

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 64 (1972)
Heft: 3

Artikel: Est-ce la fin des caisses d'assurance-chômage des syndicats? : Rapport de l'Ofiamt sur une nouvelle conception de l'assurance-chômage
Autor: [s.n]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385653>

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: 01.07.2025

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

Est-ce la fin des caisses d'assurance-chômage des syndicats ?

(Réd.) Depuis de nombreux mois l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail est à la tâche pour restructurer et réformer l'assurance-chômage dans notre pays. Ces derniers jours une étude très détaillée vient d'être adressée aux organisations économiques afin qu'elles se prononcent, en procédure de consultation, sur les principes nouveaux suggérés par l'Ofiamt.

Le problème étant d'importance (suppression des caisses d'assurance-chômage des syndicats, sécurité de l'emploi, etc.), nos lecteurs prendront certainement connaissance avec intérêt de ce rapport et pourront nous faire part de leurs réflexions.

Rapport de l'Ofiamt sur une nouvelle conception de l'assurance-chômage

I. Le développement historique de l'assurance-chômage en Suisse

Le développement de l'assurance-chômage a débuté par la fondation de caisses isolées – d'une part par les syndicats, d'autre part par les pouvoirs publics – à la fin du siècle dernier et au début de l'actuel; la fondation de la première caisse paritaire eut lieu également à cette époque. Généralement, ces caisses reposaient sur le principe de l'assurance volontaire et ne groupaient qu'un nombre restreint de travailleurs. Tôt déjà, quelques cantons commencèrent à aider financièrement des caisses de chômage. Par contre, la Confédération demeura tout à fait à l'écart, dans ce domaine, jusqu'à la première guerre mondiale. En 1915, pour la première fois, elle octroya une aide financière aux caisses sous la forme de subsides pour les indemnités journalières versées.

La loi fédérale du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage a servi de base au développement de l'assurance-chômage suisse; c'était une simple loi de subvention. L'application de l'assurance-chômage demeura du domaine des cantons, communes et corporations privées. Jusqu'à cette

époque le nombre des caisses s'était élevé jusqu'à 60, nombre qui augmenta rapidement les années suivantes pour atteindre le maximum de 204 caisses au cours des années 1936 et 1937.

Après le déclenchement de la deuxième guerre mondiale, la conception s'imposa que la Confédération ne pouvait pas se limiter plus longtemps au simple subventionnement de l'assurance-chômage. C'est pourquoi, et en vertu des pouvoirs extraordinaires de guerre, fut édicté l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre, arrêté qui apportait pour la première fois sur le plan de la Confédération une récapitulation des dispositions régissant l'assurance-chômage et créait avant tout une nouvelle base pour la réglementation financière de cette œuvre sociale.

Après la fin de la guerre, il s'agissait de transférer dans la législation ordinaire la réglementation régie par les pouvoirs extraordinaires. Pour cela, il fallait d'abord introduire la base constitutionnelle, ce qui eut lieu dans le cadre des articles économiques (art. 34^{ter}) adoptés par le peuple et les cantons le 6 juillet 1947. Par la suite, la rédaction de la nouvelle réglementation fut mise sans retard en chantier. La loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Avec quelques modifications, qui ne touchèrent cependant pas le caractère fondamental de cette réglementation, cette loi est encore en vigueur.

II. Les caractéristiques de la réglementation actuelle

1. La base constitutionnelle

L'article 34^{ter} al. 1 de la Constitution fédérale octroie à la Confédération le droit de légiférer «sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs» (lettre f). Ce droit est cependant restreint sur 3 points selon le 3^e al. du même article, c'est-à-dire:

- L'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales.
- Le droit d'instituer des caisses publiques est réservé aux cantons.
- De même le droit de déclarer l'assurance-chômage obligatoire est réservé aux cantons.

Ces réserves visent à garantir le maintien des trois genres de caisses formées dans la pratique. On voulait de cette manière conserver la structure historique de l'assurance-chômage lors de l'introduction de la base constitutionnelle en 1947.

2. L'organisation et l'application

Après qu'au cours des sept dernières années 32 caisses de chômage (dont 25 paritaires) aient suspendu leur activité par suite de

liquidation ou de fusion, l'assurance-chômage incombe actuellement à 153 caisses (58 publiques, 31 syndicales et 64 paritaires). Le nombre des membres varie entre 40 et 60 000 assurés environ. Les caisses publiques sont généralement organisées comme institutions autonomes de droit public, les caisses comme associations ou coopératives.

Les caisses doivent notamment encaisser les cotisations et verser les éventuelles indemnités de chômage. Si elles doutent de l'aptitude à être assuré d'un candidat ou sur le droit à l'indemnité d'un assuré, elles doivent faire appel à la décision de l'Office cantonal du travail. Ces décisions, comme du reste les décisions de caisse à prendre par écrit, sont soumises au contrôle d'une instance de recours cantonale indépendante de l'administration, dont les jugements peuvent être déférés en dernière instance au Tribunal fédéral des assurances à Lucerne. En outre, les caisses sont soumises, en ce qui concerne l'application de leurs tâches, à la surveillance de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

3. Les assurés

En ce qui concerne le champ d'application, la loi fédérale règle simplement l'*aptitude* à l'assurance, qui a spécialement comme exigence la condition de salarié et l'aptitude à être placé.

