

## Message à l'appui de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)

du 29 novembre 1993

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage.

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

- |                |  |
|----------------|--|
| 1992 P 91.3297 | Adapter l'assurance-chômage en fonction des besoins conjoncturels et structurels de l'emploi (N 9. 10. 92, Matthey)                  |
| 1992 P 91.3409 | Chômeurs et assurance perte de gain (N 9. 10. 92, Spielmann)   |
| 1992 P 92.3063 | Pour améliorer l'assurance-chômage, sauvegarder l'emploi et promouvoir la place industrielle suisse (N 9. 10. 92, Groupe socialiste) |
| 1992 P 92.3273 | Chômage de longue durée. Aide aux chômeurs en fin de droit (N 9. 10. 92, Groupe démocrate-chrétien)                                  |
| 1992 P 92.3306 | Aide aux chômeurs de longue durée (N 16. 12. 92, Keller Rudolf)  |
| 1992 P 92.3401 | Soutien à l'intention d'entreprendre (N 14. 12. 92, Duvoisin)  |
| 1993 P 92.3342 | Assurance-chômage. Suppression du plafonnement des cotisations (N 8. 3. 93, Leuenberger Ernst)                                       |
| 1993 P 92.3388 | Amélioration de l'assurance-chômage (N 8. 3. 93, Hafner Ursula)  |
| 1993 P 92.3538 | Révision de la loi sur l'assurance-chômage et indemnité en cas d'insolvabilité (N 8. 3. 93, Dünki)                                   |
| 1993 P 92.3581 | Abus dans le domaine de l'assurance-chômage (N 8. 3. 93, Fasel)  |
| 1993 P 92.3589 | Offices du travail. Placement et conseils (N 8. 3. 93, Hafner Ursula)  |
| 1993 P 92.3568 | Amélioration de la situation financière des chômeurs qui gradent (N 8. 3. 93, Cincera)   |

- 1993 P 92.3578 Jeunes chômeurs. Soutien (N 8. 3. 93, Cavadini Adriano)
- 1993 P 92.3583 Assurance-chômage. Politique de formation  
(N 8. 3. 93, Bircher Silvio)
- 1993 P 93.3134 Solidarité dans l'assurance-chômage (N 18. 6. 93, Dünki)
- 1993 P 93.3165 Commission de surveillance de l'assurance-chômage. Re-  
présentation des comités de chômeurs  
(N 18. 6. 93, Hafner Ursula)
- 1993 P 93.3177 Solidarité dans l'assurance-chômage  
(E 21. 9. 93, Weber Monika)
- 1993 P 93.3181 Déplafonnement des cotisations d'assurance-chômage  
(N 27. 9. 93, Zisyadis)
- 1993 P 93.3355 Assurance-chômage. Amélioration de sa structure et de son  
fonctionnement (E 21. 9. 93, Schüle)

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

29 novembre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Le système suisse d'assurance-chômage est, dans ses grandes lignes – tant sur le plan des prestations que sur le plan du financement – fondé sur les conditions du marché du travail des années 80, où la fluctuation du taux de chômage se situait entre 0,5 pour cent en période de haute conjoncture et 1,5 pour cent durant les années de récession. La montée vertigineuse du chômage à laquelle nous assistons depuis 1991, atteignant un niveau tout à fait inhabituel dans notre pays (une moyenne annuelle de 165 000 chômeurs est prévue pour 1993), ne peut être maîtrisée de manière satisfaisante par ce système.*

*Il convient en particulier de donner une nouvelle base au financement des prestations de l'assurance. Le projet prévoit le passage du taux maximum de cotisation de 2 à 3 pour cent du salaire, une augmentation du gain maximum soumis à cotisation et l'introduction de contributions fédérales et cantonales à fonds perdus.*

*Sur le plan des prestations, la différenciation du taux d'indemnisation selon des critères de politique sociale, introduite par l'arrêté fédéral urgent, est ancrée dans le droit ordinaire. De surcroît, la dégressivité de l'indemnité journalière doit également être appliquée en période de chômage prononcé.*

*Par ailleurs, la protection contre le chômage de longue durée est améliorée en ce sens que le nombre maximum d'indemnités journalières peut être augmenté jusqu'à 400 en cas de chômage prononcé et persistant. Cette disposition est également reprise de l'arrêté fédéral urgent.*

*Enfin, le projet prévoit une série de mesures visant une réinsertion plus rapide des chômeurs (développement des mesures actives concernant le marché du travail, élargissement de la notion de «travail convenable», lutte intensifiée contre les abus, augmentation de l'efficacité du placement).*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Point de la situation

Les bouleversements de la politique et de l'économie mondiales auxquels on a assisté au début de cette décennie ont également conduit à des restructurations fondamentales de l'économie suisse. Ils ont coupé court à la longue phase de haute conjoncture des années 80.

Le Conseil fédéral entend relever le défi de la compétitivité économique de la Suisse en lançant un programme de revitalisation et de renforcement de notre économie. Celui-ci devrait, à moyen et à long terme, créer des emplois productifs, concurrentiels et sûrs et garantir l'attractivité industrielle de notre pays sur le plan international.

Le changement structurel rapide de l'économie mondiale, l'essor technologique et les impondérables de la politique conjoncturelle remettront sans cesse en question les objectifs de plein emploi, et ce, malgré un succès total de nos efforts de revitalisation. C'est pourquoi la politique du marché du travail a besoin d'une politique sociale garantie par un système d'assurance-chômage efficace, axé d'une part sur la garantie temporaire des moyens d'existence et d'autre part sur la rapide réinsertion dans le monde actif.

Face à cette situation, le Conseil fédéral annonçait, dans son message du 27 janvier 1993 à l'appui d'un arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage, son intention de soumettre au Parlement dans l'année même une révision partielle ordinaire de la loi sur l'assurance chômage (LACI).

Alors que la première révision partielle de la LACI du 5 octobre 1990 avait principalement pour objet d'améliorer la protection contre les pertes de travail indirectement dues aux conditions météorologiques et de régler certaines questions d'exécution, sans vouloir toucher à l'essence même de la loi, il en va actuellement d'une réforme plus fondamentale de la LACI. Le système suisse d'assurance-chômage est, dans ses grandes lignes – sur le plan des prestations et sur le plan du financement – fondé sur les conditions du marché du travail des années 80, où la fluctuation du taux de chômage se situait entre 0,5 pour cent en période de haute conjoncture et 1,5 pour cent durant les années de récession. La montée vertigineuse du chômage à laquelle nous assistons depuis 1991, atteignant un niveau tout à fait inhabituel dans notre pays (une moyenne annuelle de 165 000 chômeurs est prévue pour 1993), ne peut être maîtrisée de manière satisfaisante par ce système.

Ainsi, les dispositions de la LACI relatives au financement ne permettent guère de constituer les réserves nécessaires, pas plus qu'elles ne permettent de financer les prestations par le biais des recettes courantes, puisque le taux de cotisation ne peut dépasser 2 pour cent du salaire soumis à cotisation.

L'orientation des prestations de la LACI reflète la situation du marché du travail typique que nous avons connue en Suisse jusqu'ici. Comparée aux autres législations européennes, l'assurance offre un haut niveau de protection (80% du gain

assuré, jusqu'à un gain assuré maximum de 97 200 fr.), mais elle a une durée d'indemnisation limitée à 250 jours, voire 300 jours dans des cas exceptionnels, alors que d'autres systèmes européens offrent une durée de protection plus longue ou même illimitée. (NB: Le montant de l'indemnité journalière est différencié (80/70%) et la durée maximale d'indemnisation est de 400 jours au plus tant que l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 est en vigueur).

La deuxième révision partielle de la LACI a donc pour but de redéfinir à la lumière des nouvelles données économiques le compromis entre les partenaires sociaux qui est à la base de cette loi.

Le Conseil fédéral fixe les six objectifs suivants au cœur de ce nouveau compromis.

1. Régler le financement de l'assurance de telle sorte qu'il soit:
  - autonome à moyen terme;
  - ménagé par des contributions des pouvoirs publics dans des circonstances exceptionnelles.
2. Fixer les prestations de l'assurance de façon à:
  - garantir une compensation appropriée du revenu;
  - verser ces prestations durant une période adéquate, mais limitée;
  - encourager une réinsertion aussi rapide que possible.
3. Revaloriser et développer les instruments permettant de mener une politique active sur le marché du travail.
4. Comblir les lacunes d'assurance (coordination avec la prévoyance professionnelle, couverture d'assurance à la suite d'une période consacrée à l'éducation des enfants), dans la mesure où la situation financière de l'assurance le permet.
5. Elargir la notion de «travail convenable» et intensifier la lutte contre les abus.
6. Rendre l'application de la loi plus efficiente.

Le fonds de compensation de l'assurance-chômage accuse un important déficit depuis deux ans. Sans modification légale, la dette accumulée à la fin de l'année 1994 devrait être de l'ordre de 8 à 9 milliards de francs. La révision partielle devient donc urgente vu la situation financière très précaire de l'assurance-chômage. Il n'est dès lors pas possible d'entrer en matière, dans le cadre de la présente révision, sur les demandes qui ne concernent pas les six points précités. Ce sera le rôle d'une prochaine révision d'examiner des modèles de rechange pour le financement (en tenant compte notamment de toutes les assurances sociales) qui ne grèveront pas le travail, mais d'autres facteurs de production. Une telle révision de fond nécessiterait une modification de la constitution. Elle ne peut dès lors faire l'objet de la présente révision accélérée. Il en va de même de la question d'une privatisation partielle de l'assurance-chômage ou de la prise en considération, revendiquée par divers milieux, du besoin lors de la fixation des prestations de l'assurance.

## **12           Grandes lignes du projet**

Aux fins d'améliorer la situation financière, le projet prévoit de faire passer le taux maximum de cotisation de 2 à 3 pour cent du salaire, d'augmenter de deux fois et demie le gain maximum soumis à cotisation et d'introduire des contributions fédérales et cantonales à fonds perdus équivalant chacune à 5 pour cent des dépenses de l'assurance.

Sur le plan des prestations, la différenciation du taux d'indemnisation selon des critères de politique sociale, introduite par l'arrêté fédéral urgent, est ancrée dans le droit ordinaire. De surcroît, la dégressivité de l'indemnité journalière doit également être appliquée en période de chômage prononcé.

Par ailleurs, la protection contre le chômage de longue durée est améliorée en ce sens que le nombre maximum d'indemnités journalières peut être augmenté jusqu'à 400 en cas de chômage prononcé. Cette disposition est également reprise de l'arrêté fédéral urgent.

Afin de combler des lacunes dans la couverture d'assurance, le projet propose que les personnes se retrouvant au chômage après s'être consacrées à l'éducation de leurs enfants puissent prétendre à des indemnités de chômage sous certaines restrictions. Ces personnes ne peuvent en règle générale justifier d'une période de cotisation suffisante durant les deux années qui précèdent leur chômage. Elles doivent dès lors être libérées de l'obligation de cotiser. Par ailleurs, l'assurance-chômage doit être mieux coordonnée avec la prévoyance professionnelle.

Enfin, le projet prévoit une série de mesures visant une réinsertion plus rapide des chômeurs (développement des mesures actives de marché du travail, élargissement de la notion de «travail convenable», lutte intensifiée contre les abus, augmentation de l'efficacité du placement).

## **13           Résultats de la procédure préliminaire**

### **131          Commissions d'experts**

La commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, qui assiste le Conseil fédéral dans les questions de législation, a étudié la révision au cours de huit séances. Elle a requis l'avis de la commission consultative sur diverses questions techniques. La commission de surveillance est formée de représentants des associations faïtières patronales et syndicales, des gouvernements cantonaux, de la Confédération et des milieux scientifiques. La commission consultative est composée de représentants de la Confédération, des partenaires sociaux, des offices du travail et des caisses de chômage.

Le projet a donc été élaboré avec la collaboration d'instances compétentes, tant sur le plan politique que technique.

### **132          Résultats de la procédure de consultation**

Le projet du Département a été soumis pour consultation aux cantons, partis politiques, organisations économiques et autres milieux intéressés du 8 juillet au

début octobre 1993. 26 cantons, 10 partis, 15 organisations économiques et 62 autres milieux intéressés se sont prononcés à son sujet.

L'adaptation de l'assurance-chômage aux nouvelles conditions du marché du travail et aux nouveaux critères du chômage a été accueillie favorablement de manière générale. Des points de vue divergents ont en revanche été enregistrés quant à la nécessité d'une adaptation qualitative et quantitative, qui a été définie très différemment par les milieux consultés. Alors qu'une série de milieux consultés regrettent de ne pas trouver un remodelage fondamental de la loi, d'autres souhaitent que la deuxième révision partielle soit limitée à l'indispensable (principalement la question du financement), afin de créer les conditions nécessaires à une troisième révision fondamentale sans la pression des délais.

L'énumération suivante donne un aperçu des résultats de la consultation sur les diverses dispositions prévues par le projet du Département. Elle se fonde sur les points forts tels qu'ils ont été fixés par les milieux consultés dans leurs prises de position. Les abréviations utilisées figurent en annexe.

#### *ad art. 3, 1<sup>er</sup> al.*

La majeure partie des milieux consultés est favorable à l'élévation de la limite maximale du salaire soumis à cotisation, soit 19 cantons (AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, VS, ZG), quatre partis (PS, PDC, DS, AdI), cinq organisations syndicales (USS, UFPA, USSA, FRE, SIB) et une organisation patronale (USP). Deux cantons (FR, NE), un parti (PS), une organisation syndicale (FRE) et trois autres milieux intéressés (ACC, FEDAC, CSIAP) considèrent que la solidarité devrait être complète et souhaitent un dé plafonnement total. Pour deux cantons (GE, GL), au contraire, la limite supérieure est ainsi atteinte. Enfin, le canton de BL, l'USAM et la FSSE considèrent la proposition d'élever la limite à deux fois et demie le gain assuré comme exagérée. Au nombre des opposants, on compte deux cantons (TG, ZH), trois partis (PRD, PLS, Parti des automobilistes) et cinq organisations patronales (ASB, UCAPS, Union suisse du commerce et de l'industrie, FSI, FRSP). Ils estiment pour leur part qu'en l'absence d'une adaptation correspondante du revenu assuré, il ne s'agit pas d'une véritable solidarité.

