

9413

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
la revision de la loi sur l'assurance-chômage

(Du 25 février 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message concernant la revision de la loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage, accompagné d'un projet de loi.

A. ÉTENDUE DE LA REVISION PARTIELLE

La loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Une loi du 20 mars 1959 apportait une première amélioration des prestations en relevant de 24 à 32 francs le montant maximum du gain journalier assurable et de 10 à 17 francs le début de la dégression de l'indemnité journalière; elle majorait également, de 10 centimes, les suppléments accordés aux assurés ayant à remplir des obligations d'entretien ou d'assistance.

Le 26 septembre 1962, M. le conseiller national Berger, de Zurich, et 41 cosignataires déposaient le postulat suivant:

Selon l'article 20, 4^e alinéa, de la loi concernant l'assurance-chômage, modifiée le 20 mars 1959, le gain journalier assurable est de 32 francs au maximum.

L'article 31, 2^e alinéa, dispose que l'indemnité de base est de 65 pour cent pour les assurés qui remplissent une obligation d'entretien, de 60 pour cent pour les autres assurés, ces taux étant réduits d'un pour cent chaque fois que le gain assuré dépasse d'un franc le montant de 17 francs.

Etant donné le renchérissement qui s'est produit depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral est invité à porter à 40 francs le montant maximum du gain assurable et à fixer la limite de dégression sur la base de 25 francs.

Le 20 décembre 1962, M. le conseiller national Wüthrich, de Berne, et 31 cosignataires présentaient un postulat semblable dans la teneur suivante:

Le gain journalier assurable dans l'assurance-chômage est actuellement de 32 francs au maximum. Il est dépassé par l'évolution des salaires et ne correspond plus aux conditions actuelles. Il importe de reviser l'article 20, 4^e alinéa, de la loi

fédérale du 22 juin 1951 concernant l'assurance-chômage en portant ce gain assurable à 40 francs.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre au plus tôt un projet relatif aux conseils législatifs.

Le Conseil fédéral a accepté les deux postulats, le 17 septembre 1963.

Comme les salaires ont augmenté depuis la dernière revision partielle (1959), il se justifie de rehausser le montant maximum du gain journalier assurable, de même que l'indemnité de chômage. C'est l'occasion aussi, d'inclure dans la revision d'autres prescriptions intéressant surtout le financement.

Les questions soumises à la revision ont été traitées de manière approfondie au sein de la «Commission consultative de l'assurance-chômage», nommée par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, et composée de membres représentant les associations intéressées des employeurs et des travailleurs, ainsi que les offices cantonaux du travail et les caisses d'assurance-chômage. Le 6 juillet 1964, le département fédéral de l'économie publique a invité les gouvernements cantonaux et les organisations de faite des employeurs et des travailleurs à se prononcer sur le projet de revision. Les modifications prévues n'ont soulevé dans aucun milieu d'opposition fondamentale. La plupart des cantons ont donné expressément leur assentiment, ou déclaré qu'ils n'avaient pas d'objections ni de remarques à formuler. Les associations centrales ont, de même, accueilli favorablement la revision partielle. Certaines associations de travailleurs ont cependant communiqué des propositions dépassant largement l'objet de la revision et sur lesquelles nous reviendrons dans le présent message.

B. AUGMENTATION DU GAIN ASSURABLE ET DE L'INDEMNITÉ DE CHÔMAGE

I. Augmentation du gain assurable

Les postulats Berger et Wüthrich proposaient d'augmenter le gain assurable de 32 à 40 francs. La commission consultative de l'assurance-chômage, tenant compte de la montée des salaires, tint ces postulats, déposés en 1962, pour dépassés et proposa de fixer le montant maximum du gain journalier assurable à 48 francs (gain mensuel correspondant: 1248 francs). Cela devrait permettre aussi aux travailleurs rangés dans les classes de gains plus élevées d'assurer leur gain réel.

Lors de la revision partielle de 1959, ce sont les salaires moyens d'octobre 1958 qui avaient servi de point de départ pour établir la limite supérieure du gain journalier assurable. L'enquête générale effectuée par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail concernant les salaires et traitements révèle que les salaires moyens du mois d'octobre 1964 se sont accrus de 42 pour cent, comparativement à ceux d'octobre 1958. Si l'on voulait rajuster le gain journalier maximum assurable, il faudrait le fixer à 46 francs environ, ce qui correspondrait à un gain mensuel de 1196 francs. Or, bon nombre de travailleurs bénéficient déjà aujourd'hui de salaires supérieurs à ce chiffre; un relève-

ment du gain journalier assurable à 48 francs est donc soutenable. Il convient de mentionner, à titre de comparaison, que le gain journalier maximum assurable se monte à 50 francs dans l'assurance obligatoire en cas d'accidents et dans l'assurance militaire et qu'il atteint 70 jusqu'à 84 francs dans le régime des allocations pour perte de gain. Du fait que le risque en matière d'assurance-chômage ne se laisse pas comparer d'emblée avec celui qu'on rencontre dans les autres branches des assurances sociales, il paraît justifié de s'en tenir ici à un chiffre un peu inférieur pour la limite du gain journalier assurable.

Le canton de Genève et le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage ont proposé de fixer le montant maximum du gain journalier assurable à 50 francs. En revanche, l'union suisse des arts et métiers est d'avis que la limite ne devrait pas dépasser 43 francs, car si l'expansion économique marquait subitement une forte baisse, plusieurs caisses verraient leurs charges augmenter rapidement. L'union centrale des associations patronales suisses et le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie ont approuvé la limite supérieure proposée, en déclarant néanmoins qu'elle représente le maximum admissible aujourd'hui. De concert avec la commission consultative de l'assurance-chômage, nous proposons de relever de 32 à 48 francs le montant maximum du gain journalier assurable.

Cette modification de la loi permettra aussi d'enrayer la déperdition de membres qui a persisté ces dernières années. Nombreux sont les assurés qui sortent de la caisse dès qu'ils ont franchi la limite de revenu qui les assujettit à l'assurance obligatoire cantonale ou communale. Sur plus de deux millions de travailleurs, 570 000 seulement sont affiliés à une caisse d'assurance-chômage, ce qui peut inspirer une certaine appréhension. Ainsi, en cas d'aggravation du danger de chômage, une grande partie des travailleurs qui se tiennent aujourd'hui à l'écart donneraient après coup leur adhésion à une caisse et profiteraient de la sorte de fortunes que d'autres assurés — pour la plupart soumis à l'obligation d'assurance — ont contribué à alimenter dans les années de surexpansion économique. La diminution constante de l'effectif des assurés ne pourra être combattue efficacement que si les cantons qui ne l'ont pas déjà fait rajustent les limites de revenu déterminantes de l'assurance obligatoire.

II. Augmentation de l'indemnité de chômage

1. Calcul de l'indemnité de chômage

L'indemnité de chômage est servie sous forme d'indemnités journalières se composant d'une indemnité de base et, le cas échéant, de suppléments pour les assurés qui remplissent des obligations d'entretien ou d'assistance. L'indemnité de base se monte à 65 pour cent du gain journalier assuré pour les assurés qui remplissent des obligations d'entretien ou d'assistance et à 60 pour cent pour tous les autres (art. 31, 2^e al., de la loi). Ces taux sont réduits d'un pour cent pour chaque franc de la fraction du gain assuré dépassant le montant de 17 francs (dégression). Le supplément est de 1 fr. 60 par indemnité journalière pour la première personne entretenue ou assistée et 70 centimes pour chacune

des suivantes (art. 31, 3^e al., de la loi). L'indemnité journalière ne peut toutefois pas dépasser au total 85 pour cent du gain journalier assuré (art. 31, 4^e al., de la loi).