Les cantons ont fait usage de manière fort différente de leur compétence d'introduire l'*assurance obligatoire*. 17 cantons et demi-cantons possèdent l'assurance obligatoire pour tout leur territoire; dans un canton l'assurance obligatoire a été introduite dans plusieurs communes et dans deux autres seulement dans la capitale. Les cinq autres cantons ne connaissent même pas l'assurance obligatoire bien que dans trois d'entre eux les communes aient le droit de l'introduire. L'importance de l'assurance obligatoire est également très différente d'un canton à l'autre. Seul le canton de Genève connaît l'assurance obligatoire générale pour tous les salariés. Tous les autres cantons la rendent dépendante d'une limite qui varie entre un revenu annuel de 8500 fr. et 25 000 fr. Les exceptions particulières sont également réglées fort différemment.

A fin 1970, les assurés en Suisse étaient au nombre d'environ 533 000 (caisses publiques: 241 000; caisses syndicales: 189 000; caisses paritaires: 103 000), dont il est impossible de savoir combien étaient assurés obligatoirement et combien l'étaient volontairement. En 1970, 15,4% des assurés étaient étrangers.

4. Les prestations

Les prestations de l'assurance-chômage consistent en indemnités journalières. Ces dernières comprennent une indemnité de base de 48 à 65% du gain assuré et un supplément de 2 fr. pour la pre-

mière personne entretenue ou assistée et d'un franc pour chacune des suivantes. L'indemnité journalière ne peut toutefois pas dépasser au total 85% du gain assuré. Ne peut être assuré qu'un gain journalier de 48 fr. (= 1250 fr. par mois ou 15 000 fr. par année). L'assuré ne peut obtenir au cours d'une année civile plus de 90 indemnités journalières.

En 1970, 45 000 indemnités journalières, en chiffre rond, d'un montant total de 1,14 millions de francs ont été versées à 2100 assurés; l'indemnité journalière moyenne s'élevait à 25 fr. 20.

Un assuré ne peut recevoir des indemnités que s'il est sans travail involontairement et sans sa faute, mais s'il est apte à être placé et s'il est inscrit à l'office de placement. Il y a exception à cette règle lorsque l'assuré suit un cours de réadaptation ou de perfectionnement professionnel, mais seulement s'il était sans cela au chômage ou s'il était menacé de chômage à son lieu de travail à défaut de réadaptation ou de perfectionnement et que la fréquentation du cours augmente son aptitude au placement.

D'autres prestations quelconques ne peuvent pas être versées au moyen des fonds des caisses-chômage.

5. Le financement

L'assurance-chômage est financée en premier lieu par les *cotisations* des assurés qui sont ordinairement graduées suivant le montant du gain assuré. Ce n'est que dans les caisses paritaires qu'une partie des cotisations (un tiers pour le moins, mais en général la moitié) est prise en charge par l'employeur. En ce qui concerne le montant des cotisations, il existe de grandes différences entre les caisses suivant leurs charges et leurs frais d'administration. Alors que, dans les circonstances actuelles, de nombreuses caisses ne demandaient à leurs assurés que la cotisation légale minimum de 12 fr. par année, 11 caisses percevaient encore une cotisation annuelle moyenne de plus de 40 fr. par assuré, trois d'entre elles même une de plus de 60 fr. en 1970, soit dans une période de haute conjoncture prononcée; les assurés d'une de ces caisses, de la classe de cotisation supérieure, devaient verser une cotisation annuelle de 80 fr. environ.

Une deuxième source de financement consiste dans les *subventions des pouvoirs publics*. Elles sont versées à parts égales par la Confédération et les cantons et se calculent en un pourcentage des dépenses de caisse à subventionner, calculées suivant les charges de la caisse; la subvention peut atteindre 80% de ces dépenses dans les cas extrêmes. Les caisses, dont la fortune dépasse une certaine limite, n'ont droit à aucune subvention. En 1970, seules 11 caisses ont reçu des subventions d'un montant total de 58 000 fr., c'est-à-dire, 5,10% des dépenses des caisses à subventionner; toujours est-

il que 2 caisses ont eu des taux de subvention de 9,56 et 12,12% chacun pour la Confédération et les cantons. Par comparaison, il faut mentionner qu'en 1963, 1,7, en 1958, 7,2 et en 1950, 14,5 millions de francs de subventions ont été versés aux caisses de chômage.

En troisième ligne, le *fonds de compensation des caisses*, que la Confédération gère et à qui elle verse des intérêts, sert au financement de l'assurance-chômage. Il a été constitué lors de la promulgation de la loi par deux fonds existant alors et alimenté par les contributions annuelles de la Confédération, des cantons et des caisses. Après qu'il eût atteint le montant de 150 millions de francs, les contributions ont été supprimées en 1966, mais il a encore augmenté, spécialement du fait des intérêts, et s'élevait à environ 175,6 millions de francs à fin 1970. Les caisses lourdement chargées reçoivent des suppléments compensatoires de ce fonds sous certaines conditions. Depuis 1964, un seul supplément a été versé, alors qu'en 1954 les versements du fonds s'élevaient encore à plus de 1,3 millions de francs.

Enfin les *intérêts de la fortune* des caisses jouent maintenant un rôle important pour le financement de l'assurance-chômage. A fin 1970, les caisses possédaient une fortune totale de 512,5 millions de francs qui était en grande partie placée en obligations, hypothèques, carnets d'épargne, prêts à des communes ainsi qu'en compte courant auprès des communes ou cantons fondateurs. Les intérêts globaux s'élevaient à 20,0 millions de francs, soit une moyenne de 37 fr. 60 par assuré (cotisation moyenne par assuré 22 fr. 13). Il y a lieu cependant de relever que fortune et intérêts se répartissent très inégalement entre les différentes caisses.