#### *ad art. 4*

L'adaptation par le Conseil fédéral du taux de cotisation jusqu'à 3 pour cent a été largement approuvée (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG; PS, PDC, PRD, AdI, Parti des automobilistes; USS, UFPA, USSA, FRE, SIB; FRSP, USP; AOST, FEDAC, ACC, CSIAP). Un grand nombre de ces partisans (AR, BL, BS, NE, OW, VD; PS, Parti des automobilistes, AdI, PDC, PRD; USS; FRSP) estiment qu'il s'agit d'un maximum à ne pas dépasser. Ils s'opposent donc à une augmentation qui irait jusqu'à 4 pour cent. Le canton d'UR ainsi que deux partis (PS, PES) et deux organisations syndicales (USS, UFPA) mettent l'accent sur la nécessité de rechercher d'autres sources de financement de l'assurance-chômage. A l'appui de leur refus, les opposants, qui réunissent le canton de ZH, trois partis (UDC, DS, PLS), une organisation syndicale (FSSE) et cinq organisations patronales (ASB, Union suisse du commerce et de l'industrie, UCAPS, USAM, FSI), invoquent avant tout

le renchérissement du facteur de production travail. L'USAM n'envisagerait un éventuel passage du taux de cotisation à 3 pour cent que si des mesures très strictes étaient prises pour limiter les coûts de l'assurance-chômage et en exigeant le recours à un arrêté sujet à référendum.

*ad art. 13, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

L'extension de la protection sociale aux personnes qui ont mis fin à une activité salariée pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants, sous la forme prévue par cette disposition, a été approuvée par deux cantons (SO, SG), trois partis (PRD, UDC, AdI) et une organisation patronale (USP). Cinq cantons (AR, GR, NE, TI, VD), deux partis (PLS, Parti des automobilistes), cinq organisations patronales (ASB, Union suisse du commerce et de l'industrie, UCAPS, USAM, FRSP) et un autre milieu intéressé (ACC) se sont prononcés contre. Toutefois, plusieurs milieux consultés (BS, FR, GE, LU, ZG, ZH; PS, PDC; FSSE, FRE, USSA, UFPA, USS, SIB; FEDAC, CSIAP, ADF, ASF, FSFP, Commission fédérale pour les questions féminines) soutiennent une autre variante qui, en considérant le temps consacré à l'éducation des enfants comme période de cotisation, assure aux personnes concernées une protection plus étendue. D'autre part, sept cantons (BE, JU, OW, SZ, TI, UR, VS) suggèrent que cette question fasse l'objet d'un examen plus approfondi et proposent de la reporter à une révision ultérieure de la LACI.

*ad art. 14, 4<sup>e</sup> al.*

La prolongation du délai d'attente a été approuvée par 19 cantons (AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH), cinq partis (UDC, PLS, PDC, DS, Parti des automobilistes), sept organisations patronales (ASB, UCAPS, USP, Union suisse du commerce et de l'industrie, USAM, FRSP, FSI) et deux autres milieux intéressés (ACC, CSIAP). L'approbation est pour certains partisans assortie de conditions. Huit cantons (BL, BS, GE, GR, JU, LU, SO, ZG), une organisation syndicale (FRE) et un autre milieu intéressé (ACC) estiment que la durée du délai d'attente doit être précisée et différenciée en fonction des catégories d'assurés, de leur âge et de leur situation personnelle. Le PS, cinq organisations syndicales (USS, SIB, CSCS, UFPA, FRE) et un autre milieu intéressé (FEDAC) s'y opposent. Le canton de ZG et l'OSE font remarquer que la prolongation du délai d'attente ne devrait pas s'appliquer aux Suisses de retour de l'étranger.

*ad art. 16*

Une majorité des milieux consultés souhaite que l'on puisse exiger d'un chômeur, après l'écoulement d'une période de quatre mois, qu'il accepte un travail qui ne tienne plus compte de ses capacités et de ses activités exercées précédemment et qui compromette dans une notable mesure le retour dans sa profession (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, ZG, ZH; PDC, PRD, UDC, DS, Parti des automobilistes; UCAPS, USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie, FRSP, ASB, FSI, USP). Huit milieux plaident même pour l'application de cette mesure dans des délais plus courts (AI, GR, ZG; PDC, PRD; UCAPS, Union suisse du commerce et de l'industrie, ASB). Cinq cantons

soutiennent cette mesure pour autant qu'elle soit appliquée après six mois de chômage (BS, FR, JU, NE, SO) et que des indemnités compensatoires soient versées jusqu'à épuisement du droit à l'indemnité (NE). Six cantons (BE, BL, GL, NW, OW, SZ) et un autre milieu intéressé (ACC) se prononcent contre cette mesure. Ils invoquent principalement le fait que les règles en vigueur permettent déjà une pratique plus sévère. Enfin, deux partis (PS, PES), plusieurs organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, USSA, FRE, SIB) et deux autres milieux consultés (CSIAP, FEDAC) s'y opposent en argumentant que cette disposition favorisera la déqualification professionnelle et le dumping salarial.

Plusieurs milieux consultés (BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, VS, ZH; PRD, Parti des automobilistes; USSA; FSI) soutiennent la nouvelle notion de travail intermédiaire convenable (art. 16a). Les cantons d'AG et d'UR l'approuvent avec réserve. Deux partis (PS, PES), six organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, FRE, SIB) et deux autres milieux intéressés (CSIAP, FEDAC) la rejettent car ils craignent une pression sur les salaires et une déqualification des travailleurs. Certains milieux (AI, AR, TI, ZH; PDC, UDC, Parti des automobilistes, DS, AdI; UCAPS, Union suisse du commerce et de l'industrie, USP, FRSP) lui préfèrent la variante qui consiste à exiger du chômeur qu'il accepte un emploi qui lui procure une rémunération s'élevant au moins à 95 pour cent, voire à 90 pour cent (ZG; ASB, FSI), de l'indemnité de chômage à laquelle il a droit sans compensation de la différence par l'assurance. Enfin, six milieux exigent un élargissement des travaux réputés convenables et qui, par conséquent, peuvent être assignés aux chômeurs (SG, VD; PRD, PLS; USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie).

*ad art. 17, 2<sup>e</sup> al., deuxième phrase*

Neuf cantons (BE, BS, FR, GE, JU, LU, SH, SO, ZH), quatre partis (PDC, PS, DS, Parti des automobilistes), sept organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, USSA, FRE, SIB) et trois autres milieux intéressés (CSIAP, FEDAC, ACC) se prononcent en faveur du principe des entretiens de placement. Cependant, une majorité des milieux concernés s'opposent à la suppression totale du timbrage, sans pour autant être contre le principe même des entretiens de placement (AG, AI, BL, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG; PRD, PES, PLS, UDC; UCAPS, USAM, FRSP, ASB, USP, FSI). Ces milieux estiment que les prescriptions de contrôle permettent le placement et facilitent les entretiens. Ils mentionnent par ailleurs les problèmes d'exécution et de frais liés aux entretiens de placement. Enfin, huit milieux consultés souhaitent que la question du placement soit réglée à l'occasion d'une prochaine révision de la loi (AG, GL, GR, NW, SZ, UR; PLS; AOST).

*ad art. 22, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

L'abaissement du taux d'indemnisation (de 80 à 70%) avec un catalogue d'exceptions destiné à éviter les cas de rigueur excessive a été approuvé par douze cantons (GE, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, VD, VS, ZG, ZH), dont l'un partiellement (VD), cinq partis (PRD, PDC, UDC, DS, AdI), deux organisations patronales (FRSP, FSI) et un autre milieu intéressé (ACC). En revanche, cinq cantons (AG, AR, BS, FR, UR) et cinq organisations patronales (UCAPS, USAM, Union suisse

du commerce et de l'industrie, ASB, USP) plaident en faveur d'une disposition plus restrictive. Quatre cantons (BE, GE, GL, TG), un parti (PS), six organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, USSA, SIB) et deux autres milieux intéressés (CSIAP, FEDAC) se sont opposés à l'abaissement du taux d'indemnisation pour des considérations sociales et/ou administratives. Le canton du JU propose que l'indemnité soit fixée à 80 pour cent du gain assuré pour tous les chômeurs, à l'exception de ceux qui sont en quête d'un premier emploi.

*ad art. 22, 2<sup>e</sup> al., et al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup> (nouveaux)*

A une exception près (PLS), le modèle de la couverture partielle obligatoire (décès, invalidité) a été approuvé à l'unanimité. Les milieux consultés ont également été invités à se prononcer sur la question d'une protection intégrale obligatoire (vieillesse, décès et invalidité). Onze milieux consultés y sont favorables (AG, BE, SH, TI; PS, UDC, DS; CSCS, USS; CSIAP, FEDAC), dont un partiellement (BE). FR préconise une protection facultative contre le risque de vieillesse. Cependant, la majorité des milieux consultés se sont opposés à une protection intégrale en raison des coûts trop élevés (AR, BL, GL, GR, OW, SG, SZ, UR; PDC, PLS; FSSE; USAM, USP, FRSP, FSI, ASB). Quatre milieux souhaitent une couverture intégrale dès que la situation le permettra (SO, BS, VS; FRE). Enfin, les propositions des organes spécialisés en matière de prévoyance professionnelle (notamment de l'institution supplétive) ont été prises en considération après contact avec les offices fédéraux compétents (OFAS, OFJ). Plusieurs milieux consultés estiment que les particularités techniques et administratives y relatives doivent être réglées par voie d'ordonnance en collaboration avec les organes compétents.

*ad art. 22, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.*

Onze cantons (AI, AR, BL, FR, LU, SG, SO, UR, VD, ZG, ZH), dont un partiellement (VD), six partis (PDC, PRD, UDC, PLS, DS, AdI) et sept organisations patronales (UCAPS, USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie, FRSP, USP, FSI, ASB) sont favorables à la réduction de 5 pour cent de l'indemnité journalière après le versement de 125 indemnités, puis de 5 pour cent du dernier montant après le versement de 250 indemnités journalières. L'UCAPS, l'USAM et l'Union suisse du commerce et de l'industrie préconisent un système dégressif encore plus rigoureux. Le JU propose une réduction différenciée suivant la situation personnelle des assurés. Douze cantons (AG, BE, BS, GE, GL, GR, NE, OW, SH, SZ, TG, TI), un parti (PS), six organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, USSA, FRE) et trois autres milieux intéressés (CSIAP, FEDAC, ACC) se prononcent pour la suppression de la dégressivité pour des raisons administratives et sociales.

*ad art. 27, 5<sup>e</sup> al.*

La majeure partie des milieux consultés est favorable à l'augmentation du nombre maximum d'indemnités journalières à 400, soit 20 cantons (AG, BS, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SZ, SO, SG, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH), un parti (DS) et trois autres milieux intéressés (CSIAP, ACC, AOST). Quatre partis (PRD, UDC, PLS, Parti des automobilistes) ainsi que quatre organisations patronales

(UCAPS, FSI, FRSP, USP) l'approuvent à certaines conditions. Deux cantons (NE, SH) souhaitent que ce nombre soit porté à 500. C'est également l'avis d'un parti (PS), de cinq organisations syndicales (CSCS, UFPA, USS, FRE, FSSE) et d'un autre milieu intéressé (FEDAC), dont certains estiment qu'une révision totale de l'article 27 est nécessaire. Deux organisations patronales se prononcent contre l'augmentation du nombre maximum d'indemnités journalières (USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie).

*ad art. 30, 3<sup>e</sup> al., troisième phrase*

Seize cantons (BS, FR, GE, GR, JU, NE, SH, SO, SG, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), quatre partis (UDC, PLS, DS, Parti des automobilistes), six organisations patronales (UCAPS, USAM, FRSP, USP, FSI, ASB) et un autre milieu intéressé (ACC) se prononcent en faveur de l'augmentation de la durée maximum de la suspension à 60 jours pour lutter contre les abus. Huit cantons (AG, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SZ), un parti (PS), cinq organisations syndicales (CSCS, USS, UFPA, FSSE, FRE) ainsi que deux autres milieux intéressés (CSIAP, FEDAC) se sont prononcés contre cette mesure. Ils invoquent principalement le fait que la nécessité de renforcer les sanctions n'est pas établie, ainsi qu'une disproportion des sanctions par rapport à d'autres domaines. Les cantons opposés sont d'avis que l'effet de dissuasion recherché ne sera pas atteint, les assurés pouvant se tourner vers l'aide sociale.

*ad art. 32, 2<sup>e</sup> al. (nouveau)*

La charge que constituent pour l'employeur des délais d'attente supplémentaires a été acceptée par la majorité des milieux consultés (AG, BL, GL, GR, NW, SG, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG; PLS, DS, Parti des automobilistes; CSCS, FRE, USSA, FSSE; ASB, USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie). Ils refusent cependant l'échelonnement et souhaitent une réglementation globale des délais d'attente. Plusieurs cantons (BE, FR, GE, NE, TI, VD), un parti (UDC), deux organisations syndicales (SIB, USS), deux organisations patronales (FRSP, UCAPS) et un autre milieu intéressé (ACC) se sont prononcés contre.

*ad art. 35, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

La proposition de limiter la perte de travail maximale admissible a été acceptée par la majorité des milieux consultés (AG, BL, GE, GL, GR, NE, OW, SO, SZ, UR, VD, VS; Parti des automobilistes; CSCS, FSSE; FRSP, ASB, USAM, UCAPS; ACC). Toutefois, en l'absence de domaine d'application pratique, une minorité d'entre eux (BE, FR, SG; UDC; USS) s'y oppose. Les deux groupes sont d'avis qu'il faut rattacher le fait de limiter la perte de travail maximale admissible à une limitation à douze mois de la durée maximale de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail.

