

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

(Du 15 novembre 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de modification de la loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage.

1 Aperçu

Le présent projet de loi prévoit une augmentation du gain assurable contre le chômage ainsi qu'une amélioration des indemnités journalières.

2 Partie générale

21 Situation initiale

La loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage (LAC) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Les dispositions concernant le gain maximum assurable et le montant de l'indemnité journalière ont été modifiées pour la première fois par la révision de la loi du 20 mars 1959, puis une deuxième fois par celle du 29 septembre 1966. Les taux actuels sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1967.

En assurance-chômage, l'indemnité journalière se compose d'une indemnité de base et de suppléments pour les assurés remplissant des obligations d'entretien ou d'assistance. L'indemnité journalière ne peut dépasser au total 85 pour cent du gain assuré. Tandis que les suppléments sont constitués de montants en francs, l'indemnité de base est calculée à tant pour cent du gain assuré; ce taux se réduit à partir d'un gain assuré déterminé (dégression). Le gain assurable comporte une limite supérieure.

Par conséquent, le montant de l'indemnité de chômage est déterminé par le gain assuré – et donc par le gain assurable – ainsi que par les taux de l'indemnité de base et des suppléments.

211 *Les taux en vigueur et leur développement historique*

À l'origine, le *maximum du gain journalier assurable* (art. 20, 4^e al., in fine) était fixé à 24 francs; puis il a été porté à 32 francs en 1959 et, en 1966, à 48 francs.

Le taux de l'*indemnité de base* (art. 31, 2^e al.) s'élève, d'une part, à 65 pour cent du gain assuré pour les assurés qui remplissent au moins une obligation d'entretien ou une obligation d'assistance dans une notable mesure; d'autre part, à 60 pour cent pour les autres assurés. Ces taux n'ont jamais été modifiés depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le chiffre de début de la dégression, qui déclenche la réduction des taux indiqués, s'élevait à l'origine à 10 francs; il fut augmenté à 17 en 1959 et à 24 francs en 1966. Jusqu'en 1966, le taux dégressif était de 1 pour cent par franc du gain assuré dépassant la limite dégressive; depuis lors, ce taux n'atteint plus que $\frac{1}{2}$ pour cent. La dégression afférente à l'indemnité de base a pour effet d'échelonner l'indemnité journalière de sorte que les assurés des classes supérieures de salaires reçoivent, par rapport à leur gain assuré, une indemnité journalière plus faible que les assurés des classes inférieures. Ainsi, par exemple, d'après la réglementation en vigueur, la dégression se chiffre à 12 pour cent lorsque le gain assuré égale le maximum du gain assurable, en sorte que l'indemnité de base atteint encore 48 pour cent (60 — 12) pour l'assuré sans obligations d'entretien ou d'assistance, et à 53 pour cent (65 — 12) pour l'assuré remplissant de telles obligations dans une mesure notable.

Les *suppléments* (art. 31, 3^e al.) se montaient à l'origine à 1 fr. 50 pour la première personne entretenue ou assistée et à 60 centimes pour chacune des suivantes. Ces montants ont été relevés respectivement à 1 fr. 60 et 70 centimes en 1959 et à 2 francs et 1 franc en 1966.

212 *Les demandes tendant au relèvement de l'indemnité de chômage*

Dans son postulat du 10 juin 1970 – qui, entre-temps, a été classé, son auteur ne faisant plus partie du conseil – le conseiller national Berger invitait déjà le Conseil fédéral à relever le montant maximum du gain journalier assurable, les taux de l'indemnité de base, le chiffre de début de la dégression, ainsi que les suppléments accordés aux assurés qui remplissent des obligations d'entretien ou d'assistance. Le conseiller national Grolimund formulait des demandes semblables dans son postulat du 27 janvier 1971, qui a la teneur suivante:

Les gains journaliers assurables dans le cadre de l'assurance-chômage, qui ont été relevés la dernière fois le 1^{er} janvier 1967, ne sont plus adaptés aux conditions actuelles à cause du renchérissement et des améliorations réelles des salaires intervenus entre-temps.

Bien qu'il ne faille guère s'attendre, dans la situation économique actuelle ni dans un avenir rapproché, à une mise à contribution notable des caisses d'assurance-chômage, les prestations de cette assurance devraient cependant donner une protection suffisante aux assurés.

Le Conseil fédéral est donc invité à soumettre aux chambres fédérales un projet de dispositions augmentant de manière équitable les gains journaliers assurables ainsi que les indemnités versées aux assurés qui remplissent des obligations d'entretien ou d'assistance.

En outre, la Fédération suisse des ouvriers sur bois et du bâtiment revendiquait, à l'occasion de son congrès de l'automne 1971, une amélioration réelle des prestations par voie de modification de la loi actuelle, compte tenu des gains effectifs. Enfin, par lettre du 31 décembre 1971 adressée au chef du Département de l'économie publique, la Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux requérait aussi une adaptation des prestations à la hausse des salaires.

