

7689

MESSAGE

du

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

(Du 10 octobre 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

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

I. ÉTENDUE DE LA REVISION PARTIELLE

La loi du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Diverses propositions de revision ont été faites ces derniers temps. On faisait valoir, en particulier, que la protection offerte par l'assurance était insuffisante, le travailleur n'ayant pas la possibilité de s'assurer pour un revenu supérieur à 24 francs par jour. Il y aurait aussi lieu, disait-on, d'améliorer d'une manière générale les prestations versées par l'assurance, étant donné que les indemnités de chômage payées jusqu'à ce jour sont calculées trop justement et n'atteignent pas, dans certains cas, le minimum vital.

Dans sa question écrite du 19 juin 1956, M. Philipp Schmid, conseiller national, demanda au Conseil fédéral de dire ce qu'il pensait d'une augmentation du gain assurable à 30 francs par jour ou à 780 francs par mois. Le Conseil fédéral répondit qu'il tenait une revision de la loi pour prématurée mais qu'il était disposé à examiner aussi cette question lors d'une revision de la loi. Le 3 juin 1957, M. Meier (Baden) et 24 cosignataires déposèrent au Conseil national une motion demandant la revision des articles 20 et 31 de la loi pour que le gain assurable soit porté à 30 francs et que le calcul dégressif de l'indemnité journalière soit adapté en conséquence. Cette motion, transformée en un postulat, fut acceptée sous cette forme par le Conseil fédéral le 29 janvier 1958.

Les salaires ayant augmenté dans une proportion non négligeable depuis l'entrée en vigueur de la loi, il importe que le maximum du gain assurable et de l'indemnité de chômage tienne compte de la montée des salaires.

Ce sera l'occasion d'améliorer le texte des articles 20 et 31 de la loi et de simplifier le procédé de fixation des cotisations. Les dispositions sur le fonds de compensation des cotisations (art. 41) devront être en outre complétées pour combler une lacune qui s'est révélée en cours d'application.

Nous avons renoncé à prendre d'autres vœux en considération, le moment n'étant pas venu de proposer une révision générale.

Le 25 mars 1958, le département fédéral de l'économie publique invita les gouvernements cantonaux et les organisations de faite des employeurs et des travailleurs à se prononcer à l'égard des divers points faisant l'objet de la révision. Il ressort des réponses reçues que l'on s'accorde à tenir pour justifiée une amélioration des prestations de l'assurance. Les réserves qui ont été faites à l'égard de certaines propositions dépassant le but du présent projet seront indiquées en liaison avec les dispositions à reviser; il en sera de même des propositions qui ont été adressées au département de l'économie publique.

II. AUGMENTATION DU GAIN ASSURABLE

1. Conformément à l'article 20, 3^e alinéa, de la loi, le gain est assurable jusqu'à concurrence de 24 francs par jour. Avant l'entrée en vigueur de la loi, il était limité à 18 francs, en sorte qu'il a augmenté d'un tiers le 1^{er} janvier 1952. Les demandes tendant au relèvement de ce maximum de 24 francs sont motivées par l'augmentation des salaires et par des comparaisons faites avec d'autres branches des assurances sociales. Au cours des dernières années, les gains journaliers déterminants pour le calcul des prestations fournies par ces autres assurances ont augmenté dans une mesure appréciable; tel est le cas de l'assurance militaire, où le gain journalier a été porté à 35 francs depuis le 1^{er} janvier 1950, et de l'assurance-accidents, où il est augmenté à 40 francs dès le 1^{er} janvier 1957; selon le projet de loi qui vous a été soumis avec le message du 15 juillet 1958, le gain assurable pour l'assurance militaire doit, à nouveau, être augmenté à 50 francs (FF 1958, II, 420 s.).

L'assurance-chômage ne peut toutefois pas être comparée aux autres branches d'assurances sociales, attendu qu'elle compense uniquement une partie des pertes de gain résultant du chômage et qu'elle n'est pas destinée, comme c'est le cas par exemple de l'assurance militaire et de l'assurance-accidents, à lutter contre les conséquences de l'incapacité de travail. La limitation du gain assurable à 24 francs, fixée au cours de l'année 1951, était justifiée par le fait que la plupart des assurés, à cette époque, avaient un gain journalier moins élevé, qu'ils pouvaient donc assurer entièrement. En revanche, nombreux sont aujourd'hui les ouvriers et employés qui

gagnent plus de 24 francs par jour. Une comparaison entre la moyenne des salaires de l'année 1951 (octobre 1951 = 100) et celle d'octobre 1957 révèle une augmentation à 117,5, sur la base de l'enquête concernant les salaires et traitements. Le gain assurable, limité à 24 francs en 1951, devrait être porté à 28 fr. 20 pour tenir compte des augmentations des salaires horaires intervenues au cours du 2^e semestre 1957. C'est pourquoi il est indiqué de porter la limite à 30 francs. Les gains mensuels seront ainsi assurables jusqu'à concurrence de 780 francs, alors que le maximum est maintenant de 624 francs. Cela permettra aussi aux assurés des classes de salaires les plus élevées d'être mieux protégés par l'assurance.