2. L'indemnité de base

Le calcul dégressif a pour effet d'échelonner l'indemnité journalière de telle sorte que l'assuré des classes inférieures de salaires reçoit une indemnité journalière plus forte par rapport à son revenu. La dégression actuelle commence à déployer ses effets à partir d'un gain assuré de 18 francs, à raison d'un pour cent, nous l'avons déjà indiqué, pour chaque franc de la fraction d'un gain assuré excédant ce montant. Les assurés pour un gain journalier de 17 francs ou moins bénéficient, par conséquent, de l'indemnité de base entière. Le tableau suivant donne un aperçu des effets de la dégression :

Gain journalier assuré Fr.	Taux de l'indemnité de base pour assurés sans charge %	Indemnité de base Fr.
15.—	60	9.—
17.—	60	10.20
18.—	59 (60 — 1)	10.60
19.—	58 (60 — 2)	11.—
20.—	57 (60 — 3)	11.40
24.—	53 (60 — 7)	12.70
28.—	49 (60 — 11)	13.70
32.—	45 (60 — 15)	14.40

Les assurés sans charge, dont le gain assuré est de 28 francs, reçoivent sous l'effet de la dégression, une indemnité de base de 49 pour cent seulement de leur gain assuré (13 fr. 70). Cette indemnité n'atteint même que 45 pour cent (14 fr. 40) pour les membres qui s'assurent jusqu'à concurrence du montant maximum actuel du gain journalier assurable (32 francs).

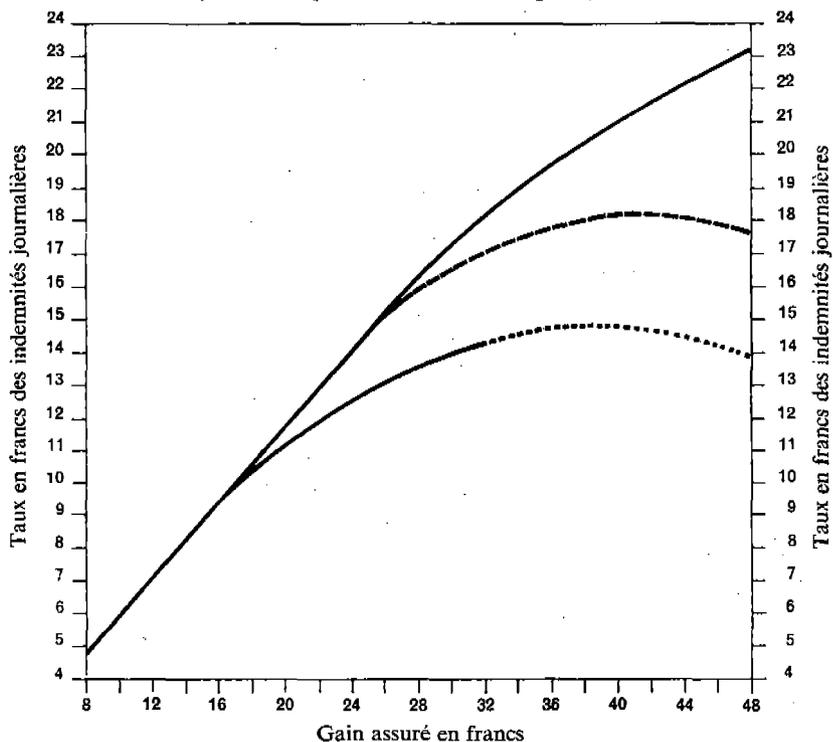
Le maintien de l'échelle dégressive actuelle rendrait facilement illusoire le relèvement du maximum du gain journalier assurable, de 32 à 48 francs. Ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous, les indemnités journalières des assurés sans charge calculées suivant la dégression en vigueur ne subiraient qu'une augmentation minimale dans les classes de gains supérieures et tendraient même à diminuer lorsque les gains journaliers assurés dépassent 40 francs.

Gain journalier assuré Fr.	Taux de l'indemnité de base pour assurés sans charge %	Indemnité de base Fr.
32.—	45 (60 — 15)	14.40
36.—	41 (60 — 19)	14.75
40.—	37 (60 — 23)	14.80
44.—	33 (60 — 27)	14.50
48.—	29 (60 — 31)	13.90

Pour obtenir une solution satisfaisante, il y a lieu de modifier la dégression. Mais si la correction devait consister uniquement à déplacer le début de la dégression actuelle, dont le taux s'élève à un pour cent, ce début devrait être

fixé à 38 francs, si l'on veut que l'indemnité journalière augmente encore dans une faible mesure, également pour les assurés rangés dans les classes de salaires les plus élevées. Dans ce cas, la dégression perdrait cependant beaucoup de sa signification, vu que la grande majorité de l'ensemble des membres sont assurés pour moins de 38 francs et bénéficieraient donc de l'indemnité de base entière. Cette solution aurait une portée financière considérable. Nous proposons, par conséquent, de fixer le début de la dégression à 24 francs et d'amoindrir simultanément son taux, de manière à réduire d'indemnité de base, non plus d'un pour cent comme jusqu'ici, mais d'un demi-pour cent, pour chaque franc de la fraction du gain assuré dépassant 24 francs. Le graphique suivant montre clairement les avantages de cette proposition.

Taux des indemnités journalières pour les assurés sans obligation d'entretien ou d'assistance



Légende:

- ... Réglementation en vigueur - Dégression d'un pour cent pour chaque franc dépassant 17 francs
- - - Postulat Berger - Dégression d'un pour cent pour chaque franc dépassant 25 francs
- Projet - Dégression d'un demi-pour cent pour chaque franc dépassant 24 francs

D'après le système actuel, les personnes assurées pour un gain allant jusqu'à 17 francs bénéficient de l'indemnité de base entière. La dégression s'appliquant à partir d'un gain de 18 francs entraîne une réduction d'un pour cent de l'indemnité de base, pour chaque franc de la fraction d'un gain dépassant 17 francs. Si ce système était maintenu, il en découlerait que l'indemnité de base des assurés sans charge augmenterait de quelques centimes seulement pour les gains assurés de 32 à 37 francs et qu'elle serait même en recul si ces gains excédaient 40 francs (ligne pointillée). Selon le postulat Berger (ligne discontinue), la dégression ne s'effectuerait qu'à partir de 26 francs, à tel point que tous les assurés pour un gain atteignant jusqu'à 25 francs y compris recevraient l'indemnité de base entière. Ainsi qu'il ressort du graphique, l'indemnité de base selon ce projet serait plus élevée grâce au relèvement du point où commence la dégression. Toutefois, comme sous le régime actuel, elle subirait une réduction, lorsque le gain assuré d'une personne sans charge excède 44 francs, pour chaque franc de la fraction d'un gain assuré dépassant cette limite. En conséquence, les assurés sans charge ayant un revenu de 46 francs, par exemple, seraient désavantagés par rapport à ceux dont le gain assuré n'atteint que 40 francs. La dégression est notablement inférieure dans notre projet (ligne continue). L'indemnité de base, il est vrai, est également réduite en pour cent dès que le gain assuré atteint 25 francs, mais dans une mesure qui lui permette de croître en chiffre absolu aussi dans les classes de gains plus élevés. Grâce à ce système nuancé, l'indemnité de chômage s'adapte plus étroitement au gain assuré qu'auparavant. Une augmentation de salaire éventuelle rehausse automatiquement l'indemnité journalière, à la condition que l'affilié s'assure jusqu'à concurrence du gain relevé.