III. Les inconvénients majeurs de la réglementation actuelle

1. Le grand nombre des caisses

Il y a actuellement 153 caisses, dont 58 *publiques*. Celles-ci se répartissent sur tous les cantons à l'exception de Schwyz, Obwald Appenzell Rh.-Int., Argovie et Valais. Les cantons de Lucerne et de St-Gall ont chacun 11 caisses publiques, Berne 10 (5 chacun pour l'ancien canton et le Jura), Zurich 8, Vaud 3 et les autres cantons chacun une. Les 31 caisses privées *syndicales* sont généralement gérées par les syndicats et autres associations professionnelles de salariés. Pour 22, le champ d'activité s'étend à toute la Suisse, plusieurs étant divisées en sections régionales ou locales. Finalement les 64 caisses *paritaires* sont gérées conjointement par les employeurs et leurs employés ou une partie de ceux-ci. Du côté des employeurs, souvent plus d'une entreprise y participe et dans de nombreux cas elles sont formées en association; dans d'autres cas, il n'y a qu'un rapport libre ou même aucun rapport entre les entre-

prises concernées. Environ un quart des caisses paritaires sont des caisses d'entreprise, pour lesquelles la participation des employeurs se limite à une seule entreprise ou à un groupe formé d'entreprises liées économiquement.

Cette structure très décentralisée de l'assurance-chômage s'explique par son évolution historique (voir ci-dessus, chiffre I). C'est particulièrement dans la haute conjoncture actuelle que ses défauts apparaissent. Au cours des 10 dernières années, environ la moitié des caisses n'a eu que des indemnités isolées à verser et même rien du tout. Malgré cela, toutes ces caisses ont dû maintenir un appareil administratif – souvent réduit, il est vrai – pour encaisser les cotisations, tenir la comptabilité en ordre, traiter les mutations, livrer les données statistiques aux autorités de contrôle et investir et gérer, selon les prescriptions actuelles, la fortune toujours croissante. Il ne faut pas s'étonner que dans de nombreux milieux on ait l'impression d'une « marche à vide ».

Naturellement la situation décrite se répercute sensiblement sur le montant des *frais d'administration*. Les dépenses totales de ceux-ci pour les 153 caisses s'élevaient en 1970 à 4,314 millions de francs, soit 8 fr. 09 en moyenne par assuré. Il est juste de remarquer qu'au cours des dernières années, bien des caisses – en partie sous la pression plus ou moins forte de l'autorité de contrôle – se sont efforcées de réduire les frais d'administration ou du moins de ne pas les laisser s'accroître davantage. Une comparaison avec 1964 montre que, malgré les hausses de salaires et le renchérissement, ces efforts ne sont pas restés sans succès; les 185 caisses d'alors présentaient des frais d'administration totaux de 5,093 millions de francs, soit 8 fr. 82 en moyenne par assuré. Toutefois il existe toujours de très grandes différences en ce qui concerne les diverses caisses, ainsi en 1970 entre 62 ct. et 21 fr. 69 par assuré. En considérant le système en vigueur, dont la décentralisation exige des dépenses relativement élevées, le montant actuel des frais d'administration – quelques caisses mises à part – ne peut pas être sérieusement contesté; de même la comparaison souvent faite entre les frais d'administration et les recettes des cotisations (1970: 11,8 millions de francs) ou même avec les versements (1970: 1,14 millions de francs) apparaît très douteuse pour l'assurance-chômage. On ne peut tout de même pas dénier que, pour le moins dans les périodes de plein emploi, les dépenses n'ont aucun rapport admissible avec le profit. Mais ce rapport ne peut être sensiblement amélioré que par un changement radical du système.

L'actuelle décentralisation pourrait avoir, en cas d'apparition soudaine d'un chômage intense, une autre répercussion extrêmement désavantageuse. De nombreux fonctionnaires de caisses qui, pour la plupart, n'exercent leur fonction qu'à titre accessoire ou dans le cadre d'une activité beaucoup plus vaste, n'ont aujourd'hui, en effet,

que peu ou plus de pratique en matière de versements, vu que pendant des années le nombre de cas à liquider a été minime ou nul. En cas de modification rapide de la situation économique, il serait absolument impossible à la section de l'assurance-chômage de notre office, dont l'effectif des collaborateurs est également réduit, de dispenser partout, en temps utile, l'instruction nécessaire.

En ce qui concerne le nombre des membres des différentes caisses, il faut mentionner ce qui suit: environ deux tiers des caisses (99) avaient un effectif de moins de 2000 membres à la fin de l'année 1970, 27 en avaient moins de 500 et 2 même moins de 50, d'autre part, il n'y avait que 13 caisses avec plus de 10 000 membres. Il est clair que pour toutes ces petites et très petites caisses, la *répartition des risques* est mauvaise, spécialement s'il s'agit d'une structure professionnelle uniforme, tout particulièrement dans les caisses d'entreprise. En outre, pour des caisses de cette grandeur, il n'est pas possible d'employer les moyens modernes de l'administration, comme le traitement électronique des données. Et enfin, l'existence d'un grand nombre de caisses occasionne beaucoup de dépenses à l'échelon des autorités de surveillance. Tels seraient encore mentionnés quelques autres désavantages d'un nombre de caisses s prononcé.