22 Appréciation critique de la situation initiale

Le plafond du gain assurable ne désavantage que les assurés dont le gain effectif dépasse cette limite. Du fait que ces assurés ne peuvent pas assurer la totalité de leur gain, le pourcentage de l'indemnité journalière à laquelle ils ont droit en cas de chômage, calculé par rapport à leur gain effectif, est d'autant plus défavorable que grande est la différence entre ce dernier et la limite d'assurance.

Le maximum actuel du gain journalier assurable de 48 francs (soit env. 1250 fr. par mois ou 6 fr. 25 à l'heure, compte tenu de la semaine de 46 h de travail) est sensiblement inférieur au gain horaire moyen des travailleurs (hommes et femmes ensemble) de 7 fr. 50 (soit env. 57 fr. 50 par jour ou 1500 fr. par mois), qui ressort de l'enquête de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail sur les salaires et les traitements versés en 1971. Malgré cela, un tiers seulement des membres des caisses étaient assurés en 1971 pour un gain journalier correspondant au maximum assurable de 48 francs; la moyenne du gain assuré s'est élevée à 44 francs environ. Cela tient avant tout au fait qu'en raison des limites d'assujettissement cantonales parfois basses, ce sont surtout les travailleurs obtenant des gains en dessous de la moyenne qui sont soumis à l'obligation de s'assurer. Que deux tiers des assurés ne soient pas encore touchés par la limitation du gain assurable, cela ne constitue toutefois pas un motif pour maintenir cette limite à son niveau actuel. Les travailleurs dont les revenus sont élevés devraient aussi pouvoir s'assurer de manière à être couverts suffisamment en cas de besoin. Sinon, c'est aisé à comprendre, l'assurance-chômage n'est pas intéressante pour eux, ce que vient confirmer l'exemple suivant: l'indemnité journalière d'un assuré obtenant un salaire mensuel de 1820 francs, qui pourvoit à l'entretien de son épouse et de deux enfants, se monte à 29 fr. 45 ou 42 pour cent du gain effectif de 70 francs par jour. L'assurance-chômage ne devrait toutefois pas se borner à couvrir toujours davantage les classes inférieures de salaires.

Pour les assurés dont le gain journalier effectif n'excède pas 48 francs – et ce sont actuellement les deux tiers environ de l'ensemble des assurés – une augmentation du gain assurable n'aura pas d'influence sur l'indemnité journalière. Les taux en vigueur de l'indemnité de base de 65 ou, selon le cas, de 60 pour cent qui, à partir d'un gain journalier assuré de 25 francs – soit pratiquement pour tous les assurés actuellement – sont notablement réduits par la dégression, doivent être considérés comme étant modestes et ont pour conséquence que l'assuré doit lui-même supporter une part importante de sa perte de gain en cas de chômage. Ces taux datent d'une époque où de nombreuses caisses devaient faire face à de très grandes difficultés financières et devaient être subventionnées dans une large mesure; ils ne correspondent plus aux fortunes actuelles des caisses en sorte qu'une augmentation appropriée paraît justifiée. A ce propos, nous estimons qu'il est aussi judicieux de renoncer à la dégression, étant donné le fait que celle-ci complique le calcul de l'indemnité et qu'elle le rend pratiquement incontrôlable pour les assurés. En ce qui concerne les suppléments, il y a lieu de rappeler qu'ils ne dépendent pas des salaires, ainsi que c'est le cas de l'indemnité de base, mais qu'ils sont fixés en francs et n'échappent donc pas à la dépréciation due au renchérissement. Considérant que, de fin 1966 à fin août 1972, le coût de la vie a augmenté de 26 pour cent, une augmentation appropriée des suppléments paraît opportune.

Tenant compte de l'augmentation des salaires et du coût de la vie survenus depuis l'année 1966, les demandes tendant à une élévation du gain assurable et à une amélioration de l'indemnité de chômage doivent donc être considérées comme étant pleinement justifiées.

221 Rapports avec la nouvelle conception

Le Département fédéral de l'économie publique ayant introduit, en date du 3 février 1972, une procédure de consultation au sujet d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage, il est permis de se demander si les améliorations nécessaires des prestations ne peuvent pas être entreprises dans le cadre de la revision fondamentale envisagée.

Celle-ci a avant tout pour but une rationalisation approfondie ainsi qu'un élargissement des buts dans le sens d'un accroissement de la mobilité professionnelle de l'assuré. Tout d'abord, il s'agit cependant de savoir si, pour atteindre ces objectifs, l'article 34^{ter} de la constitution doit être modifié. La procédure de consultation, qui doit servir de base de discussion pour la future marche à suivre, a montré que les avis exprimés à cet effet divergent très fortement sur l'orientation de la nouvelle réglementation et sur l'ampleur à lui donner. A l'heure actuelle et compte tenu de ces circonstances, il n'est pas encore possible de déterminer de manière exhaustive la marche à suivre quant à une revision profonde du droit en matière d'assurance-chômage. De toute façon, cette importante revision prendra beaucoup de temps, de sorte qu'il n'est pas possible

d'attendre jusque-là pour procéder à une adaptation du gain assurable et de l'indemnité de chômage aux nouvelles conditions de salaires. Les prestations doivent donc être augmentées préalablement par une revision particulière de la loi. Eu égard à la grande revision envisagée, cette petite revision ne devrait toutefois porter strictement que sur l'augmentation du gain assurable et des indemnités journalières. Elle devrait entrer en vigueur, si possible, dans le courant de l'année 1973.