3. Les suppléments

Comme nous l'avons fait remarquer au début, le supplément accordé pour la première personne entretenue ou assistée a été augmenté, à l'occasion de la revision partielle de 1959, de 1 fr. 50 à 1 fr. 60 et celui qui est versé pour chacune des charges suivantes a été porté de soixante à soixante-dix centimes. Depuis lors, le coût de la vie est monté de quelque 19 pour cent. Il apparaît donc justifié d'améliorer ces suppléments. Aussi le projet prévoit-il de majorer de 20 centimes le supplément pour la première personne à charge, en le relevant à 1 fr. 80, et de rehausser de 10 centimes, en le portant à 80 centimes, le supplément accordé pour chacune des charges suivantes.

Le canton de Genève a proposé de porter ces suppléments, respectivement à deux francs et un franc. Les cantons de Berne et Thurgovie pourraient admettre également ces montants ainsi arrondis. L'union syndicale suisse, la fédération des sociétés suisses d'employés et le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage se sont prononcés de même en faveur d'une augmentation identique. La fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux a préconisé, elle aussi, une amélioration plus large, sans toutefois indiquer aucun taux.

Pour apprécier ces différentes propositions, il faut les considérer non pas isolément, mais sur l'ensemble du système d'indemnisation. La loi sur l'assurance-chômage tient compte diversement des charges de famille des assurés. Les assurés qui remplissent des obligations d'entretien ou d'assistance reçoivent, outre les suppléments, l'indemnité de base majorée de 5 pour cent (65 % au lieu de 60). De plus, les allocations pour enfants versées sur la base de lois cantonales ou de contrats de travail peuvent être incluses, sous certaines conditions, dans les gains journaliers assurables, ce qui entraîne une augmentation correspondante de ceux-ci. Pour toutes ces raisons, il y a lieu de ne pas s'écarter de la réglementation proposée.

4. Montant maximum de l'indemnité journalière

L'union syndicale suisse a proposé, au cours de la procédure de consultation, de majorer le montant maximum de l'indemnité journalière, en portant de 85 à 90 pour cent le taux actuel du gain assuré (art. 31, 4^e al., de la loi). Elle a fait valoir que les assurés des classes inférieures de salaires qui remplissent plusieurs obligations d'entretien et d'assistance ne bénéficieraient guère ou même pas du tout de l'augmentation de l'indemnité de base et des suppléments si l'on ne relevait pas simultanément le montant maximum de l'indemnité journalière. — La fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux estime également qu'il serait justifié de fixer ce maximum à plus de 85 pour cent du gain journalier assuré.

La loi astreint les assurés frappés de chômage à déployer des efforts en vue de trouver du travail par eux-mêmes (art. 23, 2^e al., de la loi). C'est pour les encourager dans cette voie que le montant maximum de l'indemnité journalière a été fixé à 85 pour cent du gain assuré. Une différence par trop légère entre le salaire et l'indemnité de chômage aurait justement pour effet de freiner de tels efforts personnels. On constate aujourd'hui déjà que des chômeurs négligent de chercher eux-mêmes un autre emploi. Ils préfèrent retirer les indemnités de chômage et attendre que l'office du travail communal ou cantonal leur procure une nouvelle activité. Rehausser le montant maximum de l'indemnité journalière signifierait donc renforcer la passivité de certains assurés; c'est pourquoi il faudrait renoncer à cette augmentation.

III. Portée financière

1. Versements supplémentaires des caisses

Du fait que l'ampleur des versements en indemnités de chômage est soumise aux fluctuations de la conjoncture économique et aux conditions atmosphériques (métier du bâtiment), il n'est pas possible de supputer à l'avance les dépenses supplémentaires des caisses et des pouvoirs publics; une telle estimation ne peut donc s'établir qu'au moyen de données empiriques des années antérieures. Le tableau annexé au présent message souligne les incidences du projet sur les diverses indemnités journalières.

Le tableau suivant montre particulièrement quelles auraient été les répercussions des modifications proposées sur les versements opérés par les caisses pour les cinq dernières années. L'application des nouveaux taux aurait entraîné une augmentation des dépenses, de 19 pour cent en moyenne.

Année	Nombre d'indemnités	Dépenses supplémentaires prévisionnelles	
		en 1000 fr.	en %
1960	581 200	1700	20
1961	318 500	900	19
1962	282 300	800	19
1963	398 500	1200	19
1964	110 700	300	18

2. Dépenses supplémentaires des pouvoirs publics

Le montant des subventions de la Confédération et des cantons dépend des charges et de la fortune de chaque caisse. Le tableau suivant fait ressortir le surcroît de dépenses qu'auraient occasionné aux pouvoirs publics (une moitié à la Confédération et l'autre aux cantons) les versements supplémentaires des caisses (exposés sous 1) pour les années 1960 à 1964. Ce surcroît se serait traduit également par 19 pour cent environ.

Année	Versements supplémentaires prévisionnels des caisses (en 1000 francs)	Dépenses supplémentaires prévisionnelles des pouvoirs publics	
		Fr.	%
1960	1700	520 000	19
1961	900	220 000	19
1962	800	190 000	19
1963	1200	320 000	19
1964	300	30 000	18

Comme les charges des caisses ne déterminent pas, à elles seules, le montant des subventions, celles-ci étant calculées compte tenu également du niveau du capital social propre à chaque caisse (art. 43 de la loi), il s'ensuit que les versements supplémentaires des caisses n'entraînent pas forcément une augmentation correspondante des dépenses publiques. Ainsi, l'accroissement de charges des caisses disposant d'un fort capital social n'aurait guère ou pas d'effet sur les dépenses de la Confédération et des cantons, tandis que le surcroît de dépenses des caisses à faible capital social engendrerait immédiatement de plus fortes subventions.

Durant ces dernières années, les bénéficiaires principaux de subventions furent les caisses dont la majorité des assurés appartiennent à la branche du bâtiment. Il convient de relever que les parties à la convention nationale du bâtiment ont conclu, en date du 4 février 1963, un arrangement qui s'étend au métier du bâtiment proprement dit et concerne le versement d'une allocation pour temps perdu par suite d'intempéries. Les employeurs se sont astreints par

là à verser aux travailleurs de la construction 80 pour cent de leur salaire horaire pour 20 heures perdues à cause des intempéries par période de paie de 14 jours. Par arrêté du 7 février 1964, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application de ce régime établi par convention collective de travail. Depuis lors, le montant des indemnités de chômage aux assurés de l'industrie du bâtiment a fortement fléchi, puisqu'il a diminué de plus de la moitié. Dans ces conditions, on peut considérer que la majoration des indemnités journalières, telle que la prévoit le projet, n'alourdira pas de manière sensible les charges supportées jusqu'ici par la Confédération et les cantons, cela pour autant que le plein-emploi persiste dans l'industrie et les arts et métiers et que les travailleurs du bâtiment reçoivent une indemnité d'intempéries appropriée en cas de perte de temps due aux conditions atmosphériques.

C. MODIFICATION DES PRESCRIPTIONS SUR LE FINANCEMENT

I. Principes du système de financement

Le financement de l'assurance-chômage connaît des difficultés particulières provenant du caractère imprévisible des pertes de travail imposées par les fluctuations économiques et atmosphériques. Ces dernières créent une insécurité qui ne se retrouve dans aucune autre branche des assurances sociales. Cette particularité exige un système de financement bien équilibré, dont les traits fondamentaux sont les suivants :

1. Conformément au principe général d'assurance, les ressources financières proviennent en premier lieu de la cotisation des assurés (art. 20 de la loi). Celle-ci se compose d'une cotisation de base, calculée annuellement par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, et d'un montant fixé par la caisse (art. 38, 1^{er} et 2^e al., de la loi). La cotisation de base se détermine selon la charge moyenne de la caisse des dix dernières années et l'indemnité journalière moyenne de l'exercice annuel. La cotisation de base s'élève à 12 francs par an au minimum. Son taux maximum correspond à une cotisation à laquelle donne lieu un taux de charges de 7 pour cent, celui-ci signifiant que 7 assurés sur 100 touchent par an chacun le nombre maximum des indemnités journalières prévu par la loi (90). Lorsque le taux de charges moyen des 10 dernières années demeure inférieur à 7 pour cent, il doit être augmenté, pour le calcul de la cotisation de base, dans la proportion d'un tiers, sans toutefois dépasser 7 pour cent et à la condition que le capital social de la caisse n'ait pas encore atteint un certain maximum (40 fois l'indemnité journalière moyenne par assuré).