*ad art. 51, 2<sup>e</sup> al. (nouveau), et 52, 1<sup>er</sup> al.*

S'agissant de l'exclusion des personnes qui peuvent influencer considérablement les décisions que prend l'employeur, la grande majorité des milieux consultés (AG, AI, BE, BL, FR, GE, GR, NE, SG, SZ, TG, TI, VD, VS; Parti des automobilistes, DS; USSA, USS, FSSE; ACC) a approuvé cette mesure en tant

qu'harmonisation nécessaire avec les dispositions relatives à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et à la faillite. Seul un parti (UDC) s'est prononcé contre. Toutefois, l'extension du champ d'application dans le temps n'a été approuvée que de justesse – pour: (AI, BE, GE, GL, GR, SG, SH, TI; Parti des automobilistes, DS, PDC; CSCS, USSA, USS, FSSE; UCAPS; CSIAP), contre: (AG, AR, BL, BS, SO, SZ, TG, UR, VS, ZH; PLS; ACC).

*ad art. 64a (nouveau)*

La compensation par l'assurance chômage du handicap provoqué sur le marché du travail par l'échelonnement des cotisations prévu par la loi sur la prévoyance professionnelle pour les travailleurs âgés a été rejetée par la majorité des milieux consultés (AG, AI, AR, BL, FR, GL, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, UR, VD, VS; PLS, UDC; SIB, USS; FRSP, ASB, USAM, UCAPS) faute de réalité pratique. Les partisans (BE, BS, GE, GR, JU, NE, TG, ZG, ZH; PRD, DS, SP) saluent cette mesure, mais ils la considèrent comme allant trop loin ou désirent une application différenciée en fonction de l'âge de la personne concernée.

*ad art. 66a et 66b (nouveaux)*

La majorité des cantons (AI, AR, BE, BS, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), trois partis (PRD, DS, PS), une organisation syndicale (FSSE) et un autre milieu intéressé (CSIAP) ont accepté de donner à l'assurance-chômage la compétence d'allouer des allocations de formation. Les opposants (BL, GE, GR, TG; PLS, UDC; ASB, USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie, UCAPS) considèrent, notamment, que l'objectif d'encouragement de la formation de base par l'assurance-chômage est manqué ou ils renvoient au domaine de compétence de la loi sur la formation professionnelle.

*ad art. 70a (nouveau)*

Les indemnités pour frais de déménagement ont été acceptées par une minorité des milieux consultés (BE, TI; USS; ACC). Si la plupart d'entre eux (BL, GL, GR, NE, OW, SZ, TG, UR; UDC) se sont prononcés contre, c'est qu'ils doutent que cette mesure permette véritablement l'encouragement de la mobilité géographique.

*ad art. 71a à 71e (nouveaux)*

Les milieux consultés favorables à l'encouragement d'une activité indépendante, tel que prévu par cette disposition (AR, BL, BS, GE, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TG, TI, VD, ZG; PRD, PLS, PS; UCAPS, FRSP, CSCS, USS, UFPA; CSIAP), jugent cette mesure judicieuse. Toutefois, plusieurs d'entre eux estiment que des conseils personnalisés en vue d'une activité indépendante sont tout aussi importants si ce n'est plus qu'un encouragement financier et proposent de modifier le projet dans ce sens. Quelques avis isolés sont favorables au versement d'une aide en capital. Du côté des opposants, la majorité de ceux-ci (AG, AI, BE, GL, GR, OW, SG, SZ, UR, VS, ZH; Parti des automobilistes, UDC, PDC; USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie, FSSE; AOST) considèrent que l'encouragement d'une activité indépendante est une mesure économiquement judicieuse mais ne l'acceptent pas sous la forme du modèle proposé. Ils critiquent le projet

qu'ils trouvent compliqué et ne correspondant pas aux besoins des chômeurs. Quelques opposants isolés soutiennent enfin que l'encouragement d'une activité indépendante n'est pas du ressort de l'assurance-chômage mais, au contraire, relève de la promotion économique.

*ad art. 90, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., ainsi que 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

Une majorité prépondérante de cantons (AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, ZG, ZH) rejette le versement de montants non remboursables dans des circonstances exceptionnelles pour des motifs conjoncturels, financiers et fiscaux ainsi qu'en raison des prestations allouées par les cantons et les communes au titre de l'aide aux chômeurs ou de l'assistance publique. Deux partis (PLS, DS), une organisation syndicale (CSCS) et une organisation patronale (Union suisse du commerce et de l'industrie) motivent leur prise de position négative par l'incompatibilité d'un tel financement avec le principe d'assurance applicable à l'assurance-chômage. Les partisans (BS, GE, OW; Parti des automobilistes, PRD, UDC; SIB, USS, FSSE; USAM, Union suisse du commerce et de l'industrie, UCAPS, USP; CSIAP, ACC) d'une participation financière accrue des pouvoirs publics soulignent l'allègement des charges des cantons et des communes résultant des améliorations en matière d'indemnisation dans l'assurance-chômage. Ils estiment cependant que le recours à de nouvelles sources de financement est incontournable à moyen et long terme.

*ad art. 92, 7<sup>e</sup> al. (nouveau)*

La norme proposée crée une base légale pour une contribution aux frais supplémentaires occasionnés aux cantons en raison de leurs tâches de placement en période de chômage prononcé et persistant. Elle a été approuvée par la majorité des milieux consultés (AG, AI, AR, BE, FR, GE, GL, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG; Parti des automobilistes; FRSP, FSSE; USAM; ACC, AOST). Deux partis (PLS, UDC), deux organisations patronales (UCAPS, USP) et deux cantons (TG, ZH) rejettent une participation financière de la Confédération, en relevant que la compétence exclusive des cantons dans leurs tâches publiques de placement implique nécessairement de leur part une responsabilité financière.

*ad art. 112a (nouveau)*

Alors qu'un petit nombre de partisans (BE, SO; PS; UFPA, FRE, USSA, FSSE) espère d'un service de médiation un allègement des tâches pesant sur les organes d'exécution de l'assurance-chômage, l'idée de ce service est rejetée par la majorité des milieux consultés (AG, AI, AR, BL, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, TI, VD, VS; Parti des automobilistes, PRD, PLS, DS, UDC; FRSP, USAM, USP, UCAPS; ACC). De l'avis de ces derniers, les moyens et les voies de droit existants répondent suffisamment aux besoins des chômeurs. Il résulterait de l'introduction d'un tel service un alourdissement inutile des tâches d'exécution. Il conviendrait donc plutôt de soutenir de manière accrue les organes d'exécution dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le postulat *Matthey* demande que l'indemnisation soit inversement proportionnelle à la capacité financière de l'assuré (p. ex. indemnisation de 95% pour des gains assurés mensuels inférieurs à 3000 fr.). La commission d'experts a rejeté une telle solution qui aurait eu notamment pour effet de réduire l'aptitude au placement des personnes indemnisées à un taux équivalant pratiquement au dernier salaire réalisé. C'est pourquoi l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, se borne à retenir le critère de la capacité financière pour éviter une réduction du taux d'indemnisation de 80 à 70 pour cent. Le postulat demande également la création de centres régionaux d'observation destinés aux chômeurs dont l'aptitude au placement est sujette à caution. Une telle solution est à écarter, car l'article 15 de la loi permet de résoudre ce genre de problème à satisfaction. Le financement de la formation de base souhaité par le postulat a été pris en considération aux articles 66a et 66b. Quant à l'aide au démarrage de petites entreprises, elle a été reprise sous une forme atténuée aux articles 71a à 71e (cf. aussi postulat Duvoisin). Les autres mesures de type préventif préconisées dans le postulat ont été réalisées totalement (financement complet des cours reconnus: révision partielle du 5 oct. 1990) ou partiellement (extension de la notion de «chômage imminent»: modification de la pratique administrative).

Le postulat *Spielmann* préconise le versement d'une allocation aux chômeurs qui se retrouvent sans ressource suite à une maladie. Actuellement, l'indemnité journalière de la personne au chômage persiste au plus jusqu'au trentième jour suivant le début de la maladie et se limite à 34 indemnités durant le délai-cadre. La commission d'experts, dans sa majorité, a estimé que le problème de l'assurance perte de gain relevait prioritairement de l'assurance-maladie et qu'il n'appartenait pas à l'assurance-chômage d'y remédier. Par ailleurs, elle a relevé que le Conseil national avait récemment refusé d'introduire l'assurance perte de gain obligatoire dans la loi sur l'assurance-maladie.

Le postulat du *groupe socialiste* reprend plusieurs points du postulat *Matthey* traités ci-dessus. Pour le surplus, les articles 22a, 27, 5<sup>e</sup> alinéa, 75, alinéa 1<sup>bis</sup>, 66a et 66b vont dans le sens souhaité, respectivement, en améliorant la protection en matière de prévoyance professionnelle, en prolongeant la durée d'indemnisation, en apportant un soutien financier accru aux programmes d'occupation temporaire et en prenant en charge la formation de base.

Le postulat du *groupe démocrate-chrétien* vise à augmenter de manière flexible la durée d'indemnisation et à redéfinir la notion de travail convenable. Les articles 16 et 27, 5<sup>e</sup> alinéa, vont dans ce sens.

Le dé plafonnement du gain soumis à cotisation, souhaité par la motion *Leuenberger* et les postulats *Dünki*, *Weber* et *Zisyadis*, nécessiterait une modification de la constitution, ce qui ne serait guère opportun en l'état actuel des choses. L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, permet toutefois de tenir compte du vœu exprimé en élevant notablement le plafond du gain soumis à cotisation.

Quelques questions soulevées dans la motion *Hafner* ont été examinées ci-dessous (notamment la prolongation de la durée d'indemnisation, le financement de la formation de base et l'élargissement des programmes d'occupation temporaire).

D'autres ont été prises en considération dans les articles 13, alinéa 2<sup>bis</sup> (période consacrée à l'éducation des enfants), 16 (travail réputé convenable seulement s'il respecte les conventions collectives) et 52, 1<sup>er</sup> alinéa (durée d'indemnisation portée à six mois en cas d'insolvabilité), ou par une modification de la pratique administrative (allocations d'initiation au travail versées aux jeunes occupant leur premier emploi). Pour les raisons mentionnées concernant les articles 22, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> alinéas, et 30, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> alinéas, la dégressivité des indemnités n'a pas été supprimée et la durée des suspensions n'a pas été réduite.

Le postulat *Dünki* demande le remplacement du timbrage par des entretiens de placement (cf. aussi postulat Hafner: P 92.3589). La modification introduite à l'article 17, 2<sup>e</sup> alinéa, va dans le sens souhaité. Par contre, l'idée d'une indemnisation illimitée par l'assurance fédérale n'a pas été retenue, car elle serait contraire au principe des trois niveaux de protection généralement admis dans notre pays: assurance-chômage fédérale, puis aide cantonale aux chômeurs et, en dernier ressort, assistance publique. Quant au souhait d'une diminution des tâches administratives des caisses et d'une simplification du calcul des indemnités, il en sera tenu compte, dans la mesure du possible, dans l'ordonnance et les directives d'application.

Pour donner suite au postulat *Fasel* qui souhaite intensifier la lutte contre les abus, les articles 14, 4<sup>e</sup> alinéa, 16 et 30, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> alinéas, ont été modifiés. Ainsi, les personnes libérées de l'obligation de cotiser se verront imposer un délai d'attente fixé par le Conseil fédéral s'élevant au maximum à six mois (lutte contre les cas généralement considérés comme abusifs où des personnes interrompent leur formation pour s'inscrire au chômage). Par ailleurs, l'obligation d'accepter un travail réputé convenable sera élargie et la durée de suspension en cas d'abus, prolongée.

La compensation du manque à gagner subi par les chômeurs qui gradent, souhaitée par le postulat *Cincera*, n'a pas pu être introduite dans la loi sur l'assurance-chômage. Comme l'a relevé la commission d'experts, il s'agit là d'un problème qui relève prioritairement de l'assurance perte de gain (APG) et qui, par conséquent, devra être résolu dans ce contexte.

L'octroi d'allocations de formation prévu aux articles 66a et 66b devrait favoriser l'engagement de jeunes chômeurs non qualifiés et répondre ainsi partiellement au souhait exprimé dans la motion *Cavadini*. L'élargissement par la pratique administrative des allocations d'initiation au travail aux jeunes occupant leur premier emploi poursuit un but identique.

Le remplacement du timbrage par des entretiens de placement (art. 17, 2<sup>e</sup> al.), le subventionnement de la formation du personnel chargé du placement (art. 74a) et des frais supplémentaires de placement en cas de chômage prononcé et persistant (art. 92, 7<sup>e</sup> al.) sont autant de mesures qui devraient permettre un meilleur encadrement de la personne au chômage, comme le demande la motion *Bircher*.

Le postulat *Hafner* demande que la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage comprenne dorénavant des personnes représentant les comités de chômeurs. Selon la législation en vigueur (art. 89, 6<sup>e</sup> al., LACI), la commission comprend sept représentants des employeurs, sept des travailleurs ainsi que sept de la Confédération, des cantons et des milieux

scientifiques. Actuellement, aucun représentant des comités de chômeurs ne siège dans cette commission. Plusieurs solutions sont envisageables pour aller dans le sens du postulat. Une première solution consisterait à augmenter l'effectif de la commission, ce qui permettrait une représentation des comités de chômeurs indépendamment des autres milieux déjà représentés. Une telle modification légale ne serait pourtant guère opportune. D'une part, elle romprait le délicat équilibre entre les différents groupes représentés. D'autre part, elle ne manquerait pas, comme tout gonflement des effectifs au sein de commissions d'experts, de produire des effets négatifs sur la qualité du travail fourni. C'est pourquoi il est préférable de renoncer à toute modification légale dans ce domaine. En lieu et place, l'administration invitera les différents groupes actuellement représentés à céder un ou plusieurs de leurs sièges à des représentants des comités de chômeurs.

Les modifications apportées aux articles 17 (possibilité de remplacer le timbrage par des entretiens de placement), 74a (subventionnement de la formation du personnel chargé du placement) et 92 (contributions aux frais supplémentaires de placement) constituent un premier pas dans la direction souhaitée par la motion *Fasel*. Il sera suivi d'une réforme en profondeur du système de placement public.

