Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 68 (1976)
Heft: 4

Artikel: Une nouvelle assurance-chômage
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385819

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

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 4 Avril 1976 68e année

Une nouvelle assurance-chômage

L'assurance-chômage! Un mot qui a été rayé longtemps de notre vocabulaire, ou dont on a usé tout au plus pour affirmer que l'assurance-chômage était devenue une institution dépassée, une machine administrative coûteuse et inutile. Pendant les années de prospérité, un certain nombre de caisses ont été dissoutes. D'autres enregistraient une hémorragie constante de leurs effectifs. Seules quelques-unes continuaient, avec une sage prévision, à recruter des membres.

En 1971 déjà, l'Union syndicale a tenté de mettre fin à ce climat négatif. Elle a attiré l'attention du Conseil fédéral sur une évolution nouvelle: «Certes, les travailleurs ne sont pas menacés pour le moment par un chômage conjoncturel. Cependant, les progrès de la technique, les modifications des structures qui sont en cours augmentent les risques d'un chômage technologique et structurel – encore que l'on soit dans l'incertitude quant aux branches et entreprises qui seront touchées. Cette perspective doit donc engager non pas à démobiliser l'assurance-chômage, mais à y assujettir l'ensemble des travailleurs. Elle doit être conçue de manière à pouvoir faire face à toutes les nouvelles éventualités.»

Cette intervention de l'Union syndicale, complétée par un second mémoire relatif à la «sécurité de l'emploi», n'a trouvé que peu d'écho. Certes, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) a procédé à une enquête pour déceler la nécessité de l'assurance-chômage et l'opportunité de la modifier. Les réponses ont malheureusement été décevantes et ne témoignaient guère de compréhension pour les exigences de l'avenir. Seuls les organisations de travailleurs, le PSS et deux ou trois cantons se sont prononcés pour une assurance-chômage obligatoire sur le plan fédéral pour l'ensemble des travailleurs. Les associations d'employeurs, les partis bourgeois et la grande majorité des cantons ont jugé inopportun «pour le moment» cet élargissement de l'assurance.

La situation de l'emploi

La situation a évolué tout autrement que les gens à courte vue ne le prévoyaient. Dès 1974, le nombre des fermetures d'entreprises ou de parties d'entreprise a fortement augmenté; elles étaient généralement dues à des raisons d'ordre structurel. Au début, les travailleurs licenciés ont retrouvé assez facilement un emploi ailleurs mais, pour une partie d'entre eux – qui n'avaient pas de possibilités de recyclage – à des conditions inférieures. Ils subissaient donc les conséquences du chômage «technologique et structurel» sur lequel l'Union syndicale avait attiré l'attention.
En 1975, la surexpansion a été relayée, à l'échelle mondiale, par une récession. Les exportations suisses ont baissé. Le cours surélevé du franc – préjudiciable à la capacité de concurrence – a accentué le recul des ventes à l'étranger. Puis la récession s'est transformée en une crise proprement dite.
Cette évolution est illustrée notamment par l'augmentation en flèche de l'effectif des chômeurs complets qui a passé de 2129 en janvier 1975 à 31579 douze mois plus tard. Toutes les branches sont touchées, encore qu'à des degrés divers. En consultant la statistique, on constate avec un certain étonnement que le chômage est très accusé parmi les employés de bureau. On peut s'interroger sur le gonflement de l'équipement administratif des entreprises qui a accompagné le boom.
Le chômage partiel, qui touchait plus de 120 000 personnes au début de 1976, est également inquiétant. Il est introduit aux fins d'écarter des licenciements pour que l'entreprise ne soit pas à court de personnel quand la situation s'améliorera. Mais si cette amélioration tarde trop, ou si l'entreprise croit pouvoir se procurer ultérieurement les collaborateurs dont elle aura besoin, elle rétablit l'horaire normal de travail et procède à des licenciements. Plus la récession se prolonge et plus nous devons envisager cette éventualité.
Les chiffres concernant les personnes occupées sont d'une grande importance. Ils montrent que, dans l'espace d'un an, 200 000 emplois environ ont disparu. Dans ce chiffre sont compris les 31 579 chômeurs complets, les quelque 100 000 travailleurs étrangers qui ont quitté le pays, ainsi que les 70 000 personnes qui ont renoncé à leur activité, mais sans s'annoncer comme chômeurs (femmes occupées à temps partiel, pensionnés, etc.). Ce recul du nombre des emplois a des répercussions conjoncturelles: il se traduit par une baisse du pouvoir d'achat; cette baisse est encore accentuée par la politique pratiquée par le patronat (refus d'accorder la pleine compensation du renchérissement et tentative de réduire les salaires). Les prestations de l'assurance-chômage ne peuvent compenser qu'en faible partie ce recul du pouvoir d'achat. Cela signifie que l'assurance n'est pas, à elle seule, un moyen de surmonter la crise et qu'elle doit être