23 Résultat des consultations

La question de l'augmentation du gain assurable et de l'indemnité de chômage a été soumise en premier lieu à la commission consultative de l'assurance-chômage. De l'avis unanime de cette commission, tant le gain assurable que l'indemnité de base et les suppléments doivent être augmentés aussi rapidement que possible et avant la grande revision. En revanche, les opinions quant à l'étendue des augmentations étaient en partie différentes; nous y reviendrons lorsque nous motiverons nos propositions.

Par circulaire du 9 août 1972, les cantons, les associations centrales d'employeurs et de travailleurs ainsi que les organisations faîtières des caisses d'assurance-chômage publiques et paritaires ont été invitées à nous faire part de leur avis au sujet du projet de revision qui leur était soumis et qui, sur le fond, correspond exactement au projet de loi ci-joint.

Tous les avis reçus – émanant de vingt-deux cantons et demi-cantons ainsi que de toutes les associations consultées – sont en principe favorables, sans exception aucune, à la revision de la loi proposée. Toutefois, l'Union suisse des paysans déclare que des améliorations allant au-delà de celles qui sont envisagées devraient être considérées comme exagérées. L'urgence de la revision a été soulignée dans un très grand nombre de réponses et le report à plus tard de tous les autres postulats ayant trait à la revision a été approuvé, dans l'intérêt d'une amélioration aussi rapide que possible des prestations. Lorsque nous motiverons nos propositions, nous reviendrons en particulier aux propositions différentes faites au sujet de questions de détail du projet.

Dans son rapport explicatif adressé aux destinataires de la procédure de consultation, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a demandé s'il ne serait pas opportun, pour l'avenir, de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'augmenter, par voie d'ordonnance, le gain assurable maximum et les suppléments si le développement pris par les salaires ou le coût de la vie exige une telle adaptation. L'ampleur et la rapidité avec lesquelles les salaires et le coût de la vie ont augmenté au cours de ces dernières années font que le gain assurable maximum surtout, mais aussi les taux des suppléments, sont à nouveau dépassés après une période relativement courte à la suite d'une adaptation de la loi. Ainsi, on doit convenir que les taux en vigueur, fixés depuis le 1^{er} janvier 1967, ne correspondent plus depuis longtemps aux conditions actuelles, ainsi que le relevait un postulat déposé en 1970 déjà.

Toutefois, par le fait qu'une modification de la loi entraîne toujours certaines complications et exige beaucoup de temps, il n'est pratiquement guère possible de tenir le rythme du développement des conditions effectives. Le transfert de compétence pour la mise à exécution des adaptations nécessaires constituerait un allègement non seulement pour l'administration, mais aussi pour les chambres fédérales et il faciliterait avant tout une adaptation rapide des taux à des conditions modifiées. L'idée en a été reprise dans diverses réponses reçues. C'est ainsi que les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville et Neuchâtel s'expriment en faveur d'un transfert au Conseil fédéral de la compétence d'adapter le gain assurable maximum et les suppléments; il en est de même du canton de Thurgovie pour le cas où la revision totale de l'assurance-chômage devrait se faire attendre encore plusieurs années. En ce qui concerne les associations, l'Union syndicale suisse, la Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux et l'Union suisse des syndicats autonomes se prononcent pour une telle innovation. En revanche, l'Union centrale des associations patronales suisses, l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Union suisse des arts et métiers s'opposent à une délégation de compétence de ce genre au Conseil fédéral, car elles sont d'avis que l'examen de cette question entre dans le cadre de la revision totale en préparation. Si les adaptations nécessaires du gain assurable maximum et des suppléments pouvaient, à l'avenir, s'effectuer par voie d'ordonnance, il en résulterait assurément des avantages importants; nous renonçons cependant à présenter une proposition à ce sujet, étant donné que les avis sont fort divergents. Dans l'intérêt d'une exécution aussi rapide et aisée que possible de cette revision partielle, nous ne voudrions pas compromettre notre projet par l'inclusion d'un point très discuté.

24 Propositions

241 Concernant le gain assurable (art. 20, 4^e al.)

Nous proposons de fixer le nouveau gain maximum assurable à 80 francs par jour. Il correspond à un gain mensuel de 2080 francs environ ou à un gain annuel s'élevant à presque 25 000 francs.