Enfin, deux des objectifs visés par le postulat *Schüle* ont été satisfaits, à savoir le remplacement du timbrage par des entretiens de placement et la lutte contre les abus (cf. supra). Le troisième (une seule caisse de chômage par canton), même s'il présente des avantages indéniables du point de vue d'une gestion rationnelle et dans l'optique d'une pratique uniforme des organes d'exécution, ne peut être réalisé dans le cadre de l'actuelle révision. Cette dernière doit se limiter aux points strictement essentiels, compte tenu du temps extrêmement bref à disposition jusqu'à son entrée en vigueur. C'est pourquoi l'examen de cette question, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, qui attachent de l'importance à l'existence des caisses d'associations, doit être renvoyé à la prochaine révision légale.

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

### *ad art. 3*

Jusqu'à présent, la limite maximale du salaire soumis à cotisation était de 97 200 francs, ce qui représente le maximum du salaire soumis à cotisation dans l'assurance-accidents obligatoire. L'élévation de cette limite à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré au sens de l'assurance-accidents a pour but de renforcer la solidarité entre les travailleurs mieux rémunérés et ceux qui touchent de bas salaires.

Cette modification, avec un taux de cotisation à 3 pour cent, permettrait un supplément de recettes annuel de 375 millions de francs.

### *ad art. 4*

Le taux légal maximum actuel de 2 pour cent représente, pour une part salariale soumise à cotisation de 185 milliards de francs, des recettes se montant annuellement à 3,7 milliards de francs, alors que les dépenses s'élèvent à 6 milliards de

francs. C'est pourquoi, en plus des autres mesures, une augmentation du taux de cotisation est indispensable au rétablissement à plus long terme de l'équilibre financier des comptes de l'assurance-chômage. La marge de compétence du Conseil fédéral doit donc être quelque peu étendue.

Etant donné la charge élevée que représente l'augmentation des primes (1% du salaire correspond à environ 1,85 mia. de fr.), 3 pour cent doivent constituer le taux maximum qui peut être fixé sans que le Parlement ait à se prononcer.

En outre, le 3<sup>e</sup> alinéa, qui jusqu'à présent limitait fortement l'accumulation de réserves appropriées, doit être supprimé.

La question se pose à moyen terme de savoir si le facteur de production travail n'est pas trop mis à contribution pour le financement des assurances sociales par le pourcentage prélevé sur le salaire. Cette question ne peut cependant pas être abordée dans le cadre de la deuxième révision partielle de la LACI. Son examen doit concerner toutes les assurances sociales. Elle devra être réglée dans le cadre de la troisième révision de la LACI.

*ad art. 13, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

Actuellement, la protection sociale en Suisse est plus étendue pour les personnes exerçant une activité professionnelle que pour les personnes qui ont renoncé à une telle activité pour se consacrer à l'éducation des enfants. En Suisse, ces activités sont traditionnellement exercées par les femmes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'activités rémunérées au sens étroit du terme, ces activités ont une valeur économique importante (cf. nouveau droit du mariage et 10<sup>e</sup> révision de l'AVS). Etant donné qu'elles ne sont pas soumises à cotisation et que, de plus, il n'y a pas de possibilité d'affiliation facultative en matière d'assurance-chômage, il existe une lacune qui pose un problème au vu de la situation tendue sur le marché du travail.

Le principe constitutionnel de l'égalité entre hommes et femmes (art. 4, 2<sup>e</sup> al., cst.) ne doit pas être uniquement compris comme une interdiction de la discrimination, mais aussi comme une obligation pour le législateur de combattre toutes les formes indirectes de discrimination telles qu'elles peuvent résulter du partage traditionnel des rôles.

Pour combler cette lacune, il est proposé de prendre en considération le temps consacré à l'éducation comme période de cotisation (comme c'est par exemple le cas aujourd'hui pour la période de service militaire hors d'un rapport de travail). Cette libération concerne uniquement la personne qui est contrainte d'exercer une activité salariée.

Cette disposition implique des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 37 millions de francs.<sup>1)</sup>

*ad art. 14, 4<sup>e</sup> al.*

Les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation ne peuvent être indemnisées qu'après un délai d'attente, fixé par le Conseil

<sup>1)</sup> Cette estimation des coûts, comme toutes celles qui suivent, se base sur une moyenne du nombre des chômeurs de 210 000 personnes.

fédéral et s'élevant à 20 jours au maximum. Durant ce délai d'attente, elles doivent remplir toutes les conditions relatives au droit à l'indemnité.

La modification donne au Conseil fédéral la compétence de prolonger les délais d'attente jusqu'à six mois.

Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation sont notamment celles qui, pour des motifs de formation scolaire, de maladie, d'accident, de maternité, de séjour en établissement ou à l'étranger, etc., ne sont parties à aucun rapport de travail soumis à cotisation. Il en va de même des personnes qui, par suite de divorce ou de mort de leur conjoint, sont contraintes d'exercer une activité salariée. Une prolongation des délais d'attente actuels n'est toutefois prévue que pour les personnes terminant l'école ou leurs études. Par la même occasion, le Conseil fédéral envisage d'abaisser les montants forfaitaires concernant le gain assuré applicables à ces personnes. Ces mesures rendent l'accès aux prestations de l'assurance-chômage plus difficile pour ces groupes de personnes, ce qui, en même temps, renforce l'incitation à accepter un emploi (au besoin aussi une place de stage).

Cette mesure devrait permettre des économies annuelles de l'ordre de 23 millions de francs.

#### *ad art. 16*

La notion de travail convenable constitue l'une des pierres angulaires de notre loi sur l'assurance-chômage. Jusqu'à présent, un travail n'était réputé convenable que s'il répondait à une série de critères. Désormais, cette définition est inversée: tout travail est en principe réputé convenable; les exceptions sont réglées de manière exhaustive. En outre, le projet introduit les modifications de fond suivantes:

- La durée réputée convenable pour le déplacement quotidien passe de deux à quatre heures (2<sup>e</sup> al., let. f).
- Dorénavant, n'est pas réputé convenable un travail qui exige du travailleur une disponibilité sur appel constante dépassant le cadre de l'occupation garantie (2<sup>e</sup> al., let. g). L'assignation d'un tel travail n'est pas dans l'intérêt de l'assurance car une disponibilité sur appel constante entrave l'appréciation de l'aptitude au placement restante.
- Lors de l'examen du caractère convenable d'un emploi, on tiendra compte des aptitudes et de l'activité précédemment exercée par le chômeur, mais plus que durant une période limitée à quatre mois (3<sup>e</sup> al.).
- La disposition actuelle selon laquelle n'est pas réputé convenable un travail qui procure au chômeur une rémunération inférieure à l'indemnité de chômage est abrogée. Le chômeur qui accepte un tel travail perçoit en revanche durant une année, et dans certains cas pendant deux ans, une compensation de l'assurance-chômage (art. 24, 4<sup>e</sup> al.).

L'élargissement de la notion de travail convenable, combiné avec les dispositions qui suivent, permettrait à l'assurance de faire des économies.

*ad art. 17, al. 2<sup>bis</sup>*

Le système de contrôle actuel engendre une charge administrative importante qu'il serait plus judicieux de consacrer à l'activité de placement des offices du travail. Le système actuel de timbrage en masse, qui ne permet pas de consacrer suffisamment de temps au placement, est peu efficace. Il faut donc le remplacer par des entretiens de placement et des conseils moins fréquents, mais plus intensifs, auxquels le chômeur sera convoqué par l'office du travail.

Le projet soumis à consultation prévoyait une suppression totale du timbrage. Compte tenu des nombreuses objections soulevées à l'occasion de la procédure de consultation, il est maintenant proposé de remplacer graduellement le timbrage par un système d'entretiens de placement et de conseils qui tienne également compte des particularités cantonales. Le passage d'une optique plutôt administrative et formelle selon la loi actuelle à une solution orientée vers un placement plus efficace nécessite que les cantons organisent de façon adéquate leurs offices du travail (les régionalisent au besoin) et se dotent du personnel spécialisé nécessaire. Il accroît également les exigences quant à la formation des placeurs. Ces conditions ne seront pas réalisées simultanément dans tous les cantons.

Les cantons qui répondent aux conditions susmentionnées pourront donc passer à un système d'entretiens de placement bimensuels. Dans les cas où les conditions requises ne sont pas réunies, il faudra, comme par le passé, maintenir le timbrage deux fois par semaine.

Associée à la modification des règles sur le travail convenable, cette mesure entraîne un raccourcissement notable de la durée moyenne du chômage. Les économies qui seraient ainsi réalisées annuellement sont évaluées à quelque 300 millions de francs.

*ad art. 18, 2<sup>e</sup> al.*

Jusqu'à présent, le mois civil constituait à la fois la période de contrôle et la période de décompte pour l'indemnité de chômage. Le projet soumis à consultation prévoyait le déplacement au milieu du mois du début et de la fin de la période de décompte, afin d'avancer les versements aux assurés. Pour tenir compte des résultats de la procédure de consultation, il est proposé de régler cette matière technique par une délégation de compétence au Conseil fédéral. Les expériences réalisées ces derniers mois ont montré combien un versement rapide de l'indemnité est important pour les assurés. Le Conseil fédéral envisage donc par la même occasion de remanier les dispositions de l'ordonnance en ce qui concerne l'exigibilité des versements et des avances.

Cette mesure n'a pas d'incidence au niveau des coûts.

*ad art. 22, 2<sup>e</sup> al.*

Le nouveau 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 22 correspond à l'alinéa 1<sup>bis</sup> de l'arrêté fédéral urgent actuellement en vigueur, qui prévoit un taux d'indemnisation différencié selon des critères socio-politiques. Alors que la grande majorité des assurés percevront comme par le passé une indemnité journalière de 80 pour cent du gain assuré, la situation financière de l'assurance impose un abaissement du taux à 70 pour cent dans les cas où cela semble socialement supportable. S'agissant en

particulier des assurés sans obligation d'entretien, une indemnité journalière trop élevée risque de surcroît de freiner leur réinsertion rapide.

Le taux d'indemnisation est maintenu à 80 pour cent pour les chômeurs ayant une obligation d'entretien envers des enfants, pour les bénéficiaires d'une indemnité journalière dont le montant ne dépasse pas 130 francs ainsi que pour les invalides. Au vu des expériences réalisées sous l'empire de l'arrêté fédéral urgent, il apparaît que cette réduction concerne un bon quart de l'ensemble des bénéficiaires.

La réduction du taux d'indemnisation pour une partie des assurés entraînerait des économies d'environ 300 millions de francs par année.

*ad art. 22, 5<sup>e</sup> al.*

Le 5<sup>e</sup> alinéa, dont la suppression est proposée, permet au Conseil fédéral de supprimer provisoirement la réduction de l'indemnité journalière en cas de chômage prononcé et persistant. En période de chômage prononcé, on doit précisément pouvoir attendre d'un chômeur, dont la durée de chômage individuelle s'accroît progressivement, une certaine souplesse qui doit s'étendre également à ses exigences salariales. Le paiement d'une indemnité d'un montant constant pendant une période supérieure à une année et demie peut d'autre part engendrer des espoirs irréalistes, lesquels sont finalement de nature à empêcher une réinsertion rapide. Cela est d'autant plus vrai en période de ralentissement général de la croissance des salaires, caractéristique en cas de chômage généralisé.

L'application de la dégressivité, même en cas de chômage prononcé, entraînerait des économies annuelles d'un montant de 100 millions de francs.

*ad art. 22a et 117a*

L'ancien article 22 est désormais divisé en deux articles (art. 22, Montant de l'indemnité journalière et 22a, Cotisations aux assurances sociales). Par l'article 22a, l'assimilation de l'indemnité de chômage au salaire est étendue à la prévoyance professionnelle (LPP).

Différents modèles ont été examinés par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, laquelle fonctionne en qualité d'expert. Une couverture globale contre les risques vieillesse, décès et invalidité a d'abord été envisagée car des lacunes de cotisation dans le cadre de la prévoyance professionnelle ont, en règle générale, des conséquences plus ou moins importantes sur l'avoir de vieillesse et, de ce fait, sur les prestations de vieillesse. Par ailleurs, l'importance d'une protection supplémentaire contre les risques de décès et d'invalidité chez les plus jeunes chômeurs avec famille ne pouvait être négligée. Au vu des frais élevés pour l'assurance-chômage et les assurés d'une couverture globale obligatoire (vieillesse, décès et invalidité) et au vu des difficultés relatives à l'exécution administrative, la commission a opté pour le modèle de la couverture partielle obligatoire (décès, invalidité). En outre, il est apparu que l'introduction d'une couverture globale influencerait de manière peu significative le montant des rentes vieillesse.

En cas de protection globale obligatoire (vieillesse, décès, invalidité), les dépenses annuelles s'élèveraient pour l'assurance-chômage à environ 150 millions de francs, tandis que celles d'une couverture partielle obligatoire se chiffrent à quelque 27 millions de francs seulement.

La réglementation proposée est relativement simple d'un point de vue administratif (relation des caisses de chômage avec une seule institution: l'institution supplétive) et n'exclut pas, du reste, le maintien volontaire (à la charge de l'assuré) de la prévoyance professionnelle vieillesse auprès de l'institution de prévoyance antérieure, pour autant que ses statuts le permettent.

*ad art. 23, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> al. (nouveau)*

L'augmentation du salaire déterminant pour le calcul des cotisations (art. 3) nécessite l'adaptation de cet article. Le montant maximum de l'indemnisation reste le même que dans l'assurance-accidents obligatoire (1<sup>er</sup> al.).

Le nouvel article 23, 4<sup>e</sup> alinéa, ancre dans le droit ordinaire la disposition urgente visant à empêcher que l'assuré qui accepte un gain intermédiaire pour satisfaire à son obligation de diminuer le dommage n'en subisse des désavantages pour le calcul du gain assuré lors d'une période de chômage ultérieure.

Cette mesure est pratiquement neutre du point de vue des coûts.

*ad art. 24, 4<sup>e</sup> al.*

Le versement de prestations compensatoires en cas d'acceptation d'un gain intermédiaire était jusqu'ici limité à six mois. Il sera dorénavant prolongé de manière générale à douze mois (à 24 mois pour les chômeurs âgés ou qui ont une obligation d'entretien). En outre, la différenciation entre occupations à plein temps et occupations à temps partiel est supprimée.