2. L'expérience nous enseigne que les cotisations des assurés sont insuffisantes, en cas de chômage notable, pour couvrir les prestations; c'est pourquoi les subsides des pouvoirs publics se révèlent indispensables (art. 43 et 44 de la loi). Ne donnent droit à subvention que les indemnités de chômage

services conformément aux prescriptions et une partie des frais d'administration dans la mesure où ceux-ci ne peuvent être couverts par les intérêts du capital social (art. 43, 1^{er} al., de la loi). Le montant de la subvention s'établit suivant le taux des charges et l'état de fortune de la caisse figurant dans l'exercice annuel en cause. Les subventions publiques sont d'autant plus fortes que le taux de charges est plus élevé et le capital social de la caisse plus modique. Les caisses dont le capital social, calculé par assuré, excède la limite de 40 fois l'indemnité journalière moyenne, n'ont droit à aucune subvention (art. 43, 4^e al., de la loi).

3. Les caisses d'assurance-chômage tiennent deux comptes d'exploitation d'où résultent deux fortunes différentes: le capital social et le fonds de compensation des cotisations. Le compte d'exploitation I comprend les dépenses subventionnées par la Confédération et les cantons et que doit couvrir principalement la cotisation de base. Sont réputées dépenses donnant droit à subvention: les indemnités de chômage et les frais d'administration à prendre en compte (art. 43, 1^{er} al., de la loi). Les excédents découlant du compte d'exploitation I doivent être attribués au capital social (art. 40, 3^e al., de la loi). De même, le capital social doit intervenir aussi en premier lieu pour couvrir les déficits éventuels, à la condition que son niveau excède le minimum légal (quintuple de l'indemnité journalière moyenne). Le compte d'exploitation II comprend les dépenses non subventionnées qui doivent être couvertes par la fraction de la cotisation de membre dépassant la cotisation de base (art. 37, 2^e al., de la loi). Les excédents du compte d'exploitation II doivent être attribués au fonds de compensation des cotisations (art. 41, 1^{er} al., de la loi), ce dernier tenant lieu de réserve de cotisations en vue d'aider la caisse à supporter des charges particulièrement élevées, sans avoir à procéder à une augmentation immédiate des cotisations.

4. Afin d'égaliser les charges, un fonds de compensation des caisses, fonctionnant comme réassurance, a été créé en 1942. Ce fonds est alimenté par les contributions annuelles des caisses, de la Confédération et des cantons (art. 45, 2^e al., de la loi). Lorsque la caisse enregistre une charge de plus de 7 pour cent dans l'année courante et que son capital social est inférieur, par assuré, à la somme de 12 indemnités journalières moyennes, elle a droit, en cas d'excédents de dépenses, aux suppléments compensatoires du fonds de compensation des caisses (art. 46, 1^{er} al., de la loi). Ces suppléments se montent aux deux tiers de l'excédent de dépenses; le troisième tiers est couvert par le capital social, en tant que celui-ci dépasse son niveau minimum légal. Lorsque le capital social est supérieur, par assuré, à la somme de 12 indemnités journalières moyennes, la caisse ne peut obtenir aucun supplément et doit, dans ce cas, couvrir entièrement l'excédent de dépenses au moyen du capital social.

D'après cette réglementation, le montant des cotisations ne dépend de la charge de la caisse que jusqu'à une certaine limite supérieure. Les caisses dont la charge moyenne dépasse 7 pour cent ne sont pas tenues, simplement pour ce motif, de relever leurs cotisations, déjà suffisamment élevées, car, dans ce cas, les suppléments du fonds de compensation des caisses sont octroyés.

II. Evolution de la fortune des caisses et du fonds de compensation des caisses

Grâce au plein-emploi persistant depuis des années, le montant des indemnités de chômage servies a décréu toujours davantage. Sur l'ensemble des caisses, trois quarts environ enregistrent aujourd'hui un taux de charge moyen inférieur à 2 pour cent pour les 10 dernières années. En conséquence, les caisses ont pu alimenter dans une large mesure leur fonds de compensation des cotisations et leur capital social. Le capital social de la totalité des caisses se montait à fin 1964 à 268 millions en chiffre rond (cf. exposé ci-dessous); il a donc plus que doublé depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale. 82 caisses disposent d'un capital social correspondant à plus de 40 fois l'indemnité journalière moyenne, ce qui signifie que près de la moitié de l'ensemble des caisses ne bénéficient pas de subventions (art. 43, 4^e al., de la loi). Pour 53 caisses, le capital social oscille entre 25 et 40 fois l'indemnité journalière moyenne et pour 42 caisses, entre 12 et 25 fois. Seulement 5 caisses ne disposent que d'un capital social plus faible, atteignant de 5 à 12 fois l'indemnité journalière moyenne. Les fonds de compensation des cotisations ont passé, de 26 millions qu'ils comptaient, à 106 millions, soit à peu près à leur quadruple (cf. tableau). La fortune totale de l'ensemble des caisses se montait à fin 1964 à quelque 374 millions de francs.

Année	Capital social		Fonds de compensation des cotisations		Fortune globale	
	en 1000 Fr.	en ‰, si 1952 = 100	en 1000 Fr.	en ‰, si 1952 = 100	en 1000 Fr.	en ‰, si 1952 = 100
1952	129 576	100	26 630	100	156 206	100
1954	141 497	109	38 641	145	180 138	115
1956	160 998	124	53 202	200	214 200	137
1958	181 990	141	65 585	246	247 575	159
1960	205 903	159	78 623	295	284 526	182
1962	238 289	184	91 741	345	330 030	211
1964	268 111	207	105 805	397	373 916	239

Le fonds de compensation des caisses, qui est géré par le département fédéral des finances et des douanes, a passé de 90 millions de francs en 1952 à plus de 140 millions en 1964. Les recettes s'élevaient en 1964 à 5,1 millions de francs environ, qui se répartissaient comme suit: intérêts du fonds, 2,7 millions; contributions des caisses, 1,2 million; contributions de la Confédération, 0,6 million; contributions des cantons, 0,6 million. Les versements du fonds constituent une contre-partie minime; ils se sont montés à 101 000 francs pour l'année 1961 et à 67 000 francs pour l'année 1962; sous l'effet de pertes de travail causées par l'hiver particulièrement rigoureux, ils ont atteint 133 000 francs en 1963. En 1964, pour la première fois, aucun supplément compensatoire n'a été versé.