complétée par des mesures visant à créer des possibilités de travail et par une politique financière et conjoncturelle appropriée de l'Etat. Mais derrière ces chiffres, il y a des destinées, des inquiétudes, des souffrances, des révoltes: le mécontentement des jeunes travailleurs qui viennent de terminer leur apprentissage et ne trouvent pas d'emploi dans la profession de leur choix; les soucis et les angoisses du père de famille dont le gain a été réduit de 10, de 20% ou davantage; le sentiment d'humiliation qui saisit les travailleurs âgés «mis au rancart»; la désespérance des travailleurs étrangers de nouveau contraints d'affronter dans leur pays l'incertitude et la misère qui les avaient poussées à émigrer. Tout cela confirme que l'assurance-chômage n'est qu'un palliatif et qu'elle ne saurait être substituée aux mesures propres à rétablir le plein emploi.

Les lacunes de l'assurance actuelle

Les principales insuffisances peuvent être caractérisées comme suit:

Le degré d'assurance est trop faible: Au début de 1975, un cinquième de l'ensemble des salariés étaient encore assurés. Aujourd'hui, la moitié seulement des travailleurs assurables ont adhéré à l'assurance, et cela bien que tous les cantons eussent eu la possibilité de déclarer l'affiliation obligatoire. Alors que tant de citoyens négligeaient leur devoir de prévoyance, on ne peut faire grief aux cantons de n'avoir pas pris cette initiative. La récession aurait évidemment dû les engager à le faire. Enfin, les choses étant ce qu'elles sont, seule une assurance-chômage déclarée obligatoire sur le plan fédéral peut résoudre le problème. Ce n'est cependant possible que si l'article constitutionnel en vigueur est revisé. C'est l'un des objets de la votation du 13 juin. Il n'en reste pas moins que les autres lacunes auraient pu être comblées par la voie législative.

Les objectifs de l'assurance sont trop étroits: Nous avons déjà souligné cette faiblesse. Nous y reviendrons. L'assurance actuelle se borne à corriger les conséquences d'une récession, mais ne concourt pas à les prévenir. Or, prévenir vaut mieux que guérir.

Répartition insuffisante des risques/solidarité déficiente: Chaque caisse constituant une communauté fermée de risques, les bases sur lesquelles elle repose sont trop étroites et la solidarité est déficiente. Les travailleurs de la chimie, par exemple, ne pratiquent la solidarité qu'entre eux, mais pas à l'égard des métallurgistes. Ceux-ci sont aujourd'hui plus fortement touchés par la récession. Leurs cotisations ont été sensiblement majorées, tandis que celles des assurés de la chimie restent minimes. Ces disparités sont incompatibles avec les exigences de la solidarité. Celle-ci appelle une péréquation, que seule une assurance obligatoire pour tous sur le plan

fédéral peut réaliser. De cette manière, l'assurance-chômage sera *meilleur marché pour tous* – et pour en rester à notre exemple: pour les travailleurs de la chimie aussi.