Cette mesure est pratiquement neutre du point de vue des coûts.

*ad art. 27, 5<sup>e</sup> al.*

Le chômage de longue durée dû à la grave récession a montré qu'une durée maximum d'indemnisation de 300 jours est insuffisante dans beaucoup de cas. C'est la raison pour laquelle l'arrêté fédéral urgent a étendu la compétence du Conseil fédéral, lui permettant de prolonger la durée d'indemnisation à 400 jours. Le projet transpose cette réglementation dans le droit ordinaire. L'obligation pour le Conseil fédéral de limiter dans le temps les ordonnances de prolongation est une nouvelle prescription.

En revanche, il ne peut être donné suite à la proposition visant à augmenter le nombre maximum d'indemnités à 500 jours. Le système suisse d'assurance contre les risques du chômage repose volontairement sur trois niveaux. Selon ce système, le financement des prestations revient exclusivement aux cantons et aux communes après l'écoulement d'une durée limitée d'indemnisation. Après épuisement des indemnités journalières, les chômeurs ne sont pas sans ressources. Dans 19 cantons, ils peuvent toucher des indemnités supplémentaires grâce au système complémentaire d'aide aux chômeurs déjà en place (ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, TG, TI, VD, NE, GE, JU, VS, FR). Le canton d'AR élabore actuellement des dispositions légales à cet effet.

Au vu de l'évolution probable de la situation sur le marché de l'emploi, le Conseil fédéral devra, selon toute vraisemblance, de nouveau faire usage de cette compétence. Comme sous l'empire de l'arrêté fédéral urgent, la plupart des assurés pourront bénéficier de la prolongation. Pour les jeunes chômeurs (de

moins de 35 ans), la prolongation sera cependant soumise à des conditions supplémentaires (p. ex. fréquentation d'un cours de perfectionnement et de reconversion et programmes d'occupation).

Cette mesure engendrerait une dépense annuelle supplémentaire de l'ordre de 300 millions de francs.

*ad art. 28, 1<sup>er</sup> al.*

Afin d'éviter des lacunes d'assurance en cas de maladie et de chômage simultanés, la loi prévoit que les chômeurs malades peuvent percevoir des indemnités de chômage pendant les 30 premiers jours de leur maladie. La première semaine de maladie durant le délai-cadre d'indemnisation de deux ans vaut comme délai de carence. Afin d'alléger les charges administratives, il y a lieu de renoncer à ce délai de carence.

Cette modification n'a aucune conséquence du point de vue des coûts.

*ad art. 30, 3<sup>e</sup> al., troisième phrase, et 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

Avec le renforcement des sanctions administratives au sens de l'article 30, il s'agit de montrer que l'abus manifeste du droit est plus sévèrement puni. La durée maximum de la suspension passe de 40 à 60 jours. Dans chaque cas, la durée de suspension se détermine, comme par le passé, en fonction de la gravité de la faute. Le Conseil fédéral garde la compétence d'ordonner une durée minimum de suspension pour certains comportements.

Il convient de rappeler que le refus répété d'un travail convenable revient, déjà selon la pratique actuelle, à nier l'aptitude au placement et conduit, par voie de conséquence, à l'exclusion du droit aux prestations.

L'effet d'économie, qui serait probablement insignifiant, n'est pas chiffrable.

*ad art. 32, 2<sup>e</sup> al.*

La révision de la loi en 1990 a considérablement réduit les charges financières de l'employeur qui prétend une indemnité pour réduction de l'horaire de travail (réduction du délai d'attente de un à un demi-jour de travail, prise en charge par l'assurance-chômage de la part des cotisations AVS/AI/APG/AC dues par l'employeur). Parallèlement à la prolongation de la durée d'indemnisation liée à la situation économique, l'instrument de la réduction de l'horaire de travail a été généreusement élargi. La durée d'indemnisation étant prolongée, la charge de l'employeur doit être augmentée. La charge imposée à l'employeur doit se faire sentir, afin que la réduction de l'horaire de travail ne constitue pas une alternative bon marché à une restructuration nécessaire.

Cette modification entraînerait une diminution des dépenses d'environ 5 millions de francs par année.

*ad art. 35, al. 1<sup>bis</sup>*

Le nouvel alinéa limite l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail à quatre mois en cas d'interruption d'exploitation totale ou presque totale.

Les légères économies liées à cette mesure ne sont pas chiffrables.

*ad art. 40*

L'article 40, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, a été introduit le 1<sup>er</sup> avril 1993 par l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 sur les mesures en matière d'assurance-chômage (RO 1993 1066) et doit être ancré dans le droit ordinaire. On renonce ainsi en principe au contrôle par timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail. Cette solution entraîne des économies administratives sensibles et permet de se concentrer sur le placement des chômeurs (complets). Toutefois, l'autorité cantonale doit avoir la compétence d'exiger un contrôle par timbrage de manière générale, par catégories ou cas par cas, lorsque les circonstances l'exigent.

Renoncer au contrôle par timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail n'aurait pas d'effet sur les dépenses de l'assurance.

*ad art. 51, 2<sup>e</sup> al.*

A l'origine, l'indemnité en cas d'insolvabilité était rattachée au privilège de la créance de salaire selon le droit des poursuites. La disposition de l'ordonnance y relative a été déclarée illégale et donc inapplicable par le Tribunal fédéral des assurances. Selon la jurisprudence applicable en matière de poursuite pour dettes et faillite, les personnes qui jouissent au sein de la société d'une certaine autonomie et dont la position s'apparente à celle du propriétaire de l'entreprise ne sont pas au bénéfice de créances privilégiées, même lorsqu'elles sont liées au failli par un contrat de travail. Ce cercle de personnes, contrairement aux travailleurs ordinaires, exercent aussi bien une influence sur la conduite des affaires et sur la politique de l'entreprise qu'un droit de regard sur les pièces comptables. Elles ne sont dès lors pas surprises par la faillite subite de l'employeur et ne méritent pas de ce fait de protection particulière. L'article 51, 2<sup>e</sup> alinéa, prend donc en compte la jurisprudence applicable en la matière.

Le cercle de personnes qui sont exclues du droit à l'indemnité en cas d'insolvabilité correspond dans une large mesure à celui de la réduction de l'horaire de travail (cf. art. 31, 3<sup>e</sup> al., LACI).

Cette mesure permettrait de réaliser des économies d'environ un million de francs.

*ad art. 52, 1<sup>er</sup> al.*

Compte tenu de la situation économique tendue, on assiste actuellement à une augmentation massive des faillites en Suisse. La méconnaissance de la situation financière de l'employeur et l'espoir de voir survivre l'entreprise conduisent souvent les travailleurs à attendre trop longtemps pour faire valoir leurs prétentions. Il faut donc faire passer de trois à six mois les créances de salaire couvertes par l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Cette extension va au demeurant de pair avec le privilège du droit des poursuites, qui englobe également six mois de salaire.

Cette mesure occasionnerait un surcroît de dépenses de l'ordre de 15 millions de francs.

#  
*ad art. 65, 1<sup>er</sup> al.*

L'instrument que constituent les allocations d'initiation au travail est élargi par l'abandon de la notion restrictive de «placement difficile».

Cette modification inscrit la pratique actuelle dans la loi, de sorte qu'elle ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires.

*ad art. 66a et 66b*

Cette disposition vise à permettre aux chômeurs de plus de 30 ans de rattraper une formation. Une minorité de cantons, les organisations patronales et quelques autres milieux intéressés se sont prononcés contre l'introduction de telles allocations de formation dans le cadre de la procédure de consultation. Ils sont d'avis que celles-ci ne ressortissent pas à l'assurance-chômage. Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue. Des lacunes dans la qualification professionnelle et surtout l'absence de formation professionnelle de base sont des facteurs prépondérants de risque s'agissant de la survenance et de la durée du chômage. D'autre part, dans notre pays pauvre en matières premières, on n'insistera jamais assez sur l'importance d'un bon niveau de formation pour les conditions-cadres de notre économie. Le soutien des mesures de formation visant à diminuer le risque est préférable au paiement passif d'indemnités de chômage, tant du point de vue de la politique du marché de l'emploi que sur le plan de la situation financière de l'assurance-chômage.

En revanche, il est nécessaire de fixer une limite d'âge pour pouvoir bénéficier de cette mesure. Dans notre système de formation, l'accomplissement d'une formation professionnelle de plusieurs années implique un sacrifice financier temporaire équivalant à la différence entre le salaire d'un apprenti et celui d'un travailleur non qualifié. Ce sacrifice est en général supportable pour les jeunes (frais d'entretien peu élevés, absence d'obligations, entretien assuré par les parents ou par une bourse d'études). Un soutien financier en faveur des jeunes dans le sens des mesures proposées instituerait donc une concurrence indésirable au regard des conditions usuelles en matière d'apprentissage au sein de l'entreprise. Avec l'âge, les coûts engendrés par une formation inachevée atteignent un niveau prohibitif. Cette mesure doit, pour ces différentes raisons, être réservée aux personnes âgées de 30 ans au moins.

Coûts: environ 40 millions de francs par année.

*ad art. 71a à 71d*

Ces nouvelles dispositions ont pour but de soutenir les chômeurs qui veulent prendre une activité indépendante. L'article 71a pose le principe selon lequel ces personnes peuvent continuer de percevoir des indemnités journalières de l'assurance durant la phase d'élaboration du projet. Selon la situation légale actuelle, le droit à l'indemnité se heurte à la condition de l'aptitude au placement (art. 15 LACI), condition qui ne tolère une activité indépendante que dans le cadre d'un gain intermédiaire temporaire. L'article 71b détermine les conditions donnant droit aux prestations et en exclut les personnes au chômage par leur propre faute. Cette exclusion n'a pas pour but de sanctionner une deuxième fois l'assuré par des sanctions autres que celles prévues à l'article 30 LACI. Au contraire, il a pour but

d'éviter que des personnes, ayant de toute façon l'intention de se mettre à leur compte, provoquent leur chômage afin de bénéficier de ces prestations de l'assurance.

Cette mesure entraînerait un coût supplémentaire annuel d'environ 3 millions de francs.

*ad art. 74*

Cet article doit être considéré comme faisant partie des propositions de révision pour une réforme en profondeur du système public de placement (substitution du timbrage par des entretiens de placement, art. 17, 2<sup>e</sup> al.; subventionnement de l'activité de placement en cas de chômage prononcé, art. 92, 7<sup>e</sup> al.). Le fonds de compensation de l'assurance-chômage finance actuellement la formation du personnel des caisses de chômage. Par contre, il manque une base légale permettant de promouvoir la formation des personnes chargées du placement auprès des offices du travail. L'augmentation importante du chômage a démontré la nécessité de mieux former ce personnel. De plus, la Confédération a intérêt à harmoniser la formation de ce personnel.

Le taux de subventionnement (20 à 50% des coûts pouvant être pris en compte) et la procédure sont déterminés par l'article 75 LACI.

Cette mesure entraînerait un coût annuel supplémentaire de l'ordre d'un million de francs.

*ad art. 75, al. 1<sup>bis</sup>*

Les programmes d'occupation temporaire de chômeurs peuvent, selon la loi actuelle, être subventionnés par l'assurance jusqu'au taux maximum de 50 pour cent des frais pouvant être pris en compte. Le solde est à la charge de l'organisateur, c'est-à-dire en règle générale du canton ou de la commune. Souvent, les chômeurs ne bénéficient de programmes d'occupation que lorsqu'ils ont épuisé leurs indemnités de chômage et qu'ils tombent à la charge de l'assistance cantonale ou communale.

La nouvelle disposition de l'article 75, alinéa 1<sup>bis</sup>, a été introduite par l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 sur les mesures en matière d'assurance-chômage. Par l'introduction d'un taux de subvention plus élevé des programmes destinés aux chômeurs ayant encore droit aux indemnités de chômage, on incite l'organisateur à mettre sur pied des programmes le plus rapidement possible, c'est-à-dire avant l'épuisement du droit. Cette disposition a fait ses preuves dans la pratique et devrait être transposée dans le droit ordinaire.

Les expériences réalisées sur la base de l'arrêté fédéral urgent démontrent, sur une année, un coût supplémentaire de 40 millions de francs.

*ad art. 82, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al., deuxième phrase, ainsi que 85a, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., deuxième phrase*

Jusqu'à aujourd'hui, l'assurance-chômage a connu un régime de responsabilité parmi les plus sévères pour les fondateurs de caisse. En particulier, le fondateur répond du dommage même pour négligence légère. Lors de périodes à fortes augmentations du taux de chômage, les caisses de chômage peuvent remplir leurs tâches uniquement en ayant recours à du personnel auxiliaire, personnel qui doit

de surcroît être rapidement formé. Cela entraîne naturellement une augmentation de fautes lors de la détermination de l'ouverture du droit et du montant des indemnités. Ces fautes sont limitées par des contrôles appropriés; mais des contrôles périodiques ou multiples, qui se justifient par exemple pour les rentes de l'AVS/AI demeurant souvent constantes sur de longues périodes, ne seraient guère réalisables dans l'assurance-chômage où les montants de l'indemnité varient d'un mois à l'autre.

Pour ces raisons, la responsabilité du fondateur doit être limitée aux dommages causés intentionnellement ou par négligence grave.

Une réglementation identique est prévue pour la responsabilité des cantons concernant l'activité de leurs offices du travail (art. 85a).

Cette mesure n'entraînerait quasiment pas de frais supplémentaires.

*ad art. 83, 1<sup>er</sup> al., let. o et p, 2<sup>e</sup> al., let. f, et 92, 8<sup>e</sup> al.*

Depuis cette année, les paiements des caisses de chômage sont effectués selon un système de traitement électronique des données unifié (SIPAC, système informatique de paiements de l'assurance-chômage). Les caisses de chômage ont mis sur pied un centre informatique pour l'entretien des logiciels, la formation et d'autres tâches qui, pour des raisons de rationalisation, doivent être centralisés. Formellement, ce centre informatique est actuellement exploité par la caisse publique de chômage du canton de Berne.