2. L'augmentation de 24 à 30 francs a recueilli l'approbation générale des gouvernements cantonaux et des organisations de faïte. Les autorités du canton de Genève et la fédération des sociétés suisses d'employés désireraient aller encore plus loin et proposent un montant de 36 francs. En revanche, les gouvernements des cantons de Lucerne et des Grisons se prononcèrent contre une augmentation excédant 30 francs, car ils craignent avant tout que le placement par les offices du travail n'en soit rendu plus difficile. Des craintes semblables ont été exprimées par l'union suisse des paysans. Des raisons d'ordre psychologique militent en outre contre une plus forte augmentation. En limitant à 30 francs le gain journalier assurable, notre projet tient compte du fait que les assurés au bénéfice de revenus plus élevés seraient en mesure de prendre eux-mêmes leurs dispositions pour les périodes pendant lesquelles ils seraient au chômage. Signalons, à ce propos, que 8 pour cent seulement du nombre total des assurés obtiennent des gains journaliers qui dépassent 30 francs.

Les gouvernements des cantons de Neuchâtel et de Genève expriment l'avis que la compétence de fixer la limite du gain assurable devrait être déléguée au Conseil fédéral. Cela permettrait, disent-ils, de tenir rapidement compte des circonstances nouvelles. Le gain assurable joue cependant, en l'occurrence, un rôle si considérable qu'on ne peut renoncer à le fixer dans la loi elle-même, comme on l'a d'ailleurs fait dans toutes les autres assurances sociales.

III. AUGMENTATION DE L'INDEMNITÉ D'ASSURANCE-CHÔMAGE

1. Calcul de l'indemnité journalière

Les indemnités journalières se composent d'une indemnité de base et, le cas échéant, de suppléments. L'indemnité de base est calculée en pour cent du gain assuré, alors que les suppléments constituent des montants fixes. Conformément à l'article 31, 2^e alinéa, de la loi, l'indemnité de base est égale à 65 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 60 pour cent de ce gain pour les autres assurés. Ces taux sont réduits d'un pour cent chaque fois que le gain assuré dépasse d'un franc le montant de 10 francs. Par l'effet de ce calcul dégressif, l'assuré ayant un salaire moins élevé touche une indemnité de chômage proportionnellement plus importante que l'assuré mieux rétribué. Le supplément fixe est de 1 fr. 50 pour la première personne entretenue ou assistée et de 60 centimes à partir de la seconde (art. 31, 3^e al., de la loi).

L'indemnité de base étant calculée en pour-cent du gain assuré, les indemnités de chômage augmentent lorsque les salaires sont en hausse. L'indemnité de chômage constitue une compensation partielle des pertes de gain subies par suite du manque de travail. Lorsque ce revenu compensatoire doit être augmenté, il est justifié de tenir compte de la hausse des salaires pour déterminer l'importance de cette augmentation. Ainsi que nous l'avons rappelé, les salaires ont augmenté de 17,5 pour cent d'octobre 1951 à octobre 1957. Si l'on fixe les indemnités journalières en conséquence, il en résulte non seulement une compensation de l'augmentation du coût de la vie, mais encore une amélioration effective, par le fait que les salaires nominaux ont augmenté dans une proportion plus forte que le coût de la vie, d'où accroissement des salaires réels.

Au cours des années 1952 à 1957, l'indemnité journalière moyenne a passé de 11 fr. 35 à 12 francs, augmentant de 5,5 pour cent environ seulement et démontrant ainsi que les indemnités de chômage n'ont pas augmenté proportionnellement aux salaires. Cet état de choses est dû surtout à la limitation du gain assurable à 24 francs et au début de la dégression, fixé à 10 francs. Si l'on veut améliorer les prestations d'assurance qui sont calculées trop justement pour les classes inférieures de salaires, il ne suffit donc pas d'élever le maximum du gain assurable; il faut aussi porter à un chiffre supérieur le début de la dégression. Une augmentation des suppléments fixes est en outre justifiée. Pour ne pas modifier fondamentalement le système d'indemnisation, il est nécessaire de coordonner ces trois éléments qui jouent chacun un rôle plus ou moins grand dans l'augmentation des indemnités journalières. Fixer un autre chiffre pour le début de la dégression sera la chose la plus importante. Le projet prévoit un report de 10 à 15 francs, ce qui signifie que les taux déterminants pour le calcul de l'indemnité de base ne subiront une réduction qu'à partir d'un gain assuré de 16 francs (au lieu de 11 francs comme jusqu'ici). Le début de la dégression étant ainsi modifié, il en résultera une augmentation moyenne de l'indemnité de base, qui, combinée avec l'élévation des suppléments et de la limite du gain assurable, compensera presque entièrement l'évolution des salaires.