Dans la période de 1966 – alors que le gain maximum assurable était fixé à 48 francs – jusqu'en 1971, les salaires moyens, selon l'enquête sur les salaires et les traitements effectuée par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, ont augmenté de 46,3 pour cent. La nouvelle fixation proposée du gain assurable à 80 francs représente, par rapport au taux actuellement en vigueur, une augmentation de deux tiers (66,7%); elle excède ainsi l'augmentation des salaires précitée. De ce fait, il sera donc tenu compte de l'augmentation des salaires intervenue depuis 1971 déjà et de celle qui suivra encore probablement.

La Commission consultative pour l'assurance-chômage aurait, à une forte majorité, donné la préférence à une augmentation à 100 francs du gain assurable. Le canton de Genève, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, la Fédération des sociétés suisses d'employés, l'Union suisse des syndicats autonomes ainsi que le Groupement des caisses publiques d'assurance-chômage de Suisse proposent aussi de fixer à 100 francs le gain journalier maximum assurable. Ces propositions sont motivées avant tout par le fait qu'en matière d'assurance-accident obligatoire (CNA), le salaire pris en considération égale aussi ce montant maximum et qu'il y a lieu d'harmoniser les diverses branches de l'assurance sociale. Selon la manière de voir des organisations de travailleurs précitées, une augmentation du gain assurable jusqu'à concurrence de 100 francs tiendrait aussi mieux compte du développement intervenu dans les salaires et le coût de la vie ainsi que de celui auquel on peut encore s'attendre. En revanche, l'Union centrale des associations patronales suisses et le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ainsi que l'Union suisse des arts et métiers s'élèvent contre une augmentation du gain maximum assurable dépassant 80 francs, de même que la Fédération suisse des caisses paritaires d'assurance-chômage et l'Association suisse des salariés évangéliques. Les cantons de Zurich et Bâle-Ville donnent formellement la préférence au taux maximum de 80 francs sur celui de 100; le premier nommé, notamment, estime qu'une assurabilité du gain jusqu'à 100 francs ne serait plus compatible avec la cotisation uniforme pour tous les assurés appliquée par un grand nombre de caisses.

La fixation du gain assurable à 100 francs représenterait une augmentation de 108,3 pour cent. Les motifs militant en faveur d'une augmentation d'une telle importance n'apparaissent pas convaincants. C'est ainsi que l'«effet d'harmonisation» dont il est question ci-devant n'aurait pratiquement aucun poids. D'autre part, une augmentation jusqu'à concurrence de 80 francs ou 66,7 pour cent dépasse déjà notablement, ainsi que nous l'avons relevé, l'augmentation des salaires intervenue depuis l'année 1967. D'ailleurs, en cas d'une extension par trop importante du gain assurable, diverses caisses qui n'ont plus aujourd'hui qu'une, deux ou trois classes de cotisations devraient à nouveau en augmenter le nombre, ce qui provoquerait des complications administratives et entraînerait une augmentation des cotisations pour une certaine partie des assurés. Considérant les limites de revenu en vigueur dans les régimes cantonaux imposant l'assurance obligatoire, il faut admettre que quelques travailleurs seulement ayant un gain journalier supérieur à 80 francs feraient usage de la possibilité de s'assurer pour leur gain effectif; dès lors, il est fort douteux qu'il vaille la peine de s'accommoder des désavantages mentionnés ci-devant. Tous les cantons, à l'exception d'un seul, et la plupart des associations consultées ayant donné leur accord, en procédure de consultation, au taux maximum proposé de 80 francs, nous maintenons ce taux qui correspond aux conditions actuelles.

242 Concernant l'indemnité journalière (art. 31, 2^e et 3^e al.)

Nous proposons que les taux de l'indemnité de base soient augmentés de 5 pour cent chacun, c'est-à-dire de 65 à 70 pour cent du gain assuré pour les assurés qui remplissent au moins une obligation d'entretien ou d'assistance dans une notable mesure et de 60 à 65 pour cent pour les autres assurés. En outre – et cela en accord avec la commission consultative unanime – nous prévoyons d'abandonner la dégression, en sorte que les taux précités seraient applicables à tous les assurés, sans tenir compte de l'importance de leur salaire assuré. Par cette mesure, le calcul de l'indemnité journalière sera notablement simplifié et l'assuré pourra lui aussi le comprendre et le contrôler plus facilement. Au surplus, nous nous référons à nos remarques sous chiffre 22. Dans la procédure de consultation, l'abandon de la dégression ne rencontre aucune opposition et elle est formellement approuvée par de nombreux milieux. En revanche, l'Union centrale des associations patronales suisses et le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie comme aussi l'Union suisse des arts et métiers refusent l'augmentation proposée de l'indemnité de base de 5 pour cent. Ils considèrent celle-ci comme étant une question de structure devant être examinée dans le cadre de la revision totale envisagée. Quant à savoir si l'indemnité de base doit être fixée quelques pour-cent plus haut ou plus bas, il s'agit là d'une question d'appréciation qui n'a rien à voir avec la structure de l'assurance. En revanche, selon la Fédération suisse des syndicats chrétiens nationaux, un pourcentage plus élevé de l'indemnité de base pourrait être envisagé, ceci afin d'adapter les indemnités de chômage à celles de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA). Nous ne pourrions pas nous rallier à cette proposition déjà parce que, de ce fait, la marge disponible pour les suppléments entre l'indemnité de base et l'indemnité journalière maximum de 85 pour cent du gain assuré serait par trop restreinte (v. ch. 251, dernière phrase).