Organisation irrationnelle: Au cours des dernières années, d'aucuns ont dénoncé les structures irrationnelles de l'assurance-chômage, en particulier l'éparpillement des caisses. Certains ont préconisé leur regroupement en une seule caisse fédérale, sous la houlette d'un seul assureur. Les syndicats se sont justement opposés à cette «rationalisation». Les caisses syndicales de chômage sont une expression de la solidarité des membres. Il ne s'agit pas de supprimer les caisses, mais de simplifier leur administration, par exemple, en centralisant l'encaissement des cotisations. En revanche, l'assistance aux chômeurs – manifestation tangible de la solidarité – doit rester une attribution des caisses, syndicales notamment.

Les expériences faites pendant la récession montrent combien les objections que les syndicats opposent à une concentration entre les mains d'un seul assureur sont fondées. Les caisses ont prouvé non seulement qu'elles travaillent de la manière la plus rationnelle, mais qu'elles sont aussi en mesure de défendre les intérêts de leurs membres face à certaines interprétations et décisions des offices du travail plus efficacement que ne pourrait le faire un organe cantonal. Il y a une différence entre la fonction d'un organe officiel central qui fixe les rentes AVS selon des critères précis, déterminés par la loi, et celle d'une caisse de chômage dont les décisions doivent tenir compte de la situation personnelle du chômeur.

L'assurance obligatoire sur le plan fédéral

Le projet sur lequel le peuple et les cantons devront se prononcer le 13 juin vise à inscrire dans la constitution une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Les détails seront précisés par la loi d'exécution.

Le nouvel article constitutionnel est donc la condition de la réalisation d'une vraie réforme. Le Conseil fédéral a donné quelques indications sur le projet de loi préparé par une commission d'experts. Il a cependant relevé que les avis des organisations d'employeurs et de travailleurs divergent encore sur des points que nous tenons pour essentiels. C'est dire que la loi sera le résultat de compromis. Quels qu'ils soient, ils constitueront un progrès par rapport au régime actuel.

Passons maintenant en revue les principales innovations de la nouvelle conception. Comme nous l'avons dit, l'assurance sera obligatoire pour tous les travailleurs – y compris les apprentis – et sur l'ensemble du territoire. Tous y seront assujettis indépendamment de leur revenu: ceux de l'économie privée et ceux des services publics.

La législation devra cependant tenir compte de divers cas particuliers. Elle concrétisera le principe selon lequel seuls pourront toucher des prestations de l'assurance les travailleurs qui ont effectivement occupé un emploi en Suisse avant d'être en chômage et qui continuent à résider en Suisse. Les saisonniers étrangers sont au bénéfice de contrats temporaires de travail. Pour la durée de ce contrat, ils ont droit, en règle générale, au versement du salaire convenu pour toute cette période – même si le contrat est dénoncé prématurément. Ils ne bénéficieront donc de l'assurance-chômage que dans la mesure où leurs rapports de travail s'écarteront de cette règle.
Quant aux frontaliers, on admet, en règle générale, qu'ils sont assujettis à l'assurance-chômage de leur pays de domicile. Ils ne bénéficieront donc de notre assurance que dans des cas particuliers (chômage partiel).
Il faut également régler la situation des personnes occupées à temps partiel – c'est-à-dire qui ne travaillent qu'irrégulièrement, ou n'ont pas besoin de ce gain pour vivre. Aujourd'hui, le travail à temps partiel est assurable s'il atteint la moitié de l'horaire normal ou s'étend régulièrement sur vingt heures au moins par semaine. Cette limite est trop élevée. Elle doit être réduite.
Une réglementation analogue est prévue pour les travailleurs à domicile dont le revenu est si bas qu'il concourt de manière notable à l'acquisition du revenu nécessaire pour vivre.
L'article constitutionnel ouvre aux personnes de condition indépendante la possibilité de s'assurer. On ne peut que s'y rallier parce que nombre d'indépendants sont de condition modeste. Il faut cependant éviter que les indépendants ne soient privilégiés – en ce sens qu'ils pourraient s'assurer s'ils se sentent menacés, mais s'en abstenir quand tout va bien. Nous demandons que la possibilité de s'assurer soit ouverte non pas aux individus, mais aux groupes professionnels. Les maîtres-coiffeurs, par exemple, peuvent choisir entre s'assurer ou s'en abstenir. Mais si l'organisation professionnelle se prononce pour l'assurance, l'assujettissement doit alors être obligatoire pour tous les membres de la profession.