Il y a lieu d'agir avec prudence en ce qui concerne l'augmentation des suppléments fixes, car l'indemnité journalière est limitée à 85 pour cent du gain assuré (art. 31, 4^e al., de la loi). Si l'on augmentait les supplé-

ments dans une plus forte mesure que prévu, comme certains gouvernements cantonaux en ont exprimé le désir, cette limite serait atteinte trop rapidement, notamment pour les petits gains assurés, ce qui aurait pour conséquence que les suppléments plus élevés seraient sans influence sur la fixation de l'indemnité globale. Afin de maintenir un juste rapport entre l'indemnité de base et les suppléments, le projet prévoit une augmentation de 10 centimes pour chaque supplément. Si cette amélioration paraît quelque peu modeste, elle représente néanmoins 7, dans certains cas 17 pour cent, en chiffres ronds des suppléments en vigueur.

Si l'on porte de 24 à 30 francs la limite du gain assurable, fixe à 15 francs le début de la dégression et élève de 10 centimes chacun des suppléments fixes, il en résultera que les indemnités journalières augmenteront en moyenne de 1 fr. 32. Les trois facteurs jouent les rôles suivants :

	Fr.
Augmentation de la limite à 30 francs	—21
Report du début de la dégression à 15 francs	—98
Élévation des suppléments fixes	—13
Ensemble	<u>1.32</u>

En 1956, l'indemnité journalière moyenne pour l'ensemble des caisses s'élevait à 11 fr. 98. Pour l'année 1957, on peut estimer que cette indemnité atteindra aussi 12 francs environ. L'augmentation de 1 fr. 32 entraîne une amélioration de 11 pour cent par rapport à l'état de 1957. La nouvelle indemnité journalière moyenne de 13 fr. 32 excède de 17,36 pour cent celle de l'année 1952 (11 fr. 35). L'indemnité de chômage serait donc à peu près exactement adaptée à l'évolution des salaires, qui, nous l'avons dit, ont subi une hausse de 17,5 pour cent de l'automne 1951 à l'automne 1957.

Le tableau ci-annexé montre les répercussions qu'auront les améliorations envisagées sur les différents gains journaliers s'étendant entre 8 et 30 francs. Il donne également des indications sur les augmentations des indemnités journalières par rapport à la réglementation en vigueur. Pour un gain assurable de 30 francs au maximum, ces améliorations représentent, par jour :

- 2 fr. 45 pour les assurés qui ne remplissent aucune obligation d'entretien ou d'assistance;
- 2 fr. 55 pour les assurés qui remplissent une obligation d'assistance qui n'est pas réputée notable;
- 2 fr. 85 à 3 fr. 35 pour les assurés qui remplissent une obligation d'entretien ou d'assistance envers 1 à 6 personnes.

Pour les catégories d'assurés précitées, les nouvelles indemnités journalières s'élèveront à 13 fr. 50; 15 fr. 10, respectivement 16 fr. 60 à 20 fr. 10 pour un gain journalier assuré de 30 francs. La ligne de démarcation indique

le cours de la limite de l'indemnité journalière absolue de 85 pour cent du gain assuré. Pour un gain assuré de 12 francs par exemple, l'assuré qui remplit des obligations d'entretien envers trois personnes reçoit la même indemnité journalière de 10 fr. 20 que les assurés qui ont droit à plus de trois suppléments, par le fait que cette indemnité journalière atteint 85 pour cent du gain assuré de 12 francs. Il n'y aurait donc aucun intérêt à prévoir une plus forte augmentation des suppléments pour avantager, dans une mesure sensible, les classes de salaires inférieures.

Le tableau ci-après montre l'augmentation de l'indemnité journalière moyenne pour chaque catégorie d'assurés :

Catégorie d'assurés (1)	Indemnité journalière moyenne pour 1956 Fr.	Augmentation des indemnités journalières selon le projet	
		en francs	en %
A	9.86	1.17	11,87
U 1	12.36	1.32	10,68
U 2	12.95	1.41	10,89
U 3	13.53	1.49	11,01
U 4	14.10	1.50	10,64
U 5	14.63	1.48	10,12
U 6	15.13	1.40	9,25
A 1	11.36	1.27	11,18
Tous les assurés	11.98	1.32	11,02
(1) A - assurés qui ne remplissent aucune obligation d'entretien ou d'assistance; A 1 - assurés qui remplissent envers 1 personne une obligation d'assistance qui n'est pas réputée notable; U 1 à 6 - assurés qui remplissent envers 1 à 6 personnes une obligation d'entretien ou d'assistance réputée notable.			