Nous proposons également d'augmenter les suppléments de 2 à 3 francs pour la première personne entretenue ou assistée et de 1 à 1 fr. 50 à partir de la deuxième personne. Cette augmentation de 50 pour cent excède sensiblement le taux du renchérissement de 26 pour cent survenu depuis la fin de 1966. Même si l'on tient compte du développement que prendront probablement les frais d'entretien ultérieurement, elle peut être considérée comme étant très large. D'autre part, en raison de l'application, il ne conviendrait pas de choisir des taux qui ne pourraient pas être exprimés pour le moins en demi-francs. Tandis que les milieux patronaux considèrent que l'augmentation des suppléments proposée est encore le maximum défendable, le canton de Genève et la Fédération suisse des employés présentent des propositions allant au-delà. Genève désirerait doubler les taux en les portant à 4 et 2 francs; la Fédération des sociétés suisses d'employés voudrait élever à 2 francs les suppléments à accorder à partir de la deuxième personne entretenue. Une telle augmentation des suppléments ne serait toutefois plus en rapport avec le renchérissement à

compenser. Pour le surplus, il ne faut pas perdre de vue que les allocations pour enfants accordées en vertu des lois cantonales font partie du gain assuré et, par là, influencent l'indemnité de base, sans compter que celle-ci est de 5 pour cent plus élevée en faveur des assurés ayant des obligations d'entretien. Il en résulte donc – en considérant aussi les suppléments – que les indemnités journalières des assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance sont nettement supérieures à celles des autres assurés.

25 Les répercussions des modifications proposées

251 Répercussions sur les taux des indemnités journalières

Les répercussions numériques de nos propositions sur les taux des indemnités journalières figurent dans les deux tableaux qui suivent.

Le *tableau 1* indique les taux des indemnités journalières – en haut en francs, en bas en pour-cent du gain assuré – qui résultent des modifications prévues dans le projet de loi, et cela pour les assurés sans obligations d'entretien ou d'assistance (A: indemnité de base 65 %, aucun supplément), assurés avec 1 à 6 obligations d'entretien ou d'assistance (U1–6: indemnité de base 70 %, 1–6 suppléments) et assurés avec une obligation d'assistance qui n'est pas réputée notable (A1: indemnité de base 65 %, 1 supplément). Pour des raisons de place, le tableau n'indique que les positions dont le gain journalier est divisible par 4; la détermination de l'indemnité journalière s'effectue pourtant toujours en l'occurrence dans la mesure du gain journalier arrondi au franc supérieur ou inférieur (art. 23, 1^{er} al., du règlement).

Le *tableau 2* montre de même manière les augmentations des indemnités journalières – également en francs et en pour-cent – qui en résultent dans les diverses positions par rapport à la réglementation en vigueur.

Par suite de l'augmentation de l'indemnité de base de 5 pour cent et de l'abandon de la dégression ainsi que par le relèvement des suppléments, le nombre des obligations d'entretien et d'assistance pouvant influencer l'importance de l'indemnité journalière diminue. En d'autres termes: l'indemnité journalière maximum possible de 85 pour cent du gain assuré sera atteinte avec un nombre notablement plus petit d'obligations d'entretien ou d'assistance que ce n'est le cas avec la réglementation en vigueur. C'est ainsi qu'un assuré ayant un gain de 48 francs (maximum assurable actuellement) doit remplir quinze obligations d'entretien afin d'obtenir l'indemnité journalière maximum possible de 40 fr. 80 (85 % de 48 fr.); selon la nouvelle réglementation envisagée, il obtient cette indemnité journalière déjà en remplissant quatre obligations d'entretien. Pour un gain assuré de 80 francs, l'indemnité journalière maximum possible de 68 francs sera atteinte avec sept obligations d'entretien.

Augmentation des indemnités journalières en comparaison de la réglementation actuelle

Tableau 2

Gain journalier assuré	Augmentation en francs							
Fr.	A	U1	U2	U3	U4	U5	U6	A1
16.—	—,80	1.20	—,20	—	—	—	—	1.80
20.—	1.—	2.—	1.—	—	—	—	—	2.—
24.—	1.20	2.20	1.80	—,80	—	—	—	2.20
28.—	1.95	2.95	3.15	2.15	1.15	—,15	—	2.95
32.—	2.90	3.90	4.40	3.70	2.70	1.70	—,70	3.90
36.—	3.95	4.95	5.45	5.35	4.35	3.35	2.35	4.95
40.—	5.20	6.20	6.70	7.20	6.20	5.20	4.20	6.20
44.—	6.60	7.60	8.10	8.60	8.20	7.20	6.20	7.60
48.—	8.15	9.15	9.65	10.15	10.35	9.35	8.35	9.15
52.—	10.75	11.95	12.45	12.95	13.45	12.75	11.75	11.75
56.—	13.35	14.75	15.25	15.75	16.25	16.15	15.15	14.35
60.—	15.95	17.55	18.05	18.55	19.05	19.55	18.55	16.95
64.—	18.55	20.35	20.85	21.35	21.85	22.35	21.95	19.55
68.—	21.15	23.15	23.65	24.15	24.65	25.15	25.35	22.15
72.—	23.75	25.95	26.45	26.95	27.45	27.95	28.45	24.75
76.—	26.35	28.75	29.25	29.75	30.25	30.75	31.25	27.35
80.—	28.95	31.55	32.05	32.55	33.05	33.55	34.05	29.95