III. Les modifications projetées

A considérer la situation financière favorable des caisses et du fonds de compensation des caisses, certaines adaptations s'imposent. Il est recommandé avant tout d'abaisser la limite supérieure de charges servant au calcul de la cotisation de base et de renoncer au supplément de charges artificiel. La prescription concernant le calcul de l'indemnité journalière moyenne devrait être complétée. Il s'impose en outre d'améliorer la péréquation des charges entre les caisses. De plus, il apparaît nécessaire de limiter les fonds de compensation des cotisations et de freiner l'alimentation du fonds de compensation des caisses; cette dernière mesure serait de nature à décharger non seulement les caisses, mais aussi les pouvoirs publics. Ces propositions appellent particulièrement les remarques suivantes:

1. Calcul de la cotisation de base

a. Le calcul de la cotisation de base ne se fonde pas sur les indemnités de chômage versées effectivement au cours de l'exercice annuel et sur le taux de charges en résultant, car celui-ci peut subir des variations sensibles d'une année à l'autre. Sont plutôt déterminantes, les indemnités de chômage que la caisse aurait dû verser sur la base du taux moyen des charges des 10 dernières années et de l'indemnité journalière moyenne de l'exercice annuel en cause. Le minimum de la cotisation de base, nous l'avons déjà mentionné, se monte à 12 francs par an, sans égard au taux des charges. Du reste, la cotisation de base varie selon le taux des charges qui, toutefois, n'est pris en considération que jusqu'à 7 pour cent (art. 38, 3^e al., de la loi). Cette limite avait été établie de manière empirique. On avait tenu pour convenable une cotisation annuelle égale à 5 fois l'indemnité journalière moyenne; celle-ci se montait alors à 5 fr. 50. C'est ainsi que la cotisation de base avait été fixée à 27 fr. 50 au maximum, montant qui suffisait, jusqu'à un taux des charges de 7 pour cent, pour couvrir, avec les contributions des pouvoirs publics, les dépenses de caisse donnant lieu à subvention. Les caisses dont le taux des charges excède 7 pour cent reçoivent des suppléments du fonds de compensation des caisses. Cette norme permet aussi aux caisses dont les charges sont lourdes de remplir leurs obligations sans avoir à rehausser de façon disproportionnée les cotisations de leurs membres.

Lors du calcul de la cotisation de base, le taux moyen des charges doit être augmenté dans la proportion d'un tiers, mais au plus jusqu'à 7 pour cent, si le capital social, calculé par assuré, est inférieur à 40 fois l'indemnité journalière moyenne (art. 38, 3^e al., 3^e phrase, de la loi). Par ce relèvement artificiel des charges, les caisses ayant peu de charges reçoivent des cotisations de base supérieures à leurs besoins effectifs, les excédents de recettes en résultant étant attribués au capital social. Cette règle devrait inciter les caisses non seulement à couvrir leurs dépenses courantes, mais aussi à alimenter leur capital social, afin de pouvoir surmonter efficacement, le cas échéant, une période de chômage plus étendue.

b. Le marché de l'emploi s'étant maintenu depuis des années à un niveau favorable, il a entraîné pour la plupart des caisses une forte diminution de la charge moyenne des 10 dernières années. 150 caisses ont un taux des charges moyen inférieur à deux pour cent; pour 128 caisses, ce taux n'atteint même pas un pour cent. Dans ces conditions, il se justifie de réduire de 7 à 4 pour cent la charge maximale déterminante pour le calcul de la cotisation de base. En l'absence d'une telle mesure, les caisses affectées de charges dépassant la moyenne seraient contraintes, postérieurement à l'entrée en vigueur de l'augmentation de l'indemnité journalière, d'élever encore davantage leurs cotisations, déjà assez hautes. Cette nouvelle majoration provoquerait des écarts de cotisations extraordinairement larges entre les caisses. Aujourd'hui déjà, la cotisation annuelle se monte au maximum à près de 100 francs et au minimum à 12 francs. Sur les 182 caisses existant à ce jour, onze tireraient profit de la baisse en question.

Considérant que la plupart des caisses ont des charges dérisoires et que leur situation de fortune est bonne, nous proposons en outre d'abolir le relèvement artificiel légal du tiers des charges. La troisième phrase de l'article 38, 3^e alinéa, de la loi devrait, par conséquent, être supprimée. Cette modification toucherait pratiquement quelque 60 caisses affectées de charges moyennes et dont la cotisation de base subirait une diminution de 10 à 20 pour cent environ.

2. Elargissement des prestations du fonds de compensation des caisses

a. A la réduction de 7 à 4 pour cent du taux de charges maximum applicable dans le calcul de la cotisation de base doit correspondre la diminution, également de 7 à 4 pour cent, du taux des charges minimum exigé pour le versement des suppléments compensatoires. De ce fait, les caisses affectées de charges d'une certaine importance peuvent déjà prétendre les suppléments compensatoires lorsque leurs charges dépassent 4 pour cent (au lieu de 7%) dans un exercice annuel.

La portée financière de cette modification est supportable. En 1962, seules 3 caisses ont bénéficié de suppléments compensatoires pour un montant de 67 349 francs. Si la modification proposée avait été appliquée, 6 caisses au lieu de 3 auraient touché des suppléments compensatoires, pour un montant de 182 000 francs, soit un surplus de 115 000 francs. Pour l'exercice annuel de 1963, caractérisé par des charges plus lourdes, il aurait été versé des suppléments pour 258 000 francs, au lieu de 133 000, soit une augmentation de 125 000 francs. Ces prestations élargies sont tout à fait supportables pour le fonds de compensation des caisses, dont le produit d'intérêts, pour l'année 1964, a dépassé 2,7 millions de francs.

b. Au cours de la procédure de consultation, les opinions étaient partagées. L'union centrale des associations patronales suisses et le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie étaient d'avis que la mesure prévue favoriserait en premier lieu les caisses des travailleurs du bâtiment. La forte mise

à contribution de ces dernières est en effet imputable aux pertes de travail causées par les intempéries, qui représentent un élément étranger à l'assurance-chômage. — Il convient d'observer, au contraire, que la plupart des pays de l'Europe occidentale, la Suisse y comprise, ont intégré dans l'assurance-chômage le risque découlant des conditions atmosphériques. Concernant plus particulièrement l'assurance-chômage suisse, relevons que les employeurs de l'industrie du bâtiment ont contribué à décharger notablement les caisses d'assurance-chômage, grâce au régime étendu des indemnités d'intempéries instauré par convention collective de travail. Du point de vue de la péréquation des charges, on ne saurait donc traiter à part les caisses de la branche du bâtiment.

L'union syndicale suisse a proposé d'abaisser à 3 au lieu de 4 pour cent la limite des charges déterminantes pour calculer la cotisation de base et accorder les suppléments du fonds de compensation des caisses. Cela signifierait qu'une série de caisses disposant encore de réserves assez fortes pourraient, en cas de chômage s'intensifiant, prétendre ces suppléments. Une telle répercussion serait choquante et dépasserait les limites de la solidarité; c'est pourquoi nous ne pouvons pas souscrire à cette proposition.

La fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux, l'union suisse des syndicats autonomes et l'association suisse des syndicats évangéliques ont proposé une mise à contribution plus forte du fonds de compensation des caisses. Une de ces organisations voudrait que les excédents de dépenses des caisses dont la cotisation de base est supérieure à 30 francs puissent être entièrement couverts par le fonds de compensation; une autre est d'avis que la cotisation de base, dès qu'elle dépasse un montant à déterminer (25 ou 30 francs), devrait être prise en charge jusqu'à concurrence de la moitié de ce dépassement par le fonds de compensation des caisses. En accord avec la commission consultative, nous rejetons ces propositions, principalement parce que leur réalisation créerait de graves problèmes et qu'elles pousseraient trop loin la solidarité sur laquelle s'est édifié le fonds de compensation.