2. Conséquences financières

Des indemnités journalières accrues entraîneront naturellement, pour les caisses d'assurance-chômage, des dépenses annuelles plus élevées et aussi de plus fortes subventions fédérales et cantonales. Comme il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les caisses seront mises à contribution à l'avenir, on doit s'en remettre à des estimations établies sur la base des taux des charges antérieures. Celles-ci étaient, par exemple, de 20,22 pour cent pour l'année 1938 (crise intense), de 15,31 pour cent pour l'année 1939 (crise d'importance moyenne à forte), de 5,61 pour cent pour l'année 1950 (crise faible) et de 2,10 pour cent pour l'année 1956 (degré d'occupation favorable). En 1956, 635 000 assurés en chiffre rond ont touché 1,2 million d'indemnités de chômage. Avec le même nombre

d'assurés, les indemnités journalières payées auraient représenté 11,56 millions en 1938, 8,75 millions en 1939 et 3,2 millions en 1950. Pour ces mêmes paiements et compte tenu des taux des charges précitées, l'augmentation de l'indemnité journalière moyenne de 1 fr. 32 aurait entraîné pour les caisses les dépenses supplémentaires ci-après:

pour l'année 1938	15,26 millions de francs
pour l'année 1939	11,55 millions de francs
pour l'année 1950	4,23 millions de francs
pour l'année 1956	1,58 million de francs

La Confédération et l'ensemble des cantons auraient dû verser, sur la base de ces dépenses supplémentaires, les subventions ci-après:

pour l'année 1938	4,88 millions de francs chacun
pour l'année 1939	3,46 millions de francs chacun
pour l'année 1950	0,97 million de francs chacun
pour l'année 1956	0,29 million de francs chacun

Pour juger si l'augmentation de l'indemnité journalière est appropriée, il ne faut pas omettre d'examiner si les cotisations payées jusqu'ici par les assurés suffiraient aussi pour l'avenir ou si les améliorations exigent le paiement de cotisations plus élevées. Ainsi que les calculs l'ont démontré, l'augmentation de l'indemnité journalière prévue par le projet ne nécessitera aucune modification importante des taux des cotisations statutaires. Les cotisations statutaires actuelles paraissent devoir assurer, pour la plupart des caisses, la couverture de la cotisation de base quelque peu plus élevée. Pour 29 caisses présentant un modeste excédent de cotisations, la hausse de l'indemnité journalière peut nécessiter une augmentation des cotisations statutaires. Pour 10 de ces caisses qui possèdent un important fonds de compensation des cotisations ou dont les taux des charges sont peu élevés, une augmentation des cotisations statutaires ne sera pas nécessaire. En conséquence, la question d'une élévation des cotisations ne se posera qu'à l'égard de 15 à 20 caisses groupant 80 000 assurés en chiffre rond. Abstraction faite de ce qui précède, il faudra examiner pour un grand nombre de caisses si les classes de primes ne devront pas être adaptées à l'élévation du gain assurable.

3. Attitude des cantons et des organisations de faite

L'augmentation des indemnités de chômage, telle qu'elle vous est proposée, a été favorablement accueillie par la moitié environ des gouvernements cantonaux ainsi que par la majorité des associations appelées à se prononcer. Les cantons des Grisons et du Valais ont fait cependant part de leurs appréhensions concernant les difficultés que rencontreront les offices du travail dans l'exercice de leur activité en matière de placement

du fait de l'amélioration des prestations de l'assurance. Le canton de Vaud exprime aussi l'avis que l'indemnité journalière ne devrait être augmentée dans une mesure plus forte par le fait que la dégression commencerait à un chiffre supérieur à 15 francs. L'union suisse des paysans partage les appréhensions des gouvernements des cantons des Grisons et du Valais.

Les autres cantons, ainsi que le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage, voudraient que le début de la dégression fût fixé à une somme supérieure. Dans certains mémoires, il est question de 18 francs, tandis que dans d'autres — les plus nombreux — il est proposé 20 francs.

Les amendements proposés se rapportent tous aux trois éléments de calcul prérappeles, car nous faisons rentrer dans cette catégorie la proposition de porter à 36 francs la limite du gain assurable. Si l'on élevait ce gain à 36 francs et portait simultanément le début de la dégression à 20 francs, les indemnités journalières augmenteraient de 25 pour cent par rapport à 1952, de 18,4 pour cent par rapport à 1956. Le montant des indemnités journalières serait déjà fortement influencé par une légère augmentation du chiffre fixé pour le début de la dégression. Le groupement des caisses publiques d'assurance-chômage, appuyé par les sept cantons de Lucerne, Schwyz, Unterwald-le-Bas, Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Schaffhouse, propose que la dégression ne prenne effet qu'à partir des gains supérieurs à 20 francs. L'indemnité journalière moyenne serait ainsi augmentée de 24,6 pour cent (base 1952) ou de 18 pour cent (base 1956). La plus grande partie de cette forte augmentation — 1 fr. 82 sur 2 fr. 16 — découlerait du fait que le début de la dégression serait porté de 10 à 20 francs.