L'éventail des prestations et des cotisations

Comme l'a proposé la commission d'experts, la nouvelle réglementation sera calquée, sur nombre de points, sur celle de la CNA. L'assurance-accidents est en voie de revision. Elle doit être étendue à l'ensemble des travailleurs. Le cercle des assurés de la CNA et celui des assurés contre le chômage seraient identiques et les prestations en cas de chômage identiques également. Le travailleur qui chôme à la suite de difficultés économiques toucherait *80% de son salaire,* comme celui qui chôme à la suite d'un accident. Ce salaire comprend les allocations familiales et pour enfants.

Le gain maximum assurable serait le même pour les deux assurances. Il y aurait également *synchronisation des cotisations* pour les deux assurances. L'aménagement des cotisations n'est cependant pas encore au point. Il est probable que les cotisations ne seront pas exigées pour l'entier du gain. Elles seraient perçues jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Le revenu dépassant ce plafond ne serait pas soumis à cotisation. La solidarité n'est donc pas aussi complète que celle que garantit l'AVS. Cependant, comme il s'agit d'une assurance limitée pour l'essentiel aux salariés, cette limitation de la solidarité n'a pas les conséquences qu'elle aurait sur le plan de l'AVS – qui est une assurance coiffant l'ensemble de la population.

Elargissement des objectifs de l'assurance

Comme nous l'avons déjà souligné, la revision vise non seulement à corriger les effets du chômage, mais aussi à le *prévenir.* Mais dans quelle mesure? Sur ce point, les opinions sont encore largement divergentes. Les groupements d'employeurs sont d'avis que l'assurance-chômage ne doit financer des mesures préventives qu'au moment seulement où un travailleur est directement menacé par le chômage. Ses prestations doivent être conçues de manière à n'exercer aucune influence sur la politique structurelle, qui doit rester déterminée par le jeu des mécanismes du marché. A la différence du patronat, l'Union syndicale veut que l'assurance soit l'un des instruments d'une politique de plein emploi. Elle doit donc être un istrument prospectif; en d'autres termes, elle doit pouvoir financer des mesures préventives visant à améliorer la formation et le perfectionnement professionnels – et le recyclage – dès le moment où les perspectives de l'emploi deviennent incertaines dans une profession donnée.
Pour le moment, nous ne savons pas encore laquelle des deux conceptions l'emportera. L'article constitutionnel dispose en termes généraux: l'assurance encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

Organisation

La revision a également pour objectif de simplifier et d'unifier l'organisation de l'assurance.
Tous les mécanismes administratifs et techniques seraient centralisés. Comme c'est le cas dans le cadre de la CNA et de l'AVS, les cotisations seraient perçues à la source par l'employeur. Cette mesure rend superflu l'établissement de listes d'assurés (tout travailleur étant automatiquement assujetti à l'assurance). La caisse n'entre en contact avec l'assuré qu'au moment où celui-ci requiert

des prestations. En principe, les caisses existantes seront maintenues, de sorte que tout travailleur syndiqué conservera un contact direct avec la caisse de chômage de sa fédération: c'est elle qui continuera à l'assister de ses conseils et de son aide. C'est elle aussi qui versera les prestations – dont elle opérera ultérieurement le décompte avec le Fonds central de compensation.
Enfin, la notion même de «caisse» ne sera plus la même. Aujourd'hui, les caisses se livrent entre elles à une vive compétition. La cotisation unique y mettra fin. Les caisses seront pleinement des institutions auxquelles les organisations économiques délèguent la fonction de conseiller et d'assister les chômeurs, ou les travailleurs menacés de chômage dans une profession donnée. C'est une fonction éminemment syndicale. On peut concevoir aussi que l'application de l'assurance devienne toujours plus largement l'affaire d'institutions paritaires des organisations d'employeurs et de travailleurs – mais *authentiquement* paritaires – à la différence des caisses dites paritaires d'aujourd'hui, dont seul le financement est paritaire. On sait d'ailleurs que le nouvel régime généralise ce mode de financement.

