l'assurance, elle pourrait être corrigée en grande partie si l'on déclarait cette dernière obligatoire pour toutes les personnes qui seront assujetties à la nouvelle loi sur le travail dans le commerce, l'industrie et les arts et métiers. Il est indifférent que la Suva ou les sociétés privées soient désignées comme assureurs. Ce qui importe avant tout, c'est que les travailleurs soient assurés.

La Confédération a supprimé ses subventions à l'assurance des accidents non professionnels à un moment où elle était dans une situation financière difficile et où l'on pouvait, à tort ou à raison, considérer la Suva comme riche en raison des capitaux qu'elle avait accumulés en vue du payement des rentes. Cela revient à dire que les établissements officiels sont toujours dépendants de la situation financière de l'Etat. Mais il n'en reste pas moins qu'il est immoral que l'Etat affecte à d'autres buts l'argent qu'il s'est engagé à verser à telle ou telle œuvre sociale. Aujourd'hui déjà, on suggère que la Confédération utilise le fonds d'assurance-vieillesse, qui totalisera prochainement des sommes considérables, pour accélérer l'assainissement des finances fédérales. Je pense que nous devrions nous opposer énergiquement à de telles tentatives. La génération actuelle des assurés qui paient a le droit d'exiger que les promesses qui lui ont été faites soient tenues. N'oublions pas non plus que les prestations des assurances, qu'il s'agisse de l'A. V. S. ou de la Suva, ne conserveront leur valeur que dans la mesure où nous parviendrons à enrayer l'inflation et la dépréciation progressive de la monnaie. L'Etat et l'économie doivent se consacrer ensemble à cette tâche. Et même si les mesures qu'elle appellera devaient, comme l'a rappelé Robert Grimm lors du congrès socialiste de Thoune, impliquer un certain dirigisme, la collectivité ne pourrait qu'y gagner; la suppression des superbénéfices ne serait pas un mal. Au contraire, si l'on songe à l'assurance des accidents non professionnels, ce sera même un bien si ces superbénéfices cessent d'être convertis en limousines de luxe, lesquelles contribuent à accroître le nombre des accidents de la circulation.

Ainsi donc, assurés et syndiqués, travaillez afin que notre économie soit organisée plus rationnellement.