Il est évident que les répercussions financières augmenteraient proportionnellement dans le cas où les indemnités journalières seraient ainsi accrues. Les indemnités calculées selon le projet auraient pour conséquence — par rapport à 1956 — un supplément de dépenses de 1,58 million de francs et un excédent de dépenses de 292 000 francs tant pour la Confédération que pour les cantons. Si l'indemnité journalière moyenne était par exemple augmentée de 2 fr. 16, au lieu de 1 fr. 32 comme le prévoit le projet, il en résulterait un supplément d'indemnités à payer de 2,58 millions de francs et un excédent de dépenses de 478 000 francs tant pour la Confédération que pour les cantons. Dans ce cas, 30 à 40 caisses groupant quelque 100 000 à 120 000 assurés devraient augmenter leurs cotisations. Si les caisses d'assurance-chômage devaient être mises plus fortement à contribution que ces dernières années — ce qui est parfaitement possible par suite du fléchissement de la conjoncture —, les répercussions financières seraient notablement plus graves.

L'appui qu'ont trouvé nos propositions auprès d'un grand nombre de cantons et d'associations faitières confirme que le projet est bien équilibré et tient compte de l'ensemble des conditions régnant en Suisse. De

plus amples prestations de l'assurance seraient de nature à engendrer les risques signalés dans certains des avis reçus.

IV. FIXATION DES COTISATIONS

Il appartient aux caisses de fixer les cotisations. Elles doivent établir les dispositions nécessaires, qui figureront ensuite dans les prescriptions statutaires soumises à l'approbation de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (art. 20, 1^{er} al., en relation avec l'art. 7, 2^e al., de la loi). C'est pourquoi la procédure prévue pour la modification des statuts doit être observée lorsque les caisses revisent leurs cotisations. Pour les caisses privées, c'est à l'assemblée des délégués ou à l'assemblée générale qu'il appartient de décider les modifications qui doivent être apportées; la décision doit être ensuite soumise à l'approbation de l'office fédéral. Dans certaines circonstances, la modification statutaire doit être encore communiquée au registre du commerce. Etant donné que les assemblées des délégués ou les assemblées générales de nombreuses caisses privées ne se réunissent pas toutes les années, cette procédure est difficilement applicable. Sur les 183 caisses reconnues, 59 seulement ont introduit effectivement la réglementation des cotisations dans leurs prescriptions; 44 caisses règlent les cotisations dans une annexe aux statuts et 80 caisses ont pris des dispositions particulières pour assouplir la procédure.

Dans ces circonstances, il est recommandable de ne pas exiger que les cotisations soient fixées dans les prescriptions des caisses. C'est pourquoi le projet donne aux caisses privées la possibilité de fixer les cotisations dans leurs prescriptions ou dans un règlement particulier. La même possibilité existe pour les caisses publiques, avec cette différence que l'affaire relève des autorités et non pas des organes compétents, comme c'est le cas pour les caisses privées. Le droit de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail concernant le contrôle des cotisations doit rester toutefois garanti. La fixation des cotisations ou leur modification n'entre en vigueur qu'après l'approbation. L'assuré devant savoir quelles obligations découlent de son admission dans la caisse, celle-ci devra prendre des mesures pour que les taux des cotisations, lorsqu'ils ne figurent plus dans les statuts, soient portés à la connaissance des membres.

Les gouvernements cantonaux et les associations de faite ont approuvé à l'unanimité et sans restriction cette simplification de la procédure concernant la fixation des cotisations.

Nous saisissons enfin l'occasion pour modifier, afin de les rendre plus claires, quelques dispositions, ainsi que le titre marginal de l'article 20, qui, selon le projet, sera rédigé comme il suit: «Calcul et fixation des cotisations».

V. BUT DU FONDS DE COMPENSATION DES COTISATIONS

1. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, on a ressenti plus d'une fois le besoin de mettre à contribution le fonds de compensation des cotisations, non seulement pour couvrir les déficits du compte des cotisations, mais aussi, à titre exceptionnel, pour alimenter le capital social lorsqu'il tendait à baisser au-dessous du minimum légal et que la caisse ne pouvait prétendre à des suppléments compensatoires.