2. Le but trop étroit de l'assurance

La conception de l'actuelle assurance-chômage suisse est avant tout façonnée pour le cas d'une crise économique générale. Le but de l'assurance consiste purement et simplement à l'octroi d'indemnités aux chômeurs. Il n'est pas prévu de mesures préventives pour éviter le chômage. Lors de la promulgation de la loi, on ne voyait évidemment comme telles que les mesures pour procurer du travail et celles-ci n'étaient, avec bon droit, non pas du domaine des caisses, dépendant en majorité des subventions, mais de la Confédération, des cantons et des communes. Ce n'est qu'en marge que l'on pensait aux mesures de réadaptation, car il était à peine imaginable que dans un domaine économique de la grandeur de la Suisse il puisse y avoir en même temps chômage et manque de main-d'œuvre. On ne se représentait une réadaptation ou un perfectionnement professionnel tout au plus que dans quelques cas isolés comme moyen convenable pour éviter ou réduire un chômage. C'est probablement pour cette raison que l'on se contentait de prévoir la possibilité d'octroi d'indemnités aux assurés suivant un cours de réadaptation ou de perfectionnement professionnel. De plus, il est vraisemblable que l'on est parti de l'idée que l'exécution et le financement des cours de réadaptation et de perfectionnement ne sont pas l'affaire des caisses. Cette considération vaut du reste comme par le passé. Enfin, la conception actuelle devrait remonter à ce qu'à l'origine le

principe classique de l'assurance était prépondérant aussi dans l'assurance sociale, soit le soutien d'un risque déterminé contre le versement d'une prime et l'octroi d'une prestation en argent lorsque le risque s'est manifesté.

Ces dernières années, l'assurance sociale marque une tendance accrue vers la solidarité. Le principe d'assurance qui repose sur l'équivalence entre prestation et contreprestation passe de plus en plus au second plan. Les cotisations de l'assuré s'alignent plus selon sa situation économique que sur l'ampleur du risque qu'il représente personnellement. La prestation de l'assurance ne consiste pas en premier lieu dans le remplacement financier d'un dommage, mais s'efforce d'éviter l'origine et la durée du dommage. L'assurance-invalidité en est un exemple typique, car elle propose en premier lieu la reconversion de l'invalidé dans la vie économique – entre autres par des mesures de nature professionnelle comme service d'orientation et réadaptation – et n'octroie qu'en dernier lieu des rentes. Un changement dans cette direction apparaît également à sa place pour l'assurance-chômage.

Certes, jusqu'à maintenant le principe était déjà reconnu selon lequel l'octroi d'indemnités ne devait intervenir qu'en dernier lieu. Tout d'abord l'autorité de placement doit tout faire pour procurer une nouvelle place de travail au chômeur. Toutefois, dans une crise économique générale, où presque toutes les branches périclitent, un placement est pratiquement impossible. D'autre part, une grande importance doit lui être accordée pour un type spécial de chômage, dont l'apparition est du domaine du possible dans les années à venir et doit être sérieusement pris en considération, le chômage d'ordre *technologique* ou *structurel* qui représente, comme cela est connu, un problème mondial. Selon les résultats de l'étude prospective du Prof. Kneschaurek, préparée sur demande du Conseil fédéral, il faut s'attendre généralement à une aggravation du manque de main-d'œuvre pour ces prochaines années. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, cela amènera à faire disparaître des places de travail actuelles. Des suppressions d'entreprises, des dislocations à l'étranger, des changements de production, des modifications dans les méthodes de production, ce ne sont que quelques indications qui démontrent les possibilités de modifications structurelles profondes de l'économie suisse.

Cette évolution peut facilement conduire à la situation qui était à peine concevable avant: chômage dans des branches économiques en même temps que grave manque de main-d'œuvre dans les autres branches. Bien entendu, la main-d'œuvre devenue disponible dans un tel cas ne peut pas être sans autre placée là où elle est nécessaire, mais elle doit, particulièrement vu la spécialisation avancée dans tous les domaines, subir une *reconversion* pour l'adaptation nécessaire et cela même sur un très grand cadre. Un changement de

domicile sera également inévitable dans de nombreux cas lors de changement de profession ou de place. En d'autres termes, il s'agit d'*encourager la mobilité professionnelle des travailleurs*. Une assurance-chômage moderne devrait pouvoir intervenir ici pour prévenir largement l'origine du chômage d'ordre technologique et structurel. Cela pourrait même devenir sa tâche principale, à côté de laquelle l'actuelle, soit le versement d'indemnités aux chômeurs, deviendrait accessoire. Une telle transformation de l'assurance-chômage en un *instrument efficace de la politique du marché du travail* suppose cependant d'abord une modification du système en vigueur, car il est évident que de telles tâches ne peuvent pas être entreprises par les diverses caisses. Un obstacle dans le système actuel serait également le défaut d'une assurance obligatoire généralisée, car il ne serait guère possible de limiter les mesures indiquées aux seuls assurés et d'en exclure les non-assurés; d'autre part, on ne saurait laisser profiter la totalité des salariés des fonds de l'assurance-chômage aussi longtemps que seule une minorité des travailleurs contribue aux frais de celle-ci. Une intervention efficace et rationnelle de l'assurance-chômage comme instrument de politique du marché du travail n'est pensable que par une intervention coordonnée et visée des moyens; cela n'est pas possible dans le système actuel de pléthore de caisses.

IV. Interventions parlementaires pour la modification de l'assurance-chômage

Au cours des dernières années, la modification ou l'extension de l'assurance-chômage a fait l'objet des interventions parlementaires ci-après:

1. Petite question Wanner du 8 mars 1966

L'ancien conseiller national Wanner attirait l'attention d'une part sur la diminution des assurés et des prestations et d'autre part sur les frais d'administration d'environ 5 millions de francs (1964) et constatait une «disproportion flagrante entre le travail fourni et les prestations». Notre conception de l'assurance-chômage serait encore fortement marquée par la période de crise et devrait être entièrement révisée eu égard à la période de plein emploi. La réglementation actuelle serait trop compliquée et l'existence de 185 caisses reconnues par la Confédération (en 1964) permettrait de conclure à une organisation pléthorique.