	Augmentation en pour-cent							
Fr.	A	U1	U2	U3	U4	U5	U6	A1
16.—	8,3	9,7	1,5	—	—	—	—	15,5
20.—	8,3	13,3	6,3	—	—	—	—	14,3
24.—	8,3	12,5	9,7	4,1	—	—	—	13,4
28.—	12,0	15,0	15,3	9,9	5,1	0,6	—	16,2
32.—	16,2	18,1	19,6	15,7	11,0	6,7	2,9	19,6
36.—	20,3	21,3	22,5	21,2	16,6	12,3	8,3	23,1
40.—	25,0	25,0	26,0	26,9	22,3	18,1	14,1	27,2
44.—	30,0	29,0	29,8	30,5	28,1	23,8	19,9	31,7
48.—	35,4	33,3	33,9	34,5	34,0	29,7	25,7	36,5
52.—	46,6	43,5	43,8	44,0	44,2	40,5	36,2	46,9
56.—	57,9	53,7	53,6	53,5	53,4	51,4	46,7	57,3
60.—	69,2	63,9	63,4	63,0	62,6	62,2	57,2	67,7
64.—	80,5	74,1	73,3	72,5	71,8	71,1	67,6	78,0
68.—	91,8	84,3	83,1	82,0	81,0	80,0	78,1	88,4
72.—	103,0	94,5	93,0	91,5	90,1	88,9	87,7	98,8
76.—	114,3	104,7	102,8	101,0	99,3	97,8	96,3	109,2
80.—	125,6	114,9	112,7	110,5	108,5	106,7	104,9	119,6

A = Assurés sans obligations d'entretien ou d'assistance
 A1 = Assurés remplissant, à l'égard d'une personne, une obligation d'assistance qui n'est pas réputée notable
 U1-6 = Assurés remplissant envers 1 à 6 personnes des obligations d'entretien ou d'assistance réputées notables

Les deux tableaux montrent clairement que la nouvelle réglementation proposée apporte une amélioration notable des indemnités journalières pour presque tous les assurés. Les améliorations sont toutefois relativement peu sensibles à l'égard des gains assurés se situant en dessous de 30 francs environ; il se présente même quelques positions qui n'enregistrent aucune augmentation, ce qui provient du fait que ces assurés touchaient déjà jusqu'à ce jour le maximum légal de 85 pour cent du gain assuré. En outre, l'abandon de la dégression n'a aucune incidence à l'égard des salaires inférieurs à 24 francs. Les assurés qui appartiennent encore aujourd'hui à cette catégorie de gains représentent toutefois sans aucun doute une minorité insignifiante. En revanche, les améliorations sont particulièrement importantes pour les gains supérieurs à 48 francs car, dans ce cas, l'effet croissant de l'augmentation du gain assurable se produit également; mais il y a lieu de prendre en considération que, précisément, ces classes de gains étaient jusqu'à présent spécialement désavantagées par rapport à leur gain effectif. A titre d'exemple, signalons qu'un assuré avec son épouse et deux enfants (U3) ayant un gain journalier de 60 francs obtient, en vertu de la nouvelle réglementation, une indemnité journalière de 48 francs; cela représente, par rapport à l'ancienne indemnité journalière de 29 fr. 45, une augmentation de 18 fr. 55 ou 63 pour cent.

252 Répercussions sur l'indemnité journalière moyenne

Pour 1970, l'indemnité journalière moyenne s'élevait à 25 fr. 20. L'augmentation résultant des modifications proposées concernant le gain assurable, l'indemnité de base et les suppléments s'établit à 8 fr. 80 environ ou 35 pour cent, à la condition que l'effectif des assurés et sa composition ne se modifient pas notablement. Il est toutefois bien possible que diverses caisses – en relation avec l'augmentation du gain assurable – devront établir une nouvelle répartition de leurs classes de cotisations et, par là, feront disparaître en partie les cas de sous-assurance qui existent, ce qui entraînera une augmentation encore un peu plus forte de l'indemnité journalière moyenne. Le même effet se produirait par un important apport de nouveaux assurés ayant un gain relativement élevé, par exemple par suite de l'élévation des limites cantonales prévues pour l'assujettissement à l'obligation de s'assurer. Cependant, de telles répercussions indirectes de la révision de la loi, si elles sont possibles, ne peuvent pas être évaluées d'avance. En outre, lors de l'établissement des calculs, il n'a pas été tenu compte d'autres augmentations éventuelles qui, par exemple du fait de la hausse des salaires, se produiraient même sans révision de la loi. Il est par conséquent très possible qu'après la révision de la loi, une comparaison de l'indemnité journalière moyenne future avec celle de la dernière année précédant la révision fasse apparaître une plus importante différence.