Les suppléments du fonds de compensation des caisses ne peuvent être accordés que pour couvrir les excédents de dépenses (art. 46 de la loi). Il peut arriver cependant que le capital social descende au-dessous du minimum légal, sans que des excédents de dépenses en soient la cause. Tel peut être le cas lorsque l'effectif des membres s'accroît fortement ou que l'indemnité journalière moyenne augmente. Etant donné que le capital social, calculé par assuré, doit être égal à cinq fois au moins l'indemnité journalière moyenne (art. 40 de la loi), une des conditions de la reconnaissance fait défaut à la caisse qui ne dispose plus de ce minimum. Si l'association fondatrice ne couvre pas ce déficit, ce dont elle n'est juridiquement pas tenue, il faudrait, pour appliquer strictement la loi, retirer la reconnaissance. Ce retrait ne serait toutefois guère compris si la caisse dispose d'un fonds de compensation des cotisations dont le montant représente peut-être plusieurs fois celui qui manque au capital social.

Pour ces motifs et aussi parce qu'il n'y avait pas de disposition légale formelle, les caisses ont été autorisées jusqu'à présent à mettre à contribution le fonds de compensation pour alimenter le capital social lorsqu'elles n'avaient pas droit à des suppléments compensatoires et que leur existence aurait, sans cela, été mise en question. La nouvelle prescription de l'article 41, 3^e alinéa, du projet prévoit cette possibilité dans l'intérêt des caisses et de leurs membres, sans modifier quoi que ce soit au système des suppléments compensatoires. L'article 41 de la loi sera rendu plus clair si l'on insère au 2^e alinéa la deuxième phrase du 1^{er} alinéa.

2. La question d'une plus large révision des prescriptions concernant la fortune des caisses se posa aussi, car les deux éléments de la fortune — le capital social et le fonds de compensation des cotisations — se sont développés inégalement depuis l'entrée en vigueur de la loi; ce développement inattendu a eu pour résultat une situation peu satisfaisante. Le capital social, c'est-à-dire le capital d'exploitation proprement dit, a augmenté de 51,2 millions de francs ou 41,7 pour cent au cours des années 1951 à 1957, alors que durant cette même période, les fonds de compensation des cotisations se sont accrus de 36,8 millions de francs ou 162,7 pour cent. En 1943, les fonds de compensation de l'ensemble des caisses présentaient un montant de 2,4 millions de francs, alors qu'à fin 1957 celui-ci s'élevait déjà à 59,4 millions de francs.

Il est réconfortant de constater que la fortune des caisses, prise dans sa totalité, a augmenté dans une si forte proportion. En revanche, il n'est pas normal que les fonds de compensation des cotisations, qui ne constituent pratiquement pas autre chose qu'une réserve destinée à couvrir les déficits du compte de cotisations, se soient accrus dans une mesure beaucoup plus forte que le capital social. Cet état de choses n'est pas satisfaisant, surtout parce que certaines caisses, bien qu'elles perçoivent déjà des cotisations de base maximums, ne peuvent pas faire face au paiement de leurs indemnités journalières sans faire appel aux suppléments du fonds de compensation des caisses, qui est alimenté par l'ensemble des assurés et les pouvoirs publics. D'autre part, certaines de ces caisses disposent de fonds de compensation importants qu'elles ne peuvent même pas employer pour couvrir des excédents de dépenses lorsque leur capital social tombe au-dessous du minimum prévu. Dans ce cas, le total de l'excédent des dépenses est couvert par le fonds de compensation des caisses (art. 46, 4^e al., de la loi), alors qu'une grande partie de la fortune des caisses, notamment le fonds de compensation des cotisations, ne peut pas être employée pour la couverture de déficits.

Conformément à l'article 37, les ressources nécessaires au paiement des indemnités journalières et des frais d'administration donnant droit à la subvention sont assurées par les cotisations de base, les intérêts produits par le capital social, les subventions fédérales et cantonales et, le cas échéant, par les suppléments du fonds de compensation des caisses. La cotisation de base, qui constitue la part la plus importante de la cotisation statutaire que doivent percevoir les caisses (art. 20), est calculée de telle manière que son total, ajouté aux subventions fédérales et cantonales, assure la couverture des dépenses entrant en ligne de compte, pour lesquelles on tient compte du taux moyen des charges des dix dernières années, mais au plus de 7 pour cent (art. 38). Lorsque le taux des charges excède 7 pour cent, le montant que représentent la cotisation de base et les subventions des pouvoirs publics ne suffit plus à couvrir les dépenses de la caisse. Conséquemment, l'excédent de dépenses qui subsiste doit être couvert avant tout par le capital social; au cas où celui-ci tombe au-dessous du minimum légal, l'excédent est compensé par des suppléments provenant du fonds de compensation des caisses. En revanche, le fonds de compensation des cotisations ne peut être mis à contribution. Ce fonds permet uniquement à la caisse de maintenir les cotisations aux taux en vigueur pendant un temps plus ou moins long, même en cas de mise à contribution accrue de la caisse.