La question est posée de savoir s'il ne serait pas judicieux «d'intégrer l'assurance-chômage dans la structure bien rodée de l'AVS/AI/APG». On pourrait, selon M. Wanner, peut-être même

financer momentanément l'assurance-chômage sans perception de cotisations en mettant à contribution les capitaux accumulés qui ont produit, en 1964, un intérêt dépassant 11 millions de francs.

Enfin M. Wanner exprimait l'opinion qu'une intégration de l'assurance-chômage dans le système des assurances sociales (les offices du travail se chargent d'assurer le paiement des indemnités en plus de leur service de placement) aurait l'avantage que tous les travailleurs seraient assurés.

2. Postulat Ketterer du 5 octobre 1966

Le postulat accepté par le Conseil national le 19 septembre 1967 a la teneur suivante:

«De nombreux milieux de travailleurs constatent avec déplaisir le travail administratif peu rationnel qu'exige l'existence de quelque 160 caisses d'assurance-chômage fonctionnant en vertu d'un système de décentralisation. Les frais administratifs ont cessé depuis longtemps d'être dans un rapport quelque peu juste avec les primes et avec les versements que l'assurance est encore appelée à faire.

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

3. Postulat Heil du 20 décembre 1966

Faisant allusion à la réduction des effectifs d'entreprises privées, provoquée par des mesures de rationalisation, et au problème du chômage technologique porté ainsi au premier plan, le postulat pose la question concrète de savoir si l'on ne devrait pas offrir de plus larges facilités de reclassement et de perfectionnement professionnels. Le Conseil fédéral est invité à «recommander aux Conseils législatifs les mesures qui permettraient de mettre l'assurance-chômage et les dispositions qui la régissent au service de la tâche susmentionnée.»

Visent au même but que le postulat Heil, mais sans se référer expressément à l'assurance-chômage, l'interpellation Wüthrich du 2 décembre 1968, la motion Schütz du 21 mars 1969 – acceptée comme postulat le 3 juin 1970 – et l'interpellation Trottmann du 24 novembre 1969.

4. Postulat Berger – Zurich du 10 juin 1970

Le postulat invite le Conseil fédéral à remettre au Parlement un rapport sur toutes les mesures «prises, prévues et à l'examen» dans le domaine de l'assurance-chômage. Parmi les questions qu'il mentionne expressément, se trouvent, à côté de celles relatives à la fusion des caisses et à l'amélioration de l'indemnité journalière, celles concernant la «nouvelle conception fondamentale du système actuel de l'assurance-chômage» et la «modification de l'article 34^{ter}, alinéa 3, de la Constitution fédérale relatif à l'application de l'assurance-chômage».

V. Propositions pour une réglementation moderne

1. Les objectifs principaux

Comme il ressort des explications sous chiffre III, deux buts sont au premier plan:

- a) Le désaccord entre les dépenses administratives et les prestations, «la marche à vide administrative», doit être écarté. En période de haute conjoncture, l'assurance-chômage doit pouvoir remplir avec un minimum de dépenses sa tâche traditionnelle, soit l'indemnisation des cas de chômage qui se produisent malgré tout. En même temps, elle doit toujours être prête pour le cas d'un chômage intense survenant brusquement.
- b) L'assurance-chômage ne doit pas rester inactive en face de la menace d'un chômage d'ordre technologique ou structurel jusqu'à ce qu'il se manifeste effectivement, mais elle doit être en mesure de prendre des mesures efficaces pour l'éviter ou l'atténuer ou soutenir énergiquement ces mesures lorsqu'elles sont prises par d'autres. Il s'agit là en premier lieu de mesures d'encouragement de la mobilité professionnelle du travailleur, spécialement par la réadaptation ou le perfectionnement professionnel. De cette manière, l'assurance-chômage doit être transformée en un instrument efficace de la politique du marché de l'emploi.

Ces deux objectifs principaux vont largement la main dans la main, attendu qu'ils exigent les mêmes changements organisateurs. En outre, l'occasion d'une revision totale doit être utilisée pour réaliser d'autres postulats légitimes, comme par exemple l'augmentation convenable des prestations en cas de chômage.

A ce propos, on peut se demander s'il faut donner en même temps une nouvelle désignation à l'assurance-chômage. Cette question a été soulevée à plusieurs reprises au cours de la discussion qui eut lieu jusqu'ici. Elle se fondait sur l'idée négative qu'inspire aujourd'hui, dans de larges milieux, la notion d'«assurance-chô-

mage». Une telle idée serait également préjudiciable à une assurance-chômage de conception nouvelle – argument qui, il est vrai, a beaucoup de poids. Par ailleurs, il faut remarquer que cette désignation est utilisée pratiquement dans tous les pays et spécialement par les organisations internationales. C'est pourquoi, à l'ère de l'intégration – soit au moment où la Suisse déploie des efforts pour y adhérer – et de l'harmonisation de l'assurance sociale, il faut tout bien peser, avant d'introduire une terminologie à soi en lieu et place d'une notion usitée sur le plan international.

2. Le cercle des assurés

L'assurance-chômage ne peut être efficace comme instrument de la politique du marché de l'emploi que si elle est édifiée sur une base plus large que l'actuelle. Spécialement, pour être efficaces, les mesures de réadaptation et de perfectionnement professionnels ne peuvent pas se limiter aux seuls assurés du système actuel qui ne représentent qu'environ le cinquième de tous les salariés. C'est pourquoi l'assurance-chômage doit s'étendre, autant que possible, à tous les salariés, ce qui exige l'assurance obligatoire généralisée sur le plan fédéral. Cela procure un autre avantage, celui que tous les travailleurs jouissent de la protection de l'assurance-chômage et que les frais pour chacun peuvent être maintenus à un niveau extraordinairement bas. En plus, paraît digne d'être examiné pour le moins – vu le processus de transformation dans notre économie – la question de l'assurance des personnes de condition indépendante, afin que par exemple, les exploitants agricoles, artisans et détaillants qui abandonnent leur activité indépendante puissent également profiter des mesures de réadaptation et autres prestations.