Pour assurer une infrastructure transparente, ce centre doit être subordonné à l'organe de compensation (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail). Il n'en découle pas de modification dans la prise en charge des frais, qui continuent d'être supportés par le fonds de compensation de l'assurance-chômage (art. 92, 8<sup>e</sup> al.).

La lettre p du 1<sup>er</sup> alinéa charge en outre l'organe de compensation de concevoir et de coordonner l'exécution des mesures actives concernant le marché du travail.

Ces modifications n'entraînent pas de coût supplémentaire pour l'assurance. Cependant, la nouvelle tâche mentionnée à la lettre p nécessite du personnel supplémentaire, soit trois à cinq postes pour l'organe de compensation.

*ad art. 90, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., ainsi que 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

Alors qu'en situation normale, l'assurance est financée uniquement par les cotisations des employeurs et des travailleurs et par les intérêts du fonds de compensation, comme le prévoit le 1<sup>er</sup> alinéa, inchangé, les dispositions pour le financement dans des circonstances exceptionnelles doivent être modifiées.

Le 2<sup>e</sup> alinéa prescrit que la Confédération et les cantons doivent dans ce cas contribuer au financement, à fonds perdus, à raison chacun de 5 pour cent des dépenses globales du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Les dépenses globales comprennent toutes les prestations de l'assurance, les frais administratifs et d'autres dépenses, à l'exception des montants destinés au remboursement des prêts.

En vertu de la constitution, la participation des pouvoirs publics n'entre en ligne de compte que dans des circonstances exceptionnelles. Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, il y a

circonstances exceptionnelles lorsque les recettes, malgré le taux de cotisation maximum de trois pour cent, additionnées aux réserves, ne suffisent pas à couvrir les dépenses de l'assurance.

Le 4<sup>e</sup> alinéa attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer la clé de répartition des parts cantonales. Pour ce faire, il doit tenir compte – comme jusqu'à présent pour la répartition des prêts – du taux de chômage et de la capacité financière du canton. La prise en considération du taux de chômage cantonal comme facteur de charge pour déterminer la part cantonale a été controversée dans la procédure de consultation. Le Conseil fédéral est cependant d'avis qu'il s'agit là du corollaire de l'augmentation du droit à l'indemnité à 400 jours, augmentation qui permet de décharger le budget de l'assistance sociale des cantons.

Si les dépenses de l'assurance ne peuvent être couvertes, malgré les contributions de la Confédération et des cantons, il faudra continuer de recourir aux prêts. Ceux-ci devront entièrement être accordés par la Confédération.

Pour un volume de dépenses estimé à 7,5 milliards de francs, cette modification entraînerait une augmentation des recettes du fonds de compensation de 750 millions de francs.

*ad art. 92, 7<sup>e</sup> al.*

Pour les offices du travail et les caisses de chômage, la gestion des ressources ne peut être planifiée à long terme. La situation actuelle a démontré qu'une planification des postes de travail dans le cadre des budgets usuels est trop rigide.

D'une part, le placement public est, conformément à la loi sur le service de l'emploi et la location de services, une tâche publique devant être assumée par les cantons. D'autre part, l'assurance-chômage profite directement du placement et a intérêt à encourager la réalisation d'un placement efficace. Le subventionnement du placement cantonal n'a pas fait l'unanimité parmi les experts. Il ne devrait être introduit que s'il est parallèlement décidé que les cantons participent au financement de l'assurance, tel que le prévoit l'article 90 du projet.

On pourrait envisager un modèle selon lequel l'indemnisation du placement serait liée à la condition que le canton dispose d'une infrastructure efficace et qu'il respecte une proportion de l'ordre d'un placeur pour 100 chômeurs. Dans la mesure où le canton respecte cette proportion et l'a respectée par le passé, les frais supplémentaires de placement engendrés par un chômage prononcé sont pris en considération pour le subventionnement.

Si tous les cantons remplissaient les conditions de départ, il faudrait compter avec un coût supplémentaire d'environ 70 millions de francs.

*ad art. 110a*

Le chapitre des mesures actives concernant le marché du travail est élargi et gagne en importance dans le présent projet de révision. La pratique a démontré que beaucoup de mesures ont été discutées. Elles sont en partie appliquées avec succès au niveau cantonal ou à l'étranger, mais ne peuvent être réalisées au plan fédéral, faute de base légale dans la LACI. Néanmoins, le Conseil fédéral ne voudrait pas renoncer à une réglementation légale des mesures actives concernant

le marché du travail et rejette, en ce qui concerne ces mesures, une délégation de compétence générale à son intention.

Mais il estime utile d'avoir une disposition permettant aux autorités du marché du travail de tester l'efficacité de mesures novatrices dans le cadre d'un projet-pilote. En vertu du principe de la proportionnalité, ces projets-pilotes doivent toutefois être limités temporairement et matériellement au strict nécessaire pour atteindre les résultats du test. Cette réflexion, mais aussi les limites formelles et matérielles énoncées aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas offrent une garantie suffisante pour qu'un contournement de la volonté du Parlement par les dispositions légales ne soit pas à craindre.

Cet article pourrait entraîner des coûts supplémentaires annuels d'un million de francs.

#### *ad art. 112a*

La grande complexité du droit de l'assurance-chômage et l'importante augmentation du chômage ont entraîné un besoin d'information, de conseil et de conciliation ne pouvant plus être rationnellement satisfait par les autorités d'exécution. La création d'un service de médiation indépendant de l'administration s'impose donc en cas de chômage prononcé.

Cette mesure entraînerait un coût annuel supplémentaire d'environ 1 million de francs.

#### *ad Dispositions transitoires*

L'entrée en vigueur de la révision, prévue au 1<sup>er</sup> juillet 1994, pose un problème particulier. Les employeurs et les organes de l'AVS font valoir à juste titre qu'une modification du taux de cotisation en cours d'année civile entraîne pour les entreprises des coûts supplémentaires très élevés et du travail en plus. Lorsqu'il décidera de l'entrée en vigueur de la modification légale, ou au moins de l'entrée en vigueur des dispositions sur le financement, le Conseil fédéral devra peser ces désavantages et les intérêts de l'assurance à voir rentrer rapidement de nouvelles recettes. Si la révision devait entrer en vigueur au cours de l'année civile, des dispositions transitoires spéciales seraient nécessaires.

### **3 Conséquences**

#### **31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

##### **311 Pour la Confédération**

Les dépenses globales du fonds de compensation de l'assurance-chômage s'élèvent, sous l'empire du droit actuel, à 7,5 milliards de francs environ si l'on suppose un nombre moyen de 210 000 chômeurs, tel qu'il est prévu pour 1994.

Les mesures proposées permettront à court terme de réaliser une économie annuelle de l'ordre de 200 millions de francs (un peu plus d'un pour mille de cotisation). Elles engendreront également une modification structurelle des dépenses, comme le montre le tableau ci-après (chiffres en millions de francs):

Genre de dépenses	Economies	Dépenses supplémentaires	Solde
Indemnités journalières	- 723	364	- 359
Réduction de l'horaire de travail	- 5		- 5
Insolvabilité	- 1	15	14
Mesures actives		84	84
Amélioration du placement		71	71
Service de médiation		1	1
<b>Total</b>	<b>- 729</b>	<b>535</b>	<b>- 194</b>

Il ressort de ce tableau que des économies importantes pourront être réalisées dans le domaine de l'indemnité de chômage, lesquelles serviront à financer la protection des chômeurs de longue durée (passage à 400 indemnités journalières). Les dépenses supplémentaires les plus importantes profiteront à des mesures visant à améliorer l'efficacité du placement, ainsi qu'à des mesures actives concernant le marché du travail. Les dépenses supplémentaires dans ces deux domaines doivent toutefois être considérées comme des investissements qui, à moyen terme, réduiront les dépenses de l'assurance. En outre, les conséquences des changements de comportement que devraient entraîner les nouvelles mesures peuvent difficilement être évaluées, mais devraient, dans l'ensemble, certainement être favorables à l'assurance. Dès lors, on peut attendre du train de mesures un effet positif sur les comptes de l'assurance à moyen terme.

Par ailleurs, les recettes de l'assurance augmenteront d'environ 2975 millions de francs. Sur un volume de dépenses de 7,5 milliards de francs (estimation pour 1994, moyenne annuelle de près de 210 000 chômeurs), ces recettes supplémentaires ne suffiront toutefois pas à équilibrer le budget, mais elles permettront de rembourser la dette pour un montant d'un demi-milliard de francs si les dépenses n'excèdent pas 6 milliards de francs (voir le tableau suivant).

	Estimation des dépenses pour une année (en mio. de fr.)		
	7500	6600	6000
Primes	5550	5550	5550
Augmentation du plafond	375	375	375
10% Confédération et cantons	750	660	600
Total	6675	5585	6525
Emprunt nécessaire	825	15	
Remboursement			525

Un besoin de financement de l'assurance-chômage non couvert par les contributions à fonds perdus de la Confédération et des cantons sera dorénavant exclusivement couvert par des prêts de la Confédération. Si la révision peut être mise en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 1994, le besoin financier provisoire pour 1994 se présente comme il suit (toutes les données sont en milliards de francs):

Dépenses pour 1994 7,5

1<sup>er</sup> semestre 1994

(Cotisations AC à 2%, prêts de la Confédération et des cantons pour le reste):

Dépenses	3,75	(0,5 × 7,5)
Cotisations encaissées	1,85	(0,5 × 2% × 185)
Emprunt nécessaire	1,9	(3,75 ./ 1,85)

2<sup>e</sup> semestre 1994.

(Cotisations AC à 3%, plafond soumis à cotisation: 243 000 fr., 5% des dépenses globales de l'assurance à la charge de la Confédération et 5% à la charge des cantons, prêts obligatoires de la Confédération pour le reste):

Dépenses	3,75	(0,5 × 7,5)
Cotisations encaissées	2,5	(0,5 × 3% × 185 arrondi <sup>1)</sup> )
Plafond augmenté	0,13	(arrondi <sup>2)</sup> )
Contributions publiques	0,375	(0,5 × 10% × 7,5)
Recettes globales	3,005	

A la charge de la Confédération

- Prêt du 1 <sup>er</sup> semestre	0,95	(0,5 × 1,9)
- Contribution du 2 <sup>e</sup> semestre	0,19	(0,5 × 0,375)
- Prêt du 2 <sup>e</sup> semestre	0,745	(3,75 ./ 3,005)

Charge totale pour 1994 1,885

### 312 Pour les cantons et les communes

Si les cantons auront à supporter la charge de contributions à fonds perdus, ils profiteront en revanche de la prolongation de l'indemnisation (qui réduira leurs dépenses d'assistance), des nouvelles mesures visant à améliorer le placement et de la suppression de l'obligation d'octroyer des prêts.

Les nouveaux instruments du marché du travail (allocations de formation, aide au démarrage d'une activité indépendante) entraîneront un surcroît de travail pour les offices cantonaux du travail. D'un autre côté, les tâches de ces derniers se trouveront considérablement allégées par la suppression du timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail et de pertes de travail imputables aux conditions météorologiques.

### 32 Autres conséquences

#### 321 Conséquences d'ordre socio-politique

Les situations auxquelles nous assistons à l'étranger démontrent qu'un chômage de longue durée peut, également dans les nations industrialisées et à vocation tertiaire, représenter un grave danger pour la cohésion sociétale et conduire à la marginalisation irréversible de certaines couches de la population, ce qui condui-

<sup>1)</sup> Arrondi, car la répercussion de l'augmentation est différée.

<sup>2)</sup> Arrondi, car la répercussion de l'augmentation est différée.

rait à une déstabilisation de la structure sociale. Une amélioration de la protection contre le chômage de longue durée et des mesures dans le domaine du marché du travail axées de manière générale sur une réinsertion durable des chômeurs dans la vie active permettront de lutter contre ce danger.

## **322 Conséquences économiques**

Par le biais des répercussions immédiates sur le marché du travail des modifications exposées dans la partie spéciale, le projet tient, dans son ensemble, largement compte des données économiques. Les économies réalisées dans le domaine des prestations, d'une part, et l'introduction des contributions fédérales et cantonales, d'autre part, permettent de maintenir les charges des entreprises liées aux salaires aussi bas que possible. Le projet de révision rejoint par là la politique de revitalisation de notre économie prônée par le Conseil fédéral. Il est supportable et constitue une mesure supplémentaire indispensable pour maîtriser les suites d'une adaptation inévitable des structures économiques. A ce sujet, le Conseil fédéral entend examiner la charge représentée par les cotisations aux assurances sociales sur le travail comme facteur de production.

## **4 Programme de la législation**

La révision de la loi sur l'assurance-chômage a été annoncée en complément dans le rapport du 25 mars 1992 sur le programme de législation 1991-1995 (FF 1992 III 179).

## **5 Relation avec le droit européen**

La Communauté européenne ne connaît actuellement aucune harmonisation des prescriptions juridiques en matière de protection contre le chômage, mais se limite, dans son Règlement n° 1408/71, à édicter des dispositions de coordination devant garantir la libre circulation des personnes.

Lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 1993, les chefs d'Etat ou de gouvernement, conscients des problèmes posés par le taux de chômage extrêmement élevé que connaît l'Europe, ont défini une stratégie pour rétablir une croissance durable, renforcer la compétitivité des industries européennes et réduire le chômage. La Commission a été invitée à présenter un livre blanc sur la stratégie à moyen terme en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi; il sera à l'ordre du jour du prochain sommet européen de décembre.

Le protocole sur la politique sociale contenu dans le Traité sur l'Union européenne prévoit que la Communauté et les Etats membres ont pour objectifs, notamment, la promotion de l'emploi et des conditions de travail, ainsi que l'instauration d'une protection sociale adéquate. Il se dessine par conséquent en Europe un véritable marché européen du travail.

Le projet de révision est compatible avec ces dispositions et n'entraîne aucune divergence avec le droit communautaire.

## **6 Bases juridiques**

### **61 Constitutionnalité**

Le droit de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage découle de l'article 34<sup>novies</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution (art. 34<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. a et e, cst. pour l'indemnité en cas d'insolvabilité).