253 Répercussions sur les cotisations

L'augmentation de l'indemnité journalière moyenne influe sur la *cotisation de base*. Il est inhérent au système actuel que cette incidence varie très

fortement d'une caisse à l'autre selon leur taux de charges. Les modifications envisagées n'exercent qu'un effet insignifiant sur la cotisation de base lorsque le taux de charges est inférieur à 0,25 pour cent. En 1970, 124 des 153 caisses existantes avaient un tel taux de charges (le taux moyen de charges calculé sur l'ensemble des caisses atteignait seulement 0,09 %).

Lorsque le taux de charges atteint 0,25 pour cent et plus, une augmentation de l'indemnité journalière moyenne de 8 fr. 80 aurait les répercussions suivantes :

Taux de charges %	Augmentation de la cotisation de base Fr.	Taux de charges %	Augmentation de la cotisation de base Fr.
0,25	1.95	2,00	13.30
0,50	3.80	2,50	15.85
0,75	5.60	3,00	18.05
1,00	7.30	3,50	19.95
1,50	10.45	4,00	21.55

En 1970, 29 caisses accusèrent un taux de charges supérieur à 0,25 pour cent, à savoir :

Taux de charges %	Nombre de caisses
0,25-0,50.....	14
0,50-0,75.....	5
0,75-1,00.....	5
1,00-1,50.....	—
1,50-2,00.....	2
2,00-2,50.....	1
4,00 et plus.....	2

Les caisses qui seront touchées par une augmentation notable de la cotisation de base — et cela vise en particulier celles qui ont un taux de charges supérieur à 1,5 pour cent — ne pourront probablement pas éviter une augmentation sensible de la cotisation, sauf si l'on s'accommode d'excédents de dépenses importants dans le compte de compensation des cotisations, ce qui ne saurait cependant être toléré que durant un temps limité.

254 Répercussions sur les paiements des caisses

Il n'est pas possible d'évaluer le montant des dépenses supplémentaires que les caisses auront à supporter par suite de l'augmentation prévue du gain assurable et des indemnités journalières. Ces dépenses ne dépendent pas seulement du degré de chômage, mais elles peuvent encore être nettement différentes

selon les régions, les branches d'activité et les caisses touchées par le chômage. Le tableau suivant est établi sur la base de calculs se rapportant au nombre d'indemnités journalières versées en 1938 (année de crise), en 1950 (année d'après-guerre encore fortement chargée, crise de Corée), en 1960 (année déjà assez favorable), puis, en 1970 (année pratiquement sans chômage). En admettant que les modifications de la loi proposées auront pour conséquence une augmentation de l'indemnité journalière moyenne de 8 fr. 80 (cf. ch. 252 ci-dessus), il en résulterait – selon les conditions existant dans chacune des quatre années citées – les dépenses supplémentaires ci-après :

Dépenses supplémentaires, en millions de francs, sur la base d'un taux de charges de			
1938 9 703 000 i	1950 2 693 000 i	1960 506 000 i	1970 45 000 i
85,4	23,7	4,5	0,4
i = Nombre des indemnités journalières, calculées sur la base de l'effectif des assurés de 1970 (533 000 membres environ)			

Cependant, comme nous l'avons déjà relevé, le même nombre d'indemnités journalières versées pourrait produire des effets divergents selon la composition du cercle des bénéficiaires. Ces supputations démontrent que les modifications de la loi qui sont proposées n'auraient pour conséquence, dans les circonstances actuelles, que des dépenses supplémentaires modestes. En cas de chômage correspondant à celui de l'année 1950, voire même de 1938 – qui ne devrait guère se reproduire ces prochaines années – les dépenses supplémentaires des caisses atteindraient toutefois des montants considérables.

3 Partie spéciale

A l'article 20, 4^e alinéa, le chiffre 48 figurant à la troisième phrase est remplacé par le chiffre 80. Au surplus, l'alinéa n'est pas modifié.

A l'article 31, 2^e alinéa, les chiffres 65 et 60 sont remplacés respectivement par les chiffres 70 et 65. En outre, la dernière phrase de l'ancien texte se rapportant à la dégression («ces taux sont réduits d'un demi pour cent pour chaque franc de la fraction du gain assuré dépassant le montant de 24 francs») est biffée.

A l'article 31, 3^e alinéa, les chiffres 2 et 1 figurant à la première phrase sont remplacés par les chiffres 3 et 1,50.