3. Application et organisation

Une assurance-chômage nouvelle, avec des tâches beaucoup plus étendues, n'est plus concevable dans sa structure actuelle comprenant une multitude de caisses de différentes grandeurs. La solution suivante paraît adéquate et rationnelle:

- Création d'une *caisse centrale de l'assurance-chômage* (CAC) ayant à s'occuper uniquement des mouvements d'argent et de l'administration du Fonds.
- *Perception des cotisations* par les *caisses de compensation AVS* sous forme d'un supplément en pourcentage à la cotisation AVS; virement forfaitaire à la CAC des cotisations perçues.
- *Versement d'indemnités aux assurés* par les soins des *offices cantonaux du travail*; dans les villes ou localités d'une certaine importance, ce versement peut, le cas échéant, être effectué aussi par les offices communaux du travail. Il incombe également à ces der-

niers de vérifier les conditions du droit aux prestations et de s'occuper du placement des assurés tombés au chômage. Les indemnités journalières versées donnent lieu à un décompte périodique avec la CAC.

- *Surveillance directe par la Confédération* sur l'application de l'assurance-chômage (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail).
- *Contentieux* assuré par une instance cantonale de recours, avec possibilité de recourir au Tribunal fédéral des assurances.
- *Mesures préventives* au sens du chiffre 1 b, en collaboration étroite avec les cantons et les partenaires sociaux. Institution, à cet effet, d'une *commission permanente*.

L'avantage principal d'une telle organisation est évident: comme il n'y a plus qu'un seul organisme, il n'y a plus besoin de tenir le rôle des membres et par conséquent plus de mutations; si un assuré prétend une indemnité de chômage, il n'a plus à justifier, à part le chômage, qu'il est assujéti à l'AVS et, le cas échéant, que la cotisation complémentaire a été versée. De même, l'encaissement séparé des cotisations est supprimé de sorte que les organes de l'assurance-chômage n'ont plus du tout besoin de s'occuper de chaque assuré en particulier aussi longtemps qu'il ne prétend pas de prestation. Comme, en période de haute conjoncture et dans la structure actuelle, la perception des cotisations (y compris les sommations) et les mutations occasionnent de loin la majeure partie du travail et les difficultés bien connues de la plupart des caisses, les conséquences de la solution esquissée laissent prévoir sans peine une diminution très importante des frais. L'encaissement, auprès de l'employeur, de la cotisation sous forme d'un supplément de la cotisation AVS/AI/APG ne devrait occasionner en contre-partie que des frais relativement modestes. Toutefois, le prélèvement de la cotisation par les caisses de compensation AVS présuppose, d'une part, l'institution d'une assurance-chômage obligatoire pour tous les salariés et, d'autre part, l'existence d'un assureur central, car on ne pourrait pas exiger des caisses de compensation AVS, lors de la perception, qu'elles différencient les personnes assurées et non assurées et qu'elles opèrent un décompte individuel des cotisations encaissées, avec une multitude de caisses d'assurance-chômage.

Le versement des indemnités de chômage par les offices du travail nous apparaît également avantageux, car ceux-ci doivent s'occuper de toute façon des chômeurs avec le contrôle du chômage et le placement. Serait concevable aussi le versement par les caisses de compensation AVS ou par la poste (sur ordre de l'office du travail). On pourrait de même examiner si les syndicats ou autres associations professionnelles de travailleurs ne pourraient pas tenir lieu de service de paiement des indemnités à l'égard de leurs membres; ceci

irait toutefois, jusqu'à un certain point, à l'encontre du but nouveau visant la simplification administrative.

4. Les prestations aux assurés

Comme par le passé, il incombera à l'assurance-chômage d'assurer l'entretien de l'assuré et de sa famille par l'octroi d'*indemnités journalières* pour compenser partiellement la perte de salaire; mais les indemnités devraient être sensiblement plus élevées que les indemnités actuelles. Il y aurait peut-être lieu de voir si et, le cas échéant, de quelle manière on pourrait tenir compte des frais de loyer inégaux. De plus il faudrait examiner si on ne pourrait pas verser une indemnité accrue – suivant l'exemple allemand – lors de la fréquentation de cours de réadaptation et de perfectionnement professionnels, afin d'en stimuler la fréquentation. Le maximum des indemnités qu'un assuré peut recevoir au cours d'une année civile (actuellement 90) doit être augmenté afin de créer une protection suffisante en cas de chômage prolongé ou lors d'une reconversion d'une certaine durée.