La forte augmentation des fonds de compensation des cotisations tient, d'une part, à la légère diminution des cotisations de base notée ces dernières années par suite de la régression des charges incombant aux caisses et, d'autre part, à un accroissement des cotisations statutaires dû aux salaires plus élevés touchés par les assurés. C'est pourquoi les caisses ont

réalisé d'importants excédents provenant des recettes de cotisations. Ces excédents furent virés au fonds de compensation des cotisations (art. 41 de la loi).

Pour remédier aux conditions peu satisfaisantes exposées ci-dessus, il y aurait lieu de modifier le système de financement ou quelques-uns de ses éléments. C'est ainsi qu'on a envisagé de ne plus couvrir la totalité des excédents de dépenses, mais seulement les neuf dixièmes de ceux-ci; dans ce cas, les caisses auraient dû couvrir le dixième restant par prélèvement sur le fonds de compensation des cotisations, en tant que le capital social minimum subirait une diminution sans le versement de suppléments. Une telle modification n'aurait toutefois pas une grande influence et n'affecterait qu'un petit nombre de caisses, sans mettre obstacle à l'accroissement disproportionné du capital social des caisses et de leurs fonds de compensation des cotisations. Une autre proposition voudrait porter à 10 pour cent le taux à prendre en considération pour le calcul de la cotisation de base. L'alimentation du fonds de compensation des caisses en serait ainsi ralentie et le fonds de compensation des caisses serait ménagé, du fait que les recettes du compte d'exploitation I seraient notablement augmentées et que les suppléments compensatoires ne pourraient être accordés qu'au cas où le taux des charges serait plus largement dépassé. En elle-même, cette mesure constituerait toutefois une modification fondamentale et contraindrait de nombreuses caisses à augmenter leurs cotisations.

Nous renonçons, pour le moment, à donner suite à la proposition de présenter un projet de loi qui modifierait essentiellement le système de financement et qui provoquerait de vives discussions. Une telle modification nécessiterait des enquêtes détaillées; elle nous paraît prématurée.

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi ci-joint concernant la modification de la loi du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage.

Nous vous proposons de classer le postulat du Conseil national (n°7418), auquel il a été donné suite par le présent message.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 octobre 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Holenstein

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

Indemnités selon le projet

Tableau

380

Les taux de base sont de 60 pour cent, respectivement 65 pour cent, jusqu'à un gain journalier de 15 francs.

De 15 francs à 30 francs les taux de base se réduisent de 1 pour cent pour chaque franc en plus.

Un gain journalier de 30 francs au maximum est assurable.

Les assurés qui remplissent une obligation d'entretien ou d'assistance reçoivent un supplément de 1 fr. 60 (au lieu de 1 fr. 50) pour la première personne entretenue ou assistée et de 0 fr. 70 (au lieu de 0 fr. 60) dès la 2^e personne et les suivantes.

Gain journalier assuré Fr.	Taux des indemnités en francs pour :								Augmentation des taux des indemnités par rapport à la réglementation actuelle, en francs							
	A	U1	U2	U3	U4	U5	U6	A1	A	U1	U2	U3	U4	U5	U6	A1
8.—	4.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.40	—	-10	—	—	—	—	—	-10
9.—	5.40	7.45	7.65	7.65	7.65	7.65	7.65	7.—	—	-10	—	—	—	—	—	-10
10.—	6.—	8.10	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	7.60	—	-10	—	—	—	—	—	-10
11.—	6.60	8.75	9.35	9.35	9.35	9.35	9.35	8.20	-10	-20	-20	—	—	—	—	-20
12.—	7.20	9.40	10.10	10.20	10.20	10.20	10.20	8.80	-25	-35	-45	—	—	—	—	-35
13.—	7.80	10.05	10.75	11.05	11.05	11.05	11.05	9.40	-40	-50	-60	-30	—	—	—	-50
14.—	8.40	10.70	11.40	11.90	11.90	11.90	11.90	10.—	-55	-65	-75	-65	-05	—	—	-65
15.—	9.—	11.35	12.05	12.75	12.75	12.75	12.75	10.60	-75	-85	-95	1.05	-45	—	—	-85
16.—	9.45	11.85	12.55	13.25	13.60	13.60	13.60	11.05	-80	-90	1.—	1.10	-85	-25	—	-90
17.—	9.85	12.30	13.—	13.70	14.40	14.45	14.45	11.45	-85	-95	1.05	1.15	1.25	-70	-10	-95
18.—	10.25	12.75	13.45	14.15	14.85	15.30	15.30	11.85	-90	1.—	1.10	1.20	1.30	1.15	-55	1.—
19.—	10.65	13.20	13.90	14.60	15.30	16.—	16.15	12.25	-95	1.05	1.15	1.25	1.35	1.45	1.—	1.05
20.—	11.—	13.60	14.30	15.—	15.70	16.40	17.—	12.60	1.—	1.10	1.20	1.30	1.40	1.50	1.50	1.10
21.—	11.35	14.—	14.70	15.40	16.10	16.80	17.50	12.95	1.05	1.15	1.25	1.35	1.45	1.55	1.65	1.15
22.—	11.65	14.35	15.05	15.75	16.45	17.15	17.85	13.25	1.10	1.20	1.30	1.40	1.50	1.60	1.70	1.20
23.—	11.95	14.70	15.40	16.10	16.80	17.50	18.20	13.55	1.15	1.25	1.35	1.45	1.55	1.65	1.75	1.25
24.—	12.25	15.05	15.75	16.45	17.15	17.85	18.55	13.85	1.20	1.30	1.40	1.50	1.60	1.70	1.80	1.30
25.—	12.50	15.35	16.05	16.75	17.45	18.15	18.85	14.10	1.45	1.60	1.70	1.80	1.90	2.—	2.10	1.55
26.—	12.75	15.65	16.35	17.05	17.75	18.45	19.15	14.35	1.70	1.90	2.—	2.10	2.20	2.30	2.40	1.80
27.—	12.95	15.90	16.60	17.30	18.—	18.70	19.40	14.55	1.90	2.15	2.25	2.35	2.45	2.55	2.65	2.—
28.—	13.15	16.15	16.85	17.55	18.25	18.95	19.65	14.75	2.10	2.40	2.50	2.60	2.70	2.80	2.90	2.20
29.—	13.35	16.40	17.10	17.80	18.50	19.20	19.90	14.95	2.30	2.65	2.75	2.85	2.95	3.05	3.15	2.40
30.—	13.50	16.60	17.30	18.—	18.70	19.40	20.10	15.10	2.45	2.85	2.95	3.05	3.15	3.25	3.35	2.55