4 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Conformément aux articles 43 et 44 de la loi, la Confédération et les cantons doivent allouer aux caisses des subventions à raison des dépenses qui y

donnent droit; sont réputées telles notamment les indemnités de chômage servies conformément aux prescriptions. Toutefois, les caisses dont le capital social dépasse, par assuré, la limite de vingt-cinq fois l'indemnité journalière moyenne, n'ont aucun droit aux subventions; elles doivent couvrir entièrement d'éventuels excédents de dépenses au moyen de leur capital social, aussi longtemps que ce dernier n'est pas redescendu en dessous de la limite précitée. Actuellement, cela concerne la plus grande majorité des caisses, c'est-à-dire 119 d'entre elles, comptant 317 500 assurés environ. L'importance de la subvention dépend du taux de charges de la caisse.

Un pronostic sûr relatif aux répercussions d'une augmentation de l'indemnité journalière sur les subventions est tout aussi impossible à faire que celui qui concerne les dépenses supplémentaires des caisses (v. ch. 254). Ce qui est important, à part le degré du chômage, c'est de savoir si ce sont principalement des caisses à grandes ou à faibles réserves qui seront touchées par un futur chômage. En cas d'afflux d'assurés dans les caisses d'assurance-chômage, provoqué par un éventuel signe de crise, les réserves existantes, par assuré, seraient réduites. De ce fait, le capital social de certaines caisses pourrait retomber assez vite à un niveau donnant droit à subventions.

Les chiffres ci-après relatifs aux dépenses supplémentaires que les pouvoirs publics pourraient avoir à supporter par suite de la révision de la loi – ainsi que ceux qui ont trait aux dépenses supplémentaires des caisses – se fondent sur les indemnités journalières versées durant les années 1938, 1950, 1960 et 1970 et leur répartition entre les caisses, à l'époque. Ces chiffres se basent également sur l'hypothèse que l'indemnité journalière moyenne augmentera de 8 fr. 80 par suite des incidences directes des modifications envisagées. Il en résulterait des dépenses supplémentaires de subventions dans la mesure ci-après:

Dépenses supplémentaires des pouvoirs publics, en milliers de francs			
1938 9 703 000 i	1950 2 693 000 i	1960 506 000 i	1970 45 000 i
54,1	11,2	1,4	0,02
i = Nombre d'indemnités journalières, calculées sur la base de l'effectif des assurés de 1970 (env. 533 000 membres)			

Ces chiffres appellent les mêmes constatations que ceux qui concernent les répercussions possibles sur les dépenses supplémentaires des caisses (ch. 254). Sous l'effet des circonstances actuelles, les dépenses supplémentaires concernant les subventions – celles-ci doivent être supportées par moitié par la Confédération et par les cantons – sont extrêmement basses, mais pourraient, en cas de chômage grave, se traduire par des montants considérables. Toujours est-il que, même si les indemnités journalières étaient onze fois plus fortes que pour 1970 (exemple 1960), les dépenses supplémentaires se tiendraient encore dans des limites relativement modestes.

5 Classement du postulat Grolimund du 27 janvier 1971

Le postulat du Conseil national n° 10893 concernant l'augmentation des prestations en matière d'assurance-chômage (postulat Grolimund), dont le texte intégral a été reproduit sous chiffre 212 ci-devant, sera entièrement réalisé par la revision de la loi proposée et peut donc être classé.

Nous fondant sur ces considérations, nous vous recommandons d'adopter le projet ci-joint de modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage. En outre, nous vous proposons de classer le postulat du Conseil national n° 10893 concernant l'augmentation des prestations en matière d'assurance-chômage (postulat Grolimund), qui peut être considéré comme réalisé.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 15 novembre 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Celio

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Loi fédérale sur l'assurance-chômage (LAC)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 15 novembre 1972¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 22 juin 1951²⁾ sur l'assurance-chômage est modifiée
comme il suit:

Titre

Adjonction de l'abréviation: (LAC).

Transformation des titres marginaux

Les titres marginaux sont remplacés désormais par des titres médians.

Art. 20, 4^e al.

⁴ Les cotisations doivent être graduées d'après le montant du gain assuré.
Le gain assuré ne peut en aucun cas dépasser celui qui est effectivement obtenu;
n'est toutefois assurable qu'un gain journalier de 80 francs au maximum.

¹⁾ FF 1972 II 1428.

²⁾ RO 1951 1167

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

² L'indemnité de base est égale à 70 pour cent du gain journalier assuré pour les assurés qui remplissent une obligation d'entretien à l'égard de leur conjoint ou de leurs enfants ou assistent dans une notable mesure leurs père et mère ou d'autres proches, et à 65 pour cent de ce gain pour les autres assurés.

³ Le supplément est de 3 francs pour la première personne entretenue ou assistée et de 1 fr. 50 à partir de la deuxième. Ces suppléments ne peuvent en aucun cas dépasser les prestations d'entretien ou d'assistance effectivement versées.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur.

20917

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (Du 15 novembre 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11451
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1972
Date	
Data	
Seite	1428-1445
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 381

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.