Les coûts

Ces quelques indications sur l'organisation – qui préoccupent les caisses plus que les membres – sont suffisantes. Ce qui intéresse avant tout les assurés, c'est la question: combien tout cela va-t-il coûter?
Il n'est pas possible de répondre dès maintenant par des données libellées en francs. Les dépenses de l'assurance-chômage seront couvertes en majeure partie selon le système de la répartition. Certains mécanismes de péréquation seront maintenus. Les cotisations seront fixées, selon la situation et les perspectives, de manière à garantir la couverture des dépenses. En phase de plein emploi, elles seront basses, mais elles pourront augmenter rapidement en période de crise. Et inversement. Mais que signifie «augmentation rapide des cotisations»? un pour-cent, deux pour-cent ou davantage? où sont les limites?
Si l'on affrontait, par exemple, un taux de chômage de 3% (3% de chômeurs complets au regard de l'effectif global des assurés), et si chacun touchait des prestations pendant 39 jours en moyenne, la cotisation devrait être fixée à 3‰ du gain. Le salarié qui gagne 2000 fr. par mois devrait payer 3 fr. par mois (et l'employeur le même montant). Si l'on atteignait de nouveau le taux de chômage de 6% enregistré en 1936 (qui n'a plus été dépassé depuis), il faudrait, pour que l'indemnité couvre 80% du gain pendant 26 jours, une cotisation de 4‰, soit de 4 fr. par mois – dont 2 fr. à la charge de l'employeur. Cependant, comme les chômeurs toucheront demain des presta-

tions pendant une durée plus longue, la cotisation serait probables ment un peu plus élevée que 4‰.
Ces chiffres démontrent qu'une assurance obligatoire pour toupeut faire face aux charges les plus lourdes avec des cotisations relativement modestes. La même remarque vaut pour les charges imposées par la solidarité. Elles seront nettement plus faibles dans le nouveau système que dans le régime actuel. Pour dissiper les craintes que l'on pourrait encore avoir, rappelons que l'article constitutionnel précise que la loi fixe le taux de cotisation maximum. Cela signifie que si ce maximum ne suffit pas pour couvrir les dépenses, le déficit devra être corrigé par des subsides des pouvoirs publics. On a donc lieu d'admettre qu'en période de faible chômage, la cotisation ne dépassera guère 0,5‰; en période de crise grave, elle pourrait atteindre jusqu'à 1% – mais sans dépasser ce taux. Rappelons que la moitié de la cotisation sera à la charge de l'employeur. Cependant, les chiffres commentés ici ne comprennent pas les dépenses de recyclage, les indemnités pour transferts, etc. Faute d'expérience, il n'a pas été possible d'établir des prévisions.

Résumé

Nous pouvons dire en résumé que le problème du financement est résolu de manière satisfaisante, sans entraîner des charges excessives pour les assurés et les employeurs. Nous pouvons conclure que la revision garantit une protection complète contre les soucis matériels du chômage, tout en n'exigeant qu'une modeste cotisation.
Dès lors, il vaut la peine de faire l'effort nécessaire pour que le nouvel article constitutionnel soit accepté à une majorité aussi élevée que possible. Plus cette majorité sera forte et plus hautement nous pourrons exiger que la loi d'exécution entre rapidement en vigueur – au début de 1978 au plus tard.

* * *

Article constitutionnel en vigueur

Art. 34ter

1. La Confédération a le droit de légiférer:
   f) Sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs;

3. 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.

Nouvel article constitutionnel

Art. 34 novies

1. La Confédération règle par voie législative l'assurance-chômage. Elle peut légiférer en matière d'aide aux chômeurs.
2. L'assurance-chômage est obligatoire pour les travailleurs. La loi règle les exceptions. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.
3. L'assurance-chômage garantit une compensation convenable du revenu et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.
4. L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurées; si ceux-ci sont des salariés, leurs employeurs prennent à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La loi fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. La Confédération et les cantons allouent des prestations financières dans des circonstances exceptionnelles.
5. Les cantons et les organisations économiques participent à l'élaboration et à l'exécution des dispositions légales.