L'accent principal de la nouvelle conception doit se porter sur l'accélération de la mobilité. C'est par cette voie seulement qu'il est possible d'arriver, sur le marché du travail, à un sain équilibre entre la suroccupation et la sous-occupation. Pour cela, il faut songer, en premier lieu, à *encourager la réadaptation et le perfectionnement professionnels dans des cours et des entreprises*. Il est vrai qu'actuellement, la loi fédérale sur le service de l'emploi du 22 juin 1951 (art. 4, al. 4) et celle sur la formation professionnelle du 20 septembre 1963 (art. 44) offrent déjà, dans ce domaine, certaines possibilités qui ne sont toutefois de loin pas suffisantes pour faire face à un chômage intense. La loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail, du 30 septembre 1954, ne prévoit aucune mesure de réadaptation, mais des mesures en vue de procurer du travail qui, au contraire, visent en premier lieu «à permettre autant que possible à la main-d'œuvre d'exercer la profession qu'elle a apprise ou à laquelle elle s'est formée sans apprentissage» (art. 6). Cette différence de buts est imputable au fait que la loi fédérale avait été conçue surtout en vue d'une crise générale où presque toutes les professions ont perdu leur capacité d'absorption et où, par conséquent, la réadaptation n'a plus guère à offrir. Il s'agit donc d'une situation fondamentalement différente de celle où le chômage d'ordre technologique ou structurel affecte certaines branches économiques alors que, simultanément, il y a suroccupation dans d'autres. En outre, les transformations d'ordre technologique et structurel sont, de par leur nature, irréversibles dans le circuit économique, contrairement aux baisses subites et passagères de la conjoncture économique. Ainsi, un changement de profession

serait de toute façon inévitable dans beaucoup de cas. En conséquence, l'organisation de cours et autres mesures visant la formation et tendant à réaliser des buts du marché de l'emploi, devrait être à l'avenir sensiblement encouragée au moyen de *subventions* de l'assurance-chômage, celles-ci pouvant même s'étendre jusqu'à la couverture complète des frais. En outre, il peut être question du *remboursement des dépenses particulières des participants aux cours*, comme les frais pour le logement à l'extérieur et la subsistance ou les taxes de cours éventuelles.

Dans le cadre de la mobilité, il faudrait également penser au *remboursement des frais de déménagement* ainsi qu'aux *secours de réintégration professionnelle* sous forme de suppléments aux employeurs pour compléter le salaire pendant la période de stage. Enfin on devrait examiner la compensation des *frais de déplacement* des personnes placées temporairement en dehors de leur lieu de domicile.

5. Financement

Les fortunes des caisses-chômage (capital social et fonds de compensation des cotisations) s'élevaient à 512,5 millions de francs environ à fin 1970. Ces capitaux, affectés à un but déterminé, devraient en principe demeurer à l'assurance-chômage en cas de suppression des caisses existantes. Cependant, il faut examiner sérieusement si une partie notable de cette fortune ne pourrait pas être attribuée aux fondateurs des caisses à supprimer pour d'autres buts sociaux. Ainsi, on reconnaîtrait tout ce qui a été fait jusqu'à maintenant dans le domaine de l'assurance-chômage et il serait sûrement plus facile aux fondateurs de se séparer de leurs caisses, car ces fonds pourraient être remis à des institutions sociales importantes des associations ou entreprises concernées, par exemple à une caisse-maladie, pour la construction de logements ou à une institution de prévoyance (2^e pilier de l'AVS!), etc., alors qu'actuellement la fortune des caisses est largement bloquée à cause de son affectation à un but déterminé. De cette façon, rien n'est perdu pour les assurés actuels, car ils conservent le droit à l'indemnité de chômage du montant déterminé par la loi; les fortunes de caisses existantes, si grandes soient-elles, ne leur donnent pas droit à plus.

Pour le financement de la nouvelle assurance-chômage, un *fonds central de l'assurance-chômage* devrait être constitué; il y serait intégré en première ligne le fonds de compensation des caisses, actuellement d'un montant de 175,6 millions de francs environ. En outre, la part des fortunes des caisses à supprimer ne restant pas aux fondateurs serait attribuée à ce fonds. Il serait géré par la Confédération qui lui servirait les intérêts ou s'occuperait du placement des capitaux. Une partie des fonds que les caisses devraient livrer pourrait l'être sous forme de papiers-valeurs, afin que les place-

ments actuels ne soient pas nécessairement tous liquidés. Les intérêts de ce fonds ne pourront être évalués plus précisément que lorsque la clé de répartition pour la fortune des caisses sera établie; mais, suivant une évaluation grossière, on peut déjà compter sur une recette annuelle entre 15 et 25 millions de francs.

Comme autre source de financement, il est prévu une *cotisation* – versée à parts égales par l'assuré et son employeur – calculée selon le salaire, ce qui éliminerait l'iniquité inhérente à la réglementation en vigueur et consistant à prélever des cotisations très différentes pour accorder des prestations identiques. Cette cotisation serait perçue par les caisses de compensation AVS sous la forme d'un supplément à la cotisation AVS/AI/APG et versée à forfait au fonds de l'assurance-chômage (cf. ch. 3 ci-dessus); de cette manière, les frais d'encaissement resteraient minimes. Le montant de la cotisation serait fixé périodiquement suivant le besoin. Si l'on tient compte de l'assurance obligatoire généralisée pour tous les salariés, c'est-à-dire pour un nombre approximatif de 2,5 millions d'assurés, cette cotisation pourrait être fixée très bas, de sorte qu'elle sera à peine ressentie aussi bien par le travailleur que par l'employeur. Compte tenu de la somme totale des salaires payés aux personnes de condition dépendante en 1970, qui s'est élevée à 47 milliards de francs environ, un demi pour mille de ce revenu, soit même pas le centième de la cotisation actuelle AVS/AI/APG, donnerait la somme considérable de 23,5 millions de francs qui s'ajouterait, comme autre recette du fonds, aux intérêts susmentionnés.

Comme troisième source de financement apparaissent enfin les subventions des pouvoirs publics. Mais elles ne devraient être versées que dans les périodes de très fortes charges pour empêcher que la cotisation des assurés et des employeurs dépasse un maximum jugé supportable, ce qui n'est pratiquement pas imaginable. Il faudrait cependant examiner si, déjà dans des circonstances moins tendues, des subventions spéciales des pouvoirs publics pouvaient être versées pour les mesures préventives si souvent citées.