3. Calcul de l'indemnité journalière moyenne

L'indemnité journalière moyenne et le taux des charges de la caisse constituent la base fondamentale pour le calcul de la cotisation de base. Elle sert en outre d'unité de mesure du capital social et du fonds de compensation des cotisations et devient ainsi un facteur de calcul des subventions et des suppléments du fonds de compensation des caisses, en ce sens que la fortune de ces dernières s'exprime en un multiple de l'indemnité journalière moyenne. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail établit annuellement l'indemnité journalière moyenne de chaque caisse en partant, en principe, du nombre et du montant total des indemnités de chômage servies, conformément aux prescriptions durant l'exercice annuel (art. 39, 2^e al., 1^{re} phrase, de la loi). Du fait que bon nombre de caisses n'ont pas ou guère versé d'indemnités de chômage depuis des années, il a fallu estimer souvent l'indemnité jour-

nalière moyenne, sur la base du gain assuré moyen des membres de la caisse. Ce mode de calcul ne figurant pas dans la loi, il y a lieu de compléter de manière appropriée l'article 39, 2^e alinéa, 2^e phrase.

4. Limitation des fonds de compensation des cotisations

L'article 41 de la loi oblige les caisses à créer un fonds de compensation des cotisations et à pourvoir à son alimentation au moyen des excédents du compte de cotisations. Ce fonds permet à la caisse d'aplanir les fluctuations de charges et de couvrir les déficits éventuels du compte. La caisse n'est, par conséquent, pas contrainte d'élever ses cotisations immédiatement à la suite d'une augmentation de ses charges. Il lui est possible, au contraire, même en cas de chômage aigu, de maintenir telles quelles ses cotisations pendant une période plus ou moins longue. Toutefois, contrairement au capital social, le fonds de compensation des cotisations n'est pas à disposition pour le paiement des indemnités de chômage.

Les circonstances qui avaient motivé l'article 41 de la loi ont subi une transformation totale ces dernières années. La charge moyenne des caisses a diminué d'année en année, tandis que les fonds de compensation des cotisations ont augmenté rapidement. Les chiffres ci-dessous illustrent ce développement :

Fonds de compensation des cotisations. en moyenne par assuré	Nombre de caisses	
	Fin 1956	Fin 1964
jusqu'à 50 fr.....	43	15
de 50 fr. 01 jusqu'à 100 fr.....	48	18
de 100 fr. 01 jusqu'à 150 fr.....	53	21
de 150 fr. 01 jusqu'à 200 fr.....	20	30
de 200 fr. 01 et plus	19	98

19 caisses possédaient en 1956 un fonds de compensation des cotisations de plus de 200 francs en moyenne par assuré. En 1964, ce nombre était déjà monté à 98 et augmentera encore rapidement sous l'effet de la réglementation en vigueur, ce qui ne sera plus conforme au but visé. Comme la charge moyenne des 10 dernières années était minime pour la plupart des caisses, un chômage intense temporaire n'exercerait qu'une influence dérisoire sur la cotisation de base de ces caisses, ce qui signifie qu'une certaine stabilité des cotisations est déjà garantie. Les fonds de compensation des cotisations ont cependant perdu ainsi de leur importance. Du fait que ces fonds doivent répondre fidèlement au but qui leur est assigné et qu'ils ne sont pas à disposition pour le versement d'indemnités de chômage, l'évolution des choses pourrait conduire certaines caisses, en cas de crise de chômage assez importante, à utiliser leur capital social jusqu'au niveau minimum légal et à revendiquer des subventions et suppléments compensatoires, bien que disposant encore d'un important fonds de compensation des cotisations. De tels faits seraient critiqués, avec raison;

c'est pourquoi la réglementation actuelle doit être modifiée. A cet effet, le projet suggère deux mesures : premièrement, les excédents de recettes du compte de cotisations doivent être attribués au capital social dès que le fonds de compensation des cotisations, calculé par assuré, atteint un niveau égal à 8 fois l'indemnité journalière moyenne (art. 41, 1^{er} al., de la loi complétée); secondement, chaque fonds de compensation des cotisations qui, une année après l'entrée en vigueur des prescriptions légales revisées, dépassera, calculé par assuré, le décuple de l'indemnité journalière moyenne, devra être réduit par transfert du surplus au capital social (disposition transitoire selon chiffre II du projet de loi).

D'après l'état, à fin 1964, du fonds de compensation des cotisations des 182 caisses existantes, 41 caisses ne seront pas touchées, pour le moment, par les deux mesures susmentionnées, leurs fonds n'ayant pas encore atteint l'octuple de l'indemnité journalière moyenne. Ces caisses pourront donc continuer à alimenter leur fonds. 15 caisses auront à créditer désormais au capital social les excédents de recettes de leur compte de cotisations. 126 caisses, dont le fonds de compensation des cotisations dépasse le décuple de l'indemnité journalière moyenne, devront transférer cet excédent au capital social, de même que les excédents de recettes de leur compte de cotisations.

Au cours de la procédure de consultation, le canton d'Unterwald-le-Bas a proposé de relever quelque peu (jusqu'à un niveau égal à 10, respectivement 15 fois l'indemnité journalière moyenne) la limitation des fonds de compensation des cotisations. Les cantons de Schaffhouse et Thurgovie, de même que le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage de Suisse, sont d'avis que l'on devrait renoncer à réduire d'office ceux de ces fonds de compensation dont le niveau est excessivement élevé. L'association suisse des syndicats évangéliques voudrait que la limitation des fonds de compensation des cotisations ressortisse aux caisses elles-mêmes.

La limitation, simplement volontaire, des fonds de compensation des cotisations serait inefficace. D'ailleurs, il faut partir du point de vue que les fonds de compensation par trop élevés devraient être réduits à un montant raisonnable, au profit du capital social dont les caisses ont besoin pour accomplir leur tâche particulière. La limite prévue est bien appropriée; c'est pourquoi il faudrait s'y tenir.

5. Placement de la fortune des caisses

L'article 49 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage dispose que la fortune des caisses (capital social et fonds de compensation des cotisations) sera placée avant tout en obligations et autres titres des pouvoirs publics, de banques et d'entreprises auxquelles participent des collectivités de droit public, en lettres de gage, hypothèques de premier rang, ainsi que sur livrets d'épargne ou de dépôt. Afin de donner aux caisses la possibilité d'accentuer l'investissement de leurs fonds à la construction de logements, il

est prévu d'élargir les prescriptions sur le placement en modifiant le règlement qui les autorise notamment à reprendre aussi des hypothèques de rang postérieur, en tant que ces dernières sont cautionnées par les pouvoirs publics ou une coopérative de cautionnement. Les caisses seront ainsi en mesure d'utiliser cette nouvelle modalité de placement aussi bien pour leur capital social que pour leur fonds de compensation des cotisations.

Cependant, les hypothèques de rang postérieur ne peuvent être cautionnées, en règle générale, que jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage du coût de la construction (cf. art. 13, 1^{er} al., de la loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, qui fixe cette limite à 90 pour cent); aussi serait-il possible qu'il en résulte une insuffisance de moyens financiers pouvant mettre en question la réalisation du projet de construction. L'union syndicale suisse voudrait, par conséquent, que l'on donne aux caisses la possibilité de combler une telle lacune au moyen de leurs propres ressources, par exemple en participant à des coopératives de construction de logements. Cette organisation désire en outre qu'il soit permis aux caisses d'acquérir des propriétés immobilières et de construire des maisons d'habitation à leur propre compte.

Nous estimons qu'il est dans l'intérêt de la construction des logements qu'on offre aux caisses d'assurance-chômage la possibilité de placer ainsi une partie de leurs capitaux. De tels investissements ne sont toutefois pas admissibles selon les dispositions légales en vigueur, qui prévoient que le capital social doit être placé en «valeurs sûres et productives d'un intérêt suffisant» (art. 40, 2^e al., de la loi), ce qui exclut les placements à intérêt variable et non fixe et par là, également ceux en propriété immobilière. La même disposition s'applique au fonds de compensation des cotisations (art. 41, 1^{er} al., de la loi).