Les garanties de financement prévues par la constitution sont respectées (limitation du taux de cotisation et salaires légalement soumis à cotisation, condition des circonstances extraordinaires pour l'octroi de contributions fédérales et cantonales).

L'introduction d'une couverture d'assurance à la suite d'une période consacrée à l'éducation des enfants, prévue à l'article 13 du projet, élimine une discrimination indirecte des femmes.

### **62 Délégation du droit de légiférer**

Le projet confère au Conseil fédéral plusieurs nouveaux droits de légiférer et en étend d'autres. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'adapter la compétence du Conseil fédéral aux nouvelles conditions du marché du travail (compétence élargie concernant le taux de cotisation, les délais d'attente, la durée d'indemnisation maximale, etc.).

Le Conseil fédéral se voit conférer le droit – sur le plan purement technique – de déterminer la période de contrôle (art. 18, 2<sup>e</sup> al.).

Selon l'article 30, 5<sup>e</sup> alinéa, il peut, pour des cas déterminés, fixer une durée minimale de suspension du droit à l'indemnisation.

Le Conseil fédéral pourra dorénavant fixer variablement le délai d'attente relatif à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, fixé jusqu'ici uniformément à un demi-jour par mois. Un échelonnement des jours de carence à la charge de l'employeur est ainsi visé (nombre de jours de carence plus élevé lors d'une réduction d'horaire de durée plus longue).

**Abréviations****Liste des milieux consultés***Cantons*

AR	Appenzell A. Rh.
AI	Appenzell I. Rh.
AG	Aargau
BS	Basel-Stadt
BL	Basel-Landschaft
BE	Bern
GE	Genève
GL	Glarus
GR	Graubünden
FR	Fribourg
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuchâtel
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
TG	Thurgau
SH	Schaffhausen
SZ	Schwyz
SO	Solothurn
SG	St. Gallen
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zug
ZH	Zürich

*Partis*

AP	- Autopartei Parti des automobilistes
GPS	- Grüne Partei
PES	- Parti écologiste suisse
	- Junge FDP St. Gallen
Juso Schweiz	- Schweizerische JungsozialistInnen Jeunesse Socialiste Suisse
LPS	- Liberale Partei der Schweiz
PLS	Parti libéral suisse
SD	- Schweizer Demokraten
DS	Démocrates Suisses
SP	- Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti Socialiste Suisse

SVP	– Schweizerische Volkspartei
UDC	Union démocratique du Centre
LdU	– Landesring der Unabhängigen
AdI	Alliance des Indépendants
FDP	– Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
PRD	Parti radical-démocratique suisse
CVP	– Christlichdemokratische Volkspartei
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse

#### *Organisations syndicales*

fips	– Fédérations Interprofessionnelle des Salariés
FRE	– Fédération romande des employés
	– Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
UFPA	Union féd. du personnel des adm. et des entreprises publiques
GBI	– Gewerkschaft Bau und Industrie
SIB	Syndicat de l'industrie et du bâtiment
LFSA	– Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer
USSA	Union Suisse des syndicats autonomes
CNG	– Christlichnat. Gewerkschaftsbund der Schweiz
CSCS	Conféd. des syndicats chrétiens de Suisse
SGB	– Schweiz. Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
SIT	– Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs
VSA	– Vereinig. Schweiz. Angestelltenverbände
FSSE	Féd. des sociétés suisses d'employés

#### *Organisations patronales de l'économie*

	– Schweizerische Bankiervereinigung
ASB	Association suisse des banquiers
FRSP	– Féd. Romande des Syndicats Patronaux
SGV	– Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisse des arts et métiers
SHIV	– Schweiz. Handels- und Industrie-Verein «Vorort»
	Union suisse du commerce et de l'industrie
VSIG	– Vereinigung des Schweiz. Import- und Grosshandels
FSI	Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros
ZSAO	– Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber- Organisationen
UCAPS	Union centrale des associations patronales
SBV	– Schweizerischer Bauernverband
USP	Union Suisse des Paysans

### *Offices fédéraux*

- EDA – Eidg. Dep. für auswärtige Angelegenheiten
- DFAE – Dép. féd. des affaires étrangères
- EMD – Eidg. Militärdepartement
- DMF – Dép. militaire féd.
- BSV – Bundesamt für Sozialversicherung
- OFAS – Office féd. des assurances sociales
- EVG – Eidg. Versicherungsgericht
- TFA – Tribunal féd. des assurances
- Eidg. Kommission für berufliche Vorsorge
- Commission féd. de la prévoyance professionnelle

### *Autres milieux intéressés*

- Arbeitsgemeinschaft Arbeitslosenversicherung
- Arbeitsgemeinschaft für Personalvorsorge
- Arbeitsgemeinschaft Frau und Politik
- Association suisse des centres sociaux protestants
- AO – Auslandschweizer-Organisation
- OSE – Organisation des Suisses de l'étranger
- ASKIO – Behinderten-Selbsthilfe Schweiz
- ASKIO – Entraide Suisse Handicap
- BSF – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
- ASF – Alliance de sociétés féminines suisses
- Caritas Schweiz
- Caritas Suisse
- Centre patronal
- Communauté sociale interprofessionnelle
- Coop Schweiz
- Coop Suisse
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
- Commission fédérale pour les questions féminines
- EFS – Evangelischer Frauenbund der Schweiz
- FSFP – Féd. suisse des femmes protestantes
- VESAK – Vereinigung Schweiz. Arbeitslosen-Komitees
- FEDAC – Fédération des associations de défense des chômeurs/euses
- FRA B – Frauenliste Basel
- FraP – Frauen machen Politik
- Frauenzentrale Graubünden
- Groupements patronaux vaudois
- Gruppe direkt betroffener Arbeitslosen
- Interkantonaler Verband für Personalvorsorge
- Association intercantonale pour la prévoyance en faveur du personnel
- Komitee gegen die Jugendarbeitslosigkeit
- Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren
- Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales

- Migros-Genossenschafts-Bund
- Municipalité de Lausanne
- Öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Aargau
- Pro Infirmis
- Saffa-Treuhand/Betriebsberatung/Bürgschaften
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderteter
- SAEB
- FSIH Féd. suisse pour l'intégration des Handicapés
- SAH – Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
- OSEO Oeuvre suisse d'Entraide Ouvrière
- Schweizerischer Baumeisterverband
- SSE Société Suisse des Entrepreneurs
- SBS – Schweizerischer Berufsverband dipl. SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen
- ASAS Ass. suisse des assistants sociaux diplômés et des éducateurs spécialisés
- SBK – Schweizerische Bischofskonferenz
- CES Conférence des évêques suisses
- SGF – Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein
- SEK – Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
- FEPS Fédération des Eglises protestantes de la Suisse
- SG – Schweizerischer Gemeindeverband
- Ass. des Communes Suisses
- SHV – Schweizerischer Hotelierverein
- SSH Société suisse des hôteliers
- Schweizerisches Institut für Berufspädagogik
- SIV – Schweizerischer Invalidenverband
- ASI Ass. suisse des invalides
- SKF – Schweizerischer Katholischer Frauenbund
- LFC Ligue suisse des femmes catholiques
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
- Conférence suisse des déléguées à l'égalité
- SKöF – Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
- CSIAP Conférence suisse des institutions d'assistance publique
- SLFV – Schweizerischer Landfrauenverband
- UPS Union des paysannes suisses
- Schweizerischer Städteverband
- Union des villes suisses
- SVALK – Schweizerischer Verband von Arbeitslosenkassen der privaten Wirtschaft
- FCACE Féd. suisse des caisses d'assurance-chômage de l'Economie privée
- SVF – Schweizerischer Verband für Frauenrechte
- ADF Ass. suisse pour les droits de la femme
- PKU – Schweizerische Vereinigung privater Kranken- und Unfallversicherer

- AMA                    Ass. suisse des assureurs privés maladie et accidents  
 – Schweizerische Vereinigung der Versicherungs-  
 mathematiker  
 Ass. suisse des actuaire
- Sofaro                – Schweizerischer Wirtverband  
 – Selbsthilfe-Organisation für Arbeitssuchende der Region  
 Olten  
 – Société des Jeunes Commerçants  
 – Städtisches Arbeitsamt Zürich
- SUVA                 – Schweiz. Unfallversicherungsanstalt
- CNA                  Caisse nationale suisse d'assurance  
 – Stiftung Auffangeinrichtung BVG
- VAK                  – Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen der Schweiz  
 und des Fürstentums Liechtenstein
- ACC                  Ass. des Caisses Publiques d'Assurance-Chômage de  
 Suisse et de la Principauté de Liechtenstein
- VSAA                – Verband Schweizerischer Arbeitsämter
- AOST                Ass. des offices suisses du travail
- VSHL                – Verband Schweizerischer Heizungs- und Lüftungsfirmer
- ASCV                Ass. suisse des entreprises de chauffage et ventilation
- VSS                  – Verband der Schweizerischen StudentInnenenschaften
- UNES                Union Nationale des Etudiants(es) de Suisse  
 – Verein aktiver Staatsbürgerinnen Zürich  
 – Verein Feministische Wissenschaft Schweiz  
 Ass. Suisse Femmes Féminisme Recherche  
 – Vereinigung der Verbandsausgleichskassen  
 Ass. des caisses de compensation professionnelles  
 – Vorsorgeforum 2. Säule  
 Forum 2<sup>e</sup> pilier  
 – Vorsteherin des Sozialamtes der Stadt Zürich

N36469

# Loi sur l'assurance-chômage (LACI)

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 29 novembre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 25 juin 1982<sup>2)</sup> sur l'assurance-chômage est modifiée comme il suit:

#### *Art. 3*    Calcul des cotisations

<sup>1</sup> Les cotisations sont calculées d'après le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS; toutefois, par rapport de travail, ce salaire ne dépassera pas deux fois et demie le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

<sup>2</sup> Lorsque la durée de l'occupation est inférieure à une année, le montant annuel maximum est calculé proportionnellement. Le Conseil fédéral règle les détails.

#### *Art. 4*    Taux de cotisation

<sup>1</sup> Les cotisations s'élèvent à 2 pour cent du salaire déterminant (art. 3). Elles sont à parts égales à la charge du travailleur et de l'employeur. Les travailleurs dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (art. 6 LAVS) paient la cotisation pleine et entière.

<sup>2</sup> Au besoin, le Conseil fédéral peut réduire le taux de cotisation ou l'augmenter jusqu'à 3 pour cent au maximum.

#### *Art. 13, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2bis</sup> Les personnes qui, à l'issue de la période consacrée à l'éducation de leurs propres enfants de moins de seize ans, sont contraintes d'exercer une activité salariée, pourront également porter en compte la période durant laquelle elles n'étaient pas partie à un rapport de travail en raison de leur activité éducative.

<sup>1)</sup> FF 1994 I 340

<sup>2)</sup> RS 837.0; RO 1993 1066

*Art. 14, 4<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation n'ont droit à l'indemnité de chômage, la première fois durant le délai-cadre, qu'après un délai d'attente de six mois au plus fixé par le Conseil fédéral.

*Art. 15, 4<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>4</sup> Les chômeurs qui, avec l'autorisation de l'autorité cantonale, exercent une activité bénévole dans le cadre d'un projet pour chômeurs sont considérés comme étant aptes au placement.

*Art. 16 Travail convenable*

<sup>1</sup> En principe, le chômeur doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage.

<sup>2</sup> N'est pas réputé convenable et est par conséquent exclu de l'obligation d'accepter, un travail qui:

- a. N'est pas conforme aux usages professionnels et locaux et, en particulier, ne satisfait pas aux conditions des conventions collectives ou des contrats-type de travail;
- b. Ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes du chômeur ou de l'activité qu'il a précédemment exercée;
- c. Ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé du chômeur;
- d. Compromet dans une notable mesure le retour du chômeur dans sa profession;
- e. Doit être accompli dans une entreprise où l'on ne travaille pas normalement en raison d'un conflit collectif de travail;
- f. Nécessite un déplacement de plus de deux heures pour l'aller et de plus de deux heures pour le retour, qui n'offre pas de possibilités de logement appropriées au lieu de travail ou qui, dans la deuxième hypothèse, ne permet à l'assuré de remplir ses devoirs envers ses proches qu'avec de notables difficultés; ou
- g. Exige du travailleur une disponibilité sur appel constante dépassant le cadre de l'occupation garantie.

<sup>3</sup> Après quatre mois de chômage, le 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, n'est plus applicable. Le Conseil fédéral peut, de manière générale ou pour certaines catégories d'assurés, prolonger ou raccourcir ce délai.

<sup>4</sup> Le 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, n'est pas applicable à l'assuré dont la capacité de travail est réduite. Toute activité dont la rémunération est inférieure à ce qu'elle devrait être en fonction de la capacité de travail réduite est exclue de l'obligation d'accepter.

*Art. 17, 2<sup>e</sup> al., deuxième phrase (nouvelle)*

<sup>2</sup> . . . L'organe de compensation (art. 83) peut libérer totalement ou partiellement l'autorité cantonale de l'exécution du contrôle si des structures propres à garantir un placement efficace sans contrôle existent.

*Art. 18, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral détermine la période de contrôle.

*Art. 22, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Une indemnité journalière s'élevant à 70 pour cent du gain assuré est octroyée aux assurés qui:

- a. N'ont pas l'obligation d'entretien envers des enfants; et
- b. Bénéficient d'une indemnité journalière entière dont le montant dépasse 130 francs; et
- c. Ne sont pas invalides.

<sup>3</sup> Dans les limites du délai-cadre (art. 9, 2<sup>e</sup> al.), l'indemnité journalière, mais non le supplément, est réduite de 5 pour cent après le versement de 125 indemnités journalières, puis de 5 pour cent du dernier montant après le versement de 250 indemnités journalières. Si, après avoir touché des indemnités journalières, l'assuré a exercé une activité soumise à cotisation durant un laps de temps minimum fixé par le Conseil fédéral, il a droit à nouveau, dans les limites de ce qu'il peut prétendre (art. 27), à 125 indemnités journalières pleines et entières au maximum.