VI. Les conséquences de droit constitutionnel

La réalisation de la solution esquissée sous chiffre V est exclue sur la base constitutionnelle en vigueur. Comme l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la Constitution fédérale déclare que l'assurance-chômage incombe «aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires et syndicales», il représente une garantie de l'existence des trois genres de caisse et ainsi de la structure actuelle de l'assurance-chômage. En même temps, cette disposition constitutionnelle interdit à la Confédération de créer un propre organe de droit public d'assurance-chômage et elle empêche finalement l'introduction d'une

assurance obligatoire généralisée. C'est pourquoi la *suppression de l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la Constitution fédérale* est indispensable pour la réalisation de l'assurance-chômage moderne présentée.

Le *premier alinéa* de l'article 34^{ter} octroie, sous lettre f, à la Confédération le pouvoir de légiférer sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs. On pourrait se demander si cette attribution de compétence sans limitation ne serait pas suffisante juridiquement comme base constitutionnelle pour réorganiser l'assurance-chômage dans le sens exposé. Mais il serait peut-être plus judicieux d'ancrer dans la constitution le droit de la Confédération de déclarer l'assurance-chômage obligatoire et de créer un assureur central, comme c'est le cas pour d'autres branches de l'assurance sociale ou de la sécurité sociale (cf. art. 34^{bis}, al. 2, 34^{quater}, al. 2, 34^{quinquies}, al. 2). En outre, il serait éventuellement indiqué de mentionner comme tâche spéciale de l'assurance-chômage, l'encouragement de mesures de réadaptation et de perfectionnement; ainsi, un des objectifs principaux de la revision serait souligné déjà à l'échelon constitutionnel.

VII. Conclusion

L'assurance-chômage ne peut revêtir une conception nouvelle au sens des considérations sous chapitre V que si l'on abroge ou remplace le 3^e alinéa de l'article 34^{ter} de la Constitution fédérale. La disposition constitutionnelle en vigueur qui protège la structure actuelle paraît surtout exclure – en l'absence d'un régime d'assurance-chômage obligatoire généralisée – une mise en œuvre efficace des moyens de l'assurance-chômage en vue d'instaurer des mesures de réadaptation dans un cadre plus large. La suppression de l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, est dès lors une condition *sine qua non* pour que l'assurance-chômage, en adaptation aux circonstances actuelles, puisse être transformée à la base, rationalisée et devenir un instrument important du marché de l'emploi. Si une modification de la Constitution était refusée, quelques défauts plutôt de portée mineure pourraient être supprimés ou atténués dans le cadre de la réglementation en vigueur, mais on ne pourrait pas réaliser un système rationnel correspondant aux buts principaux d'une assurance-chômage modernisée.

Le but d'une transformation de l'assurance-chômage au sens exposé pourrait être atteint, si l'*ancien alinéa 3¹* de l'article 34^{ter} de la Constitution fédérale était remplacé par le *nouvel alinéa 3* suivant:

«3. La Confédération peut déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général ou pour certaines catégories de la population et instituer

¹ *Ancienne version*: «L'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales. Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général est réservé aux cantons.»

une caisse centrale d'assurance. Celle-ci encourage, au moyen des ressources de l'assurance-chômage, des mesures destinées à éviter le chômage, en particulier la réadaptation et le perfectionnement professionnels de travailleurs en vue de faciliter leur réintégration dans la vie active.»

Pour le centenaire de sa naissance

L'expérience révolutionnaire de Léon Blum

Par Théodore Beregi, collaborateur au journal «F.O.-Magazine»

Il y a cent ans naissait Léon Blum, homme d'Etat célèbre dans le monde entier, dont le génie politique et l'originalité de méthode gouvernementale avaient inspiré, non seulement de son vivant, mais après sa mort une importante bibliographie¹. Il était le premier chef de gouvernement, dans l'histoire de la France contemporaine, qui avait compris le rôle déterminant de la classe ouvrière dans la transformation de la société et mis en application législative le programme économique et syndical de l'ancienne Confédération générale du travail.

En effet, juriste, maître de requête au Conseil d'Etat et collaborateur de *La Petite République*, Léon Blum s'intéressa, dès le début de ce siècle, aux problèmes du monde du travail. C'était l'époque héroïque du mouvement syndical lorsque les militants menaient leur bataille par le moyen de la grève générale, pour l'augmentation des salaires, la journée de huit heures, le repos hebdomadaires, la suppression des bureaux de placement payants, du tâcheronat et pour la défense du droit syndical.

Il y eut dès lors une sorte de rapprochement naturel, sensible entre les travailleurs salariés, et Léon Blum, qui ne resta jamais indifférent à leur souffrance ni à leur misère. Et c'est précisément par cet attachement sincère et loyal, mais nullement ostentatoire, que les années avaient affermi, que Léon Blum, comme son maître Jean

¹ Dalby (Louise Elliott): Léon Blum. – New-York – London. 1963, 447 p.

Léon Blum, chef de gouvernement. 1936–1937. – Colloque. – Paris, Armand Colin, 1967, 440 p., graphiques.

Colton (Joël). – Léon Blum. – Paris, Fayard, 1968, 528 p.

Moch (Jules). – Rencontres avec Léon Blum. Paris, Plon, 1968, 365 p.

Joll (James). – Intellectuals in politics. – London, Weidenfeld and Nicolson – XIV, 203 p.

Audry (Colette). – Léon Blum ou la Politique du Juste. – Paris, Denoël-Gonthier, 1970, 207 p., illustrations.