A = Assuré sans charge d'entretien ou d'assistance;
A1 = Assuré remplissant une obligation d'assistance non réputée notable à l'égard d'une personne;
U1 à 6 = Assuré remplissant des charges d'entretien ou d'assistance à l'égard d'une à six personnes.

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle qui concerne l'assurance-chômage*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 10 octobre 1958,

arrête:

I

Les articles 20, 31 et 41 de la loi fédérale du 22 juin 1951 sur l'assurance-chômage sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 20

¹ Les organes des caisses privées et les autorités compétentes pour les caisses publiques doivent déterminer le taux des cotisations dans les prescriptions des caisses ou dans un règlement spécial. Ces taux et toute modification qui y serait apportée doivent être soumis à l'office fédéral.

Calcul
et fixation des
cotisations

² Les cotisations doivent être calculées de façon que leur montant total puisse englober:

- a. La cotisation de base, prévue à l'article 38;
- b. Les frais d'administration ne donnant pas droit à la subvention;
- c. Les contributions au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage fixées à l'article 45, 2^e alinéa, lettre a;
- d. Les cotisations non payées, les créances irrécouvrables ou les indemnités indues qui ont été remises.

³ Les cotisations ne peuvent être inférieures à douze francs par assuré et par année.

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 trente francs au maximum.

⁵ Les prescriptions des caisses peuvent obliger les membres à s'assurer d'après leur gain effectif, dans les limites du gain assurable.

Art. 31

Montant
de l'indemnité
journalière

¹ L'indemnité journalière se compose de l'indemnité de base et de suppléments pour les assurés remplissant des obligations d'entretien ou d'assistance.

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

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

⁴ L'indemnité journalière ne peut toutefois pas dépasser au total quatre-vingt-cinq pour cent du gain journalier assuré.

⁵ Le Conseil fédéral édictera les dispositions complémentaires nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 41

Fonds
de compensation
des cotisations

¹ Lorsque les ressources prévues à l'article 37, 2^e alinéa, dépassent les dépenses qui y sont mentionnées, les caisses doivent créer un fonds de compensation des cotisations et lui attribuer l'excédent de ces ressources. L'article 40, 2^e alinéa, s'applique au placement du fonds de compensation des cotisations.

² Si les ressources prévues à l'article 37, 2^e alinéa, sont inférieures aux autres dépenses, l'excédent, en tant qu'il ne peut pas être couvert par le fonds de compensation des cotisations, le sera par une augmentation des cotisations perçues selon l'article 20.

³ Si le capital social, calculé par assuré, est inférieur à cinq fois l'indemnité journalière moyenne, la différence doit être couverte par le fonds de compensation des cotisations, en tant que la caisse n'a pas droit aux suppléments compensatoires, selon l'article 46, 4^e alinéa.

II

L'article 41, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-chômage est applicable pour la première fois lors de la présentation des comptes de l'année 1959.

III

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

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage (Du 1 octobre 1958)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7689
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.10.1958
Date	
Data	
Seite	868-882
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 189

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.