Les propositions de l'union syndicale suisse ne sont, par conséquent, pas réalisables sans modification de la loi. A cet effet, il faut faire la distinction entre le capital social et le fonds de compensation des cotisations. Le capital social, représentant à proprement parler le capital d'exploitation de la caisse, doit pouvoir être transformé en temps utile en liquidités pour le versement des prestations d'assurance. C'est pourquoi il est indispensable de s'en tenir au principe suivant lequel le capital social doit être placé «en valeurs sûres et productives d'un intérêt suffisant». Il existe toutefois des caisses pour lesquelles le placement d'une partie au moins du capital social, au sens des propositions de l'union syndicale suisse, serait soutenable, vu l'ampleur du capital social et la charge minimale de la caisse. A notre avis, de tels placements se justifieraient, au maximum, jusqu'à un dixième du capital social. Afin de créer la base légale sur ce point, une phrase sera ajoutée à l'article 40, 2^e alinéa, permettant à l'office fédéral, dans des cas spéciaux, d'autoriser les caisses à placer «d'autre façon» (c'est-à-dire autrement qu'en créances productives d'un intérêt fixe), au maximum un dixième du capital social. Il est sous-entendu que ces autorisations exceptionnelles doivent être octroyées uniquement en vue d'encou-

rager la construction de logements, ce qui sera spécifié dans le règlement d'exécution.

A l'inverse du capital social, le fonds de compensation des cotisations, qui est alimenté principalement par les excédents de cotisations des membres, sert seulement à couvrir les déficits éventuels du compte de cotisations de la caisse. C'est pour cette raison que les prescriptions sur le placement des fonds de compensation peuvent être largement plus souples que celles qui concernent le capital social. Ceci peut se réaliser par la suppression de la dernière phrase de l'article 41, 1^{er} alinéa, de la loi, qui étend la prescription de placement du capital social au fonds de compensation des cotisations. Cette phrase sera remplacée par une disposition prévoyant que le placement du fonds de compensation des cotisations sera régi dans le règlement d'exécution. Il est ainsi possible au Conseil fédéral d'édicter les mesures qui paraissent nécessaires et justifiées pour élargir le placement du fonds de compensation des cotisations.

6. Suspension des contributions au fonds de compensation des caisses

Les ressources du fonds de compensation des caisses sont constituées par des contributions annuelles de la part des caisses, de la Confédération et des cantons (art. 45, 2^e al., de la loi). La contribution des caisses se montait auparavant à 4 francs par assuré et par an, celle de la Confédération à 2 francs, de même que celle des cantons. Lorsque le fonds dépassait 100 millions de francs, les contributions étaient réduites de moitié (art. 45, 4^e al., de la loi). Malgré cette réduction, l'alimentation du fonds a atteint 4 à 5 millions de francs par an. A la fin de 1964, le capital du fonds excédait 140 millions de francs.

En considération de ce développement favorable, le canton de Zurich et le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage de Suisse ont proposé, en cours de la procédure de consultation, de suspendre les contributions au fonds de compensation des caisses, dès que celui-ci atteint 150 millions de francs, ce qui devrait se réaliser vraisemblablement à la fin de 1966.

Un chômage intense n'étant prévisiblement pas à craindre pour ces prochaines années, et la majorité des caisses disposant d'un important capital social, on pourra compter tout de même sur une augmentation notable du fonds de compensation des caisses, nonobstant la suspension desdites contributions. Le fonds produira, à un taux de 2,5 pour cent, une somme d'intérêts de plus de 3,5 millions de francs pour l'année 1965. En contre-partie, les versements du fonds, nous l'avons déjà dit, ont été minimes. Il n'a même été octroyé aucun supplément compensatoire pour 1964. Vu ces circonstances, il est justifié de suspendre les contributions. Par ce fait, ce seront non seulement la Confédération et les cantons qui seront déchargés, mais également les caisses. L'article 45, 4^e alinéa, de la loi, doit, par conséquent, être complété. Si le montant du fonds devait descendre, plus tard, à un niveau inférieur à 150 millions de francs, la contribution annuelle serait rétablie.

D. RELÈVEMENT DE L'EFFECTIF MINIMUM DES CAISSES

Selon l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi une caisse d'assurance-chômage ne peut être reconnue par la Confédération que si elle compte au moins 500 personnes aptes à s'assurer. Cette disposition ne s'applique pas aux caisses dont l'existence est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, soit au 1^{er} janvier 1952 (maintien garanti de la reconnaissance acquise, selon l'art. 66, 1^{er} al., de la loi). Le nombre des caisses d'assurance-chômage s'élève à 182. L'effectif de leurs membres, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant, varie énormément d'une caisse à l'autre; la plus petite caisse compte 50 assurés et la plus grande, 70 450.

Effectif des membres	Caisses publiques	Caisses syndicales	Caisses paritaires	Total
jusqu'à 500	7	4	36	47
501 à 2000	25	11	38	74
plus de 2000	27	20	14	61
Total	59	35	88	182

Une nouvelle augmentation du nombre des caisses étant indésirable, le projet prévoit de relever de 500 à 2000 le nombre de membres exigé pour qu'une caisse nouvellement fondée puisse être reconnue. Cependant, le maintien de la reconnaissance acquise devrait être garanti; c'est pourquoi l'article 66, 1^{er} alinéa, de la loi, devrait être modifié.

Il est vrai qu'une telle modification n'a pas une grande portée pratique aujourd'hui. Elle doit pourtant être entreprise pour des raisons de principe.

Les cantons et les associations de faite se sont exprimés favorablement à l'égard de cette modification. Les cantons de Lucerne et des Grisons ont fait de même, sous réserve qu'elle n'entraîne pas la dissolution des caisses existantes comptant moins de 2000 affiliés. L'union centrale des associations patronales suisses et le directory de l'union suisse du commerce et de l'industrie regrettent que ce relèvement de l'effectif mette une entrave à la fondation de nouvelles caisses paritaires. D'autre part, le canton de Schaffhouse s'oppose au maintien garanti de la reconnaissance acquise, car c'est faire obstacle ainsi à la rationalisation de l'assurance-chômage. Le canton de Zurich est d'avis que l'on devrait examiner s'il y a possibilité d'engager les caisses ayant moins de 2000 membres à fusionner entre elles. Le canton de Thurgovie s'exprime dans le même sens. L'union syndicale suisse souhaiterait aussi que l'on engage les caisses ayant moins de 2000 membres, éventuellement moins de 500, à fusionner à une époque déterminée.

Dans l'intérêt de la péréquation des risques et d'une administration rationnelle, il serait sans doute désirable de renoncer en tout ou en partie au maintien garanti de la reconnaissance acquise. La suppression des caisses

comptant moins de 2000 membres toucherait tout de même 121 caisses (32 publiques, 15 syndicales et 74 paritaires); la suppression limitée aux caisses ayant moins de 500 affiliés frapperait encore 47 caisses (7 publiques, 4 syndicales et 36 paritaires). La dissolution officielle des deux tiers de la totalité des caisses (celles comptant jusqu'à 2000 membres) n'entre guère en question. Même la suppression des caisses dont l'effectif n'atteint pas 500 membres aurait, surtout pour les caisses paritaires, les répercussions les plus fortes; elle nécessiterait le retrait de la reconnaissance à plus de deux cinquièmes de ces caisses, ce qui ne manquerait pas de susciter de sévères critiques. Les caisses paritaires reposent sur des arrangements entre employeurs et travailleurs; elles sont financées par ces deux partenaires et s'en tirent en général avec des frais administratifs minimes; elles sont donc particulièrement avantageuses pour les assurés. Il y a lieu d'attirer l'attention, en outre, sur le fait que les caisses ayant moins de 500 membres comptent parmi elles une caisse cantonale. Or, celle-ci ne pourrait pas être dissoute, du fait que le droit d'instituer des caisses publiques est garanti aux cantons par la constitution (art. 34^{ter}, 3^e al.).