<sup>5</sup> *Abrogé*

*Art. 22a (nouveau) Cotisations aux assurances sociales*

<sup>1</sup> L'indemnité de chômage est considérée comme un salaire déterminant au sens de la LAVS.

<sup>2</sup> La caisse déduit du montant de l'indemnité la part de cotisation due par le travailleur et la verse à la caisse de compensation AVS compétente avec la part patronale dont elle doit s'acquitter. Le Conseil fédéral peut régler la procédure en dérogeant aux dispositions de la LAVS.

<sup>3</sup> De même, la caisse déduit du montant de l'indemnité la part des cotisations à la prévoyance professionnelle, afin de garantir la couverture d'assurance en cas d'invalidité ou de décès du chômeur, et la verse à l'institution supplétive de prévoyance professionnelle avec la part patronale dont elle doit s'acquitter. Le Conseil fédéral fixe le montant des cotisations et règle la procédure.

*Art. 23, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> Est réputé gain assuré le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS qui est réalisé normalement au cours d'un ou de plusieurs rapports de travail

durant une période de référence, y compris les allocations régulièrement versées et convenues contractuellement, dans la mesure où elles ne sont pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail. Le montant maximum du gain assuré correspond à celui de l'assurance-accidents obligatoire. Le gain n'est pas réputé assuré lorsqu'il n'atteint pas un montant minimum. Le Conseil fédéral détermine la période de référence et fixe le montant minimum.

<sup>4</sup> Lorsque le calcul du gain assuré est basé sur un gain intermédiaire que l'assuré a obtenu durant le délai-cadre relatif à la période de cotisation (art. 9, 3<sup>e</sup> al.), les indemnités compensatoires (art. 24) sont prises en considération dans le calcul du gain assuré comme si elles étaient soumises à cotisation.

*Art. 24, 4<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> Le droit au sens du 2<sup>e</sup> alinéa persiste durant les douze premiers mois au plus d'une telle activité, et durant deux ans au plus pour les assurés qui ont une obligation d'entretien envers des enfants ou qui sont âgés de plus de 45 ans.

*Art. 27, 5<sup>e</sup> al., deuxième et troisième phrases (nouvelles)*

<sup>5</sup> ... Ce nombre n'excédera toutefois pas 400. La durée de la prolongation doit toujours être limitée.

*Art. 28, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase*

*Abrogée*

*Art. 30, 3<sup>e</sup> al., troisième phrase, et 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3</sup> ... La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder 60 jours par motif de suspension. ...

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral peut prescrire une durée minimale de suspension pour certains comportements.

*Art. 32, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Pour chaque période de décompte, on déduit de la perte de travail à prendre en considération un délai d'attente, fixé par le Conseil fédéral, de trois jours au plus.

*Art. 35, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> La perte de travail supérieure à 85 pour cent de l'horaire normal de l'entreprise ne peut excéder quatre périodes de décompte.

*Art. 40 Prescriptions de contrôle*

<sup>1</sup> En règle générale, on ne procède à aucun contrôle par timbrage en cas de réduction de l'horaire de travail.

<sup>2</sup> L'autorité cantonale peut toutefois ordonner un contrôle par timbrage.

*Art. 51, 2<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> N'ont pas droit à l'indemnité les personnes qui fixent les décisions que prend l'employeur – ou peuvent les influencer considérablement – en qualité d'associé ou de détenteur d'une participation financière.

*Art. 52, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> L'indemnité couvre les créances de salaire portant sur les six derniers mois du rapport de travail, jusqu'à concurrence, pour chaque mois, du montant maximum selon l'article 23. Les allocations dues aux travailleurs sont réputées partie intégrante du salaire.

*Art. 65, 1<sup>er</sup> al., phrase introductive*

<sup>1</sup> Les assurés dont le placement est difficile qui accomplissent une initiation au travail dans une entreprise, recevant de ce fait un salaire réduit, peuvent bénéficier d'allocations d'initiation au travail lorsque:

...

*Art. 66a (nouveau) Allocations de formation*

<sup>1</sup> L'assurance peut octroyer des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans au chômeur qui:

- a. Remplit l'une des conditions fixées à l'article 60, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b;
- b. Est âgé de 30 ans au moins;
- c. N'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation.

<sup>2</sup> Les allocations sont octroyées uniquement si l'assuré est en possession d'un contrat de formation comportant un programme de formation et garantissant qu'il recevra, une fois sa formation achevée, un certificat correspondant.

<sup>3</sup> La formation doit correspondre aux aptitudes de l'assuré et améliorer son aptitude au placement.

*Art. 66b (nouveau) Montant et durée des allocations de formation*

<sup>1</sup> L'employeur paye au travailleur un salaire qui équivale au moins au salaire d'apprenti correspondant et qui tient compte de façon appropriée de ses expériences professionnelles.

<sup>2</sup> Les allocations de formation correspondent à la différence entre le salaire effectif et un montant maximum fixé par le Conseil fédéral.

<sup>3</sup> Les allocations de formation sont versées par l'employeur avec le salaire convenu. L'employeur doit payer les charges sociales y afférentes et déduire à l'employé la part des cotisations qui lui incombe.

<sup>4</sup> Le délai-cadre pour les assurés bénéficiant d'allocations de formation est de quatre ans.

## **Section 2a: Encouragement d'une activité indépendante (nouvelle)**

### *Art. 71a* Principe

<sup>1</sup> L'assurance peut apporter un soutien à l'assuré au chômage ou sur le point de l'être qui projette de se lancer dans une activité indépendante durable.

<sup>2</sup> Elle verse 60 indemnités journalières au plus durant la phase d'élaboration du projet.

### *Art. 71b* Droit aux prestations

L'assuré peut prétendre des indemnités journalières:

- a. S'il est au chômage ou sur le point de l'être sans qu'il ait commis de faute;
- b. S'il justifie d'une période de cotisation, de six mois au moins durant le délai-cadre (art. 9, 3<sup>e</sup> al.);
- c. S'il est âgé de 20 ans au moins;
- d. S'il présente un projet d'activité indépendante durable et économiquement viable.

### *Art. 71c* Procédure

<sup>1</sup> L'assuré présente une demande à l'autorité cantonale. Le Conseil fédéral règle les détails.

<sup>2</sup> L'assuré est libéré des obligations prévues à l'article 17 et ne doit pas être apte au placement pendant la période où il perçoit des indemnités journalières.

### *Art. 71d* Issue de la phase d'élaboration du projet

<sup>1</sup> Au terme de la phase d'élaboration du projet, mais au plus tard lorsqu'il perçoit la 60<sup>e</sup> indemnité journalière, l'assuré communique à l'autorité cantonale s'il prend une activité indépendante.

<sup>2</sup> Si, au terme de la phase d'élaboration du projet, l'assuré prend une activité indépendante, le délai-cadre pour l'octroi ultérieur d'éventuelles indemnités journalières est de quatre ans.

<sup>3</sup> Si, au terme de la phase d'élaboration du projet, l'assuré renonce à prendre une activité indépendante et que l'échec du projet est imputable à sa propre faute,

l'autorité cantonale peut suspendre son droit aux indemnités journalières pour 25 jours au maximum.

*Art. 74 Subventions visant à promouvoir le placement*

<sup>1</sup> L'assurance peut allouer des subventions visant à promouvoir la formation du personnel chargé du placement des chômeurs.

<sup>2</sup> *L'actuel alinéa unique devient le 2<sup>e</sup> alinéa.*

*Art. 75, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau), 2<sup>e</sup> al., première phrase, et 3<sup>e</sup> al., première phrase*

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

<sup>2</sup> La commission de surveillance décide de l'allocation de subventions visant à encourager la formation du personnel chargé du placement, la recherche en matière de marché du travail et le placement des chômeurs. . . .

<sup>3</sup> Les subventions visant à encourager la formation du personnel chargé du placement, la recherche en matière de marché du travail et le placement des chômeurs peuvent atteindre 20 à 50 pour cent des frais pouvant être pris en compte. . . .

*Art. 82, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al., deuxième phrase*

<sup>1</sup> Le fondateur répond envers la Confédération des dommages que sa caisse a causés intentionnellement ou par négligence grave dans l'exécution de ses tâches.

<sup>3</sup> *La deuxième phrase est abrogée.*

*Art. 83, 1<sup>er</sup> al., let. o et p (nouvelles) et 2<sup>e</sup> al., let. f (nouvelle)*

<sup>1</sup> L'organe de compensation:

- o. Gère le centre informatique des caisses;
- p. Coordonne l'exécution des mesures préventives et peut en préparer la conception.

<sup>2</sup> L'organe de compensation soumet à la commission de surveillance:

- f. Le budget et les comptes du centre informatique.

*Art. 85a, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., deuxième phrase*

<sup>1</sup> Le canton répond envers la Confédération des dommages causés par l'office cantonal ou les offices communaux du travail qui n'exécutent pas correctement leurs tâches, soit intentionnellement, soit par négligence grave.

<sup>2</sup> *La deuxième phrase est abrogée.*

*Art. 90, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., ainsi que 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>2</sup> Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons accordent à parts égales des montants non remboursables s'élevant ensemble à 10 pour cent au maximum des dépenses globales de l'assurance.

<sup>3</sup> Il y a circonstances exceptionnelles lorsque le taux de cotisation atteint 3 pour cent et que les cotisations additionnées aux réserves du fonds de compensation sont insuffisantes pour faire face aux obligations courantes. Le Conseil fédéral règle les détails.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral fixe les parts cantonales selon une clé de répartition, en tenant compte de la capacité financière des cantons et de l'importance du chômage sur leur territoire.

<sup>5</sup> Si les montants selon le 2<sup>e</sup> alinéa ne suffisent pas à couvrir les dépenses de l'assurance, la Confédération accorde au fonds de compensation des prêts à un taux correspondant au coût de revient du financement du capital.

*Art. 92, 7<sup>e</sup> à 9<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>7</sup> Le fonds de compensation verse au canton une contribution pour les frais supplémentaires de placement qui lui incombent en raison d'un chômage prononcé et persistant. Le Conseil fédéral règle les détails.

<sup>8</sup> Les frais d'administration du centre informatique sont à la charge du fonds de compensation.

<sup>9</sup> Le fonds de compensation verse à l'institution supplétive une compensation appropriée pour les frais supplémentaires occasionnés par l'exécution de la prévoyance professionnelle selon l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la loi fédérale du 25 juin 1982<sup>1)</sup> sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP).

*Art. 110a (nouveau) Essais-pilotes*

<sup>1</sup> Après consultation de la commission de surveillance, l'organe de compensation peut autoriser des essais-pilotes de durée limitée dérogeant à la loi, dans la mesure où ils servent à expérimenter des nouvelles mesures concernant le marché du travail.

<sup>2</sup> Des dérogations aux articles premier à 6, 8, 15, 16, 18, 22 à 27, 30, 51 à 58 et 90 à 121 sont exclues.

<sup>3</sup> Les essais-pilotes ne doivent pas entraver les droits des bénéficiaires de prestations prévus par la loi.

*Art. 112a (nouveau) Service de médiation*

Le Conseil fédéral peut créer un service de médiation indépendant de l'administration.

<sup>1)</sup> RS 831.40; RO ...

*Art. 117a (nouveau)* Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

La loi fédérale du 25 juin 1982<sup>1)</sup> sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité est modifiée comme il suit:

*Art. 2, titre médian et al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

Assurance obligatoire des salariés et des chômeurs

<sup>1bis</sup> Les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-chômage sont soumis à l'assurance obligatoire en ce qui concerne les risques de décès et d'invalidité.

*Art. 10, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., première phrase, et 3<sup>e</sup> al., deuxième phrase*

<sup>1</sup> L'assurance obligatoire commence en même temps que les rapports de travail, pour les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-chômage, le jour où ils perçoivent pour la première fois une indemnité de chômage.

<sup>2</sup> L'obligation d'être assuré cesse à la naissance du droit aux prestations de vieillesse, en cas de dissolution des rapports de travail, lorsque le salaire minimum n'est plus atteint ou que le versement d'indemnités journalières de l'assurance-chômage est suspendu. . . .

<sup>3</sup> . . . Si un rapport de prévoyance existait auparavant, c'est la nouvelle institution de prévoyance qui est compétente.

*Art. 47* Interruption de l'assurance obligatoire

<sup>1</sup> L'assuré qui cesse d'être assujéti à l'assurance obligatoire peut maintenir sa prévoyance professionnelle ou sa seule prévoyance vieillesse, dans la même mesure que précédemment, soit auprès de la même institution de prévoyance, si les dispositions réglementaires le permettent, soit auprès de l'institution supplétive.

<sup>2</sup> Il peut également maintenir dans la même mesure que précédemment sa prévoyance contre les risques de décès et d'invalidité auprès de l'institution supplétive.

*Art. 60, 2<sup>e</sup> al., let. e (nouvelle)*

<sup>2</sup> Elle est tenue:

e. D'affilier l'assurance-chômage et de réaliser la couverture obligatoire des bénéficiaires d'indemnités journalières annoncés par cette assurance.

<sup>1)</sup> RS 831.40; RO . . .

*Art. 118, 1<sup>er</sup> al., let. d (nouvelle)*

<sup>1</sup> Sont abrogés:

d. L'arrêté fédéral du 19 mars 1993<sup>1)</sup> sur les mesures en matière d'assurance-chômage.

II

*Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> Si cette modification légale entre en vigueur en cours d'année civile, le nouveau taux de cotisation et le nouveau montant maximum sont applicables aux salaires afférents à cette même année qui sont versés après l'entrée en vigueur de la révision, indépendamment de la période pour laquelle ils sont dus.

<sup>2</sup> Les montants dus pour l'année de l'entrée en vigueur de la révision légale par la Confédération et les cantons, conformément à l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, sont déterminés *pro rata temporis* à partir de la date de la mise en vigueur. Le douzième du montant annuel est dû pour chaque mois à compter de cette date, jusqu'à la fin de la même année.

III

*Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36469

## **Message à l'appui de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) du 29 novembre 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.095
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.02.1994
Date	
Data	
Seite	340-386
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 661

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.