La loi à modifier est fondée sur l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre *f*, et 3^e alinéa et l'article 64^{bis} de la constitution. La même base vaut pour la loi qui la modifie.

Vu les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-joint qui modifie la loi du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage. Nous vous proposons, en outre, de classer les postulats du Conseil national du 17 septembre 1963 (n^{os} 8581 et 8677) auxquels il a été donné suite par le présent message.

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous renouveler les assurances de notre haute considération.

Berne, le 25 février 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Schaffner

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale modifiant celle qui concerne l'assurance-chômage

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 25 février 1966,

arrête:

I

La loi fédérale du 22 juin 1951¹⁾ sur l'assurance-chômage est modifiée comme suit:

Art. 6, 1^{er} al.

¹ Les caisses ne peuvent être reconnues par la Confédération que si elles comptent au moins 2000 personnes aptes à s'assurer, disposent du capital social prévu à l'article 40, 1^{er} alinéa, et sont régies par des prescriptions conformes à la présente loi.

Art. 20, 4^e al.

⁴ Les cotisations doivent être graduées d'après le montant du gain assuré. Le gain assuré ne peut en aucun cas dépasser celui qui est effectivement obtenu; n'est toutefois assurable qu'un gain journalier de 48 francs au maximum.

Art. 31, 2^e et 3^e al.

² L'indemnité de base est égale à soixante-cinq pour cent du gain journalier assuré pour les assurés qui remplissent une obligation d'entretien à l'égard de leur conjoint ou de leurs enfants ou assistent dans une notable mesure leurs père et mère ou d'autres proches et à soixante pour cent de ce gain pour les autres assurés; ces taux sont réduits d'un demi pour cent pour chaque franc de la fraction du gain assuré dépassant le montant de vingt-quatre francs.

³ Le supplément est d'un franc quatre-vingts pour la première personne entretenue ou assistée et quatre-vingts centimes à partir de la deuxième. Ces suppléments ne peuvent en aucun cas dépasser les prestations d'entretien ou d'assistance effectivement versées.

¹⁾ RO 1951, 1167; 1959, 559.

Art. 38, 3^e al.

³ Le montant de la cotisation de base ne peut pas être inférieur à douze francs. Les charges déterminantes pour fixer ce montant ne peuvent dépasser la proportion de quatre pour cent.

Art. 39, 2^e al.

² L'indemnité journalière moyenne de la caisse s'obtient en divisant par le nombre des indemnités journalières le montant total des indemnités servies au cours de l'année conformément aux prescriptions. Lorsqu'une caisse a été mise très fortement à contribution par une catégorie d'assurés dont le gain s'écarte sensiblement du gain moyen de l'ensemble de ses assurés, ou si une caisse n'accuse pas ou que peu de versements, l'indemnité journalière moyenne doit être estimée suivant le gain assuré moyen de ses membres.

Art. 40, 2^e al.

² Le capital social sera placé de manière sûre en créances productives d'un intérêt fixe suffisant dans la mesure où il ne doit pas être disponible pour les obligations courantes. L'office fédéral peut, dans des cas spéciaux, autoriser les caisses à placer d'autre façon au maximum un dixième du capital social. Le Conseil fédéral édictera les dispositions complémentaires nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 41, 1^{er} al.

¹ Lorsque les ressources prévues à l'article 37, 2^e alinéa, dépassent les dépenses qui y sont mentionnées, les caisses doivent créer un fonds de compensation des cotisations et lui attribuer l'excédent de ces ressources. Lorsque le fonds de compensation des cotisations, calculé par assuré, atteint l'octuple de l'indemnité journalière moyenne de la caisse, les excédents susvisés doivent être attribués au capital social. Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires concernant le placement du fonds de compensation des cotisations.

Art. 45, 4^e al.

⁴ Lorsque le fonds de compensation des caisses vient à dépasser le montant de cent millions de francs à la fin de l'année, les contributions prévues au 2^e alinéa, lettres *a*, *b* et *c*, sont réduites de moitié, tandis que les contributions supplémentaires prévues au 3^e alinéa ne sont plus perçues. Si le fonds de compensation des caisses excède, à la fin de l'année, 150 millions de francs, l'obligation de contribuer s'éteint.

Art. 46, 1^{er} al.

¹ Les caisses dont les charges provenant des assurés complètement indemnisés dépassent quatre pour cent ont droit à un supplément compensatoire, lorsqu'elles ont un excédent des dépenses et ne disposent plus, à la fin de

l'exercice annuel, que d'un capital social inférieur, par assuré, à douze fois l'indemnité journalière moyenne.

Art. 66, 1^{er} al.

¹ Les caisses déjà reconnues sont maintenues comme telles, même si elles comptent moins de 2000 assurés.

II

Les caisses dont le fonds de compensation des cotisations, calculé par assuré à la fin du premier exercice suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, est supérieur au décuple de leur indemnité journalière moyenne doivent transférer l'excédent au capital social.

III

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Incidence du projet sur les diverses indemnités journalières

Indemnité de base: 60 ou 65 pour cent du gain journalier assuré

Dégression: 1/2 pour cent pour chaque franc dépassant 24 francs

Gain journalier assurable: 48 francs au maximum.

Suppléments: 1 fr. 80 pour la première personne entretenue ou assistée; 80 centimes pour la deuxième personne et chacune des suivantes.

Gain journalier assuré Fr.	Taux de l'indemnité journalière en francs pour				Augmentation par rapport à la réglementation actuelle (en francs)			
	c	m	m/2 e	m/4 e	c	m	m/2 e	m/4 e
12.—	7.20	9.60	10.20	10.20	—	—,20	—	—
14.—	8.40	10.90	11.90	11.90	—	—,20	—	—
16.—	9.60	12.20	13.60	13.60	—	—,20	—,20	—
18.—	10.80	13.50	15.10	15.30	—,20	—,40	—,60	—
20.—	12.—	14.80	16.40	17.—	—,60	—,80	1.—	—,20
22.—	13.20	16.10	17.70	18.70	1,10	1,30	1,50	1,10
24.—	14.40	17.40	19.—	20.40	1,70	1,90	2,10	2,10
26.—	15.35	18.45	20.05	21.65	2,10	2,30	2,50	2,70
28.—	16.25	19.45	21.05	22.65	2,55	2,75	2,95	3,15
30.—	17.10	20.40	22.—	23.60	3.—	3,20	3,40	3,60
32.—	17.90	21.30	22.90	24.50	3,50	3,70	3,90	4,10
34.—	18.70	22.20	23.80	25.40	4,30	4,60	4,80	5.—
36.—	19.45	23.05	24.65	26.25	5,05	5,45	5,65	5,85
38.—	20.15	23.85	25.45	27.05	5,75	6,25	6,45	6,65
40.—	20.80	24.60	26.20	27.80	6,40	7.—	7,20	7,40
42.—	21.40	25.30	26.90	28.50	7.—	7,70	7,90	8,10
44.—	22.—	26.—	27.60	29.20	7,60	8,40	8,60	8,80
46.—	22.55	26.65	28.25	29.85	8,15	9,05	9,25	9,45
48.—	23.05	27.25	28.85	30.45	8,65	9,65	9,85	10,05

c = célibataire.
m = marié sans enfant.
m/2e = marié, deux enfants.
m/4e = marié, quatre enfants.

16696

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de la loi sur l'assurance-chômage (Du 25 février 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9413
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.03.1966
Date	
Data	
Seite	327-350
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 018

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.