

# FEUILLE FÉDÉRALE

102<sup>e</sup> année

Berne, le 24 août 1950

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;  
 15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement  
 Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
 à l'imprimerie des hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5873

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-chômage

(Du 16 août 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message,  
 un projet de loi sur l'assurance-chômage.

#### A. DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

##### I. Premières tentatives en vue d'introduire l'assurance-chômage en Suisse

Tandis qu'on voyait originairement dans le chômage une affaire personnelle du travailleur qui en était touché, l'idée s'imposa, vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, que la lutte contre ce fléau et ses conséquences incombait à la collectivité. Les crises économiques périodiques, les transformations de la production consécutives aux innovations techniques, les conditions du travail saisonnier et d'autres perturbations du même genre provoquèrent un chômage plus ou moins étendu, qui, étant données ses conséquences d'ordre moral, économique et politique, posait à l'Etat un problème dont il ne pouvait se désintéresser. Pour le résoudre, il semblait, à première vue, qu'on devait venir en aide aux chômeurs sur la base de l'assurance en groupant les travailleurs menacés de chômage et en se procurant, par des cotisations, une partie au moins des ressources nécessaires pour leur servir des allocations. Mais l'application des règles de l'assurance sociale à l'assistance-chômage se heurta à des difficultés toutes spéciales, car il régnait la plus complète incertitude sur le début, l'importance et le développement des crises économiques; on ne pouvait dès lors calculer, comme c'est le cas dans les autres branches d'assurance, les risques de chômage

d'après des données statistiques reposant sur l'expérience des années précédentes. De plus, il était fort difficile de distinguer le chômage imputable à l'assuré à raison de son attitude personnelle de celui dont il pouvait être tenu pour responsable. Enfin, l'expérience montra que les premières caisses ne comptaient avant tout que de mauvais risques, les travailleurs moins exposés au chômage et dont l'appui financier eût été nécessaire étant peu enclins à s'assurer. Il n'est dès lors pas étonnant que l'Etat et les communes ne se soient décidés que lentement à transformer l'assistance-chômage en une institution calquée sur le modèle des assurances sociales.

Si l'on fait abstraction de la caisse créée en 1858 par la fédération suisse des typographes, les premiers essais qui furent tentés en Suisse en vue d'introduire l'assurance-chômage remontent aux environs de l'année 1890. A cette époque, diverses communes et fédérations ouvrières créèrent des caisses d'assurance-chômage qui, il est vrai, ne groupèrent qu'un nombre restreint de travailleurs. Les caisses publiques, fondées sur le principe de l'adhésion volontaire — ce fut notamment le cas de la caisse d'assurance-chômage de la commune de Berne, créée en 1893 — eurent surtout à souffrir du fait que leurs assurés se recrutaient en grande partie parmi les travailleurs non qualifiés et les ouvriers de l'industrie du bâtiment, c'est-à-dire dans les catégories les plus exposées au chômage. En 1895, la ville de St-Gall créa la première caisse fondée sur le principe de l'assurance obligatoire; en raison d'une organisation défectueuse et d'un contrôle insuffisant, elle eut une fin prématurée. Par suite de ces expériences, l'assurance-chômage subit un temps de stagnation sur le terrain communal. Elle se développa plus rapidement au sein des organisations ouvrières. Par suite du caractère plus homogène des éléments qu'elles groupaient, ces fédérations pouvaient mieux évaluer les risques et les répartir plus équitablement que les caisses publiques; les travailleurs moins exposés au chômage ne subissaient pas dès lors le contre-coup des mauvais risques. En outre, ces organisations avaient elles-mêmes intérêt à prévenir les abus; elles créèrent un contrôle efficace et veillèrent à ce que les occasions de travail fussent vraiment mises à profit. Par la suite, divers cantons subventionnèrent les caisses privées d'assurance-chômage, soit en vertu de lois spéciales (St-Gall 1894, Bâle-Ville 1909 et Genève 1909), soit en vertu de simples décisions prises par les Grands conseils ou les Conseils d'Etat (Zurich, Berne, Lucerne, Soleure et Thurgovie).

Sur le terrain fédéral, la lutte contre le chômage tendit surtout à développer le service de placement. Des considérations d'ordre financier dissuadèrent la Confédération d'intervenir dans le domaine de l'assurance-chômage. Une initiative populaire du 29 août 1893 qui réclamait la garantie constitutionnelle du « droit au travail » et, conjointement à un service public de placement, une assurance efficace des travailleurs contre les suites du manque involontaire de travail, fut rejetée dans la votation du 3 juin 1894. Mais les 12 et 26 juin 1894, l'Assemblée fédérale adopta un

« postulat » invitant le Conseil fédéral à examiner de quelle façon la Confédération pourrait participer aux institutions chargées du service public de placement et protéger les ouvriers contre les conséquences du chômage involontaire. Dans son rapport du 8 novembre 1904 à l'Assemblée fédérale <sup>(1)</sup>, le Conseil fédéral déclarait qu'il n'était pas encore en mesure de formuler des propositions bien définies et qu'il importait de passer à la réalisation de la prévoyance en cas de maladie et d'accidents avant de songer à imposer au pays les charges de l'assurance-chômage. Le 6 juin 1905 <sup>(2)</sup>, l'Assemblée fédérale décida de prendre acte de la déclaration du Conseil fédéral aux termes de laquelle l'introduction de l'assurance-chômage devait être ajournée; en même temps, elle chargea le Conseil fédéral de déposer un projet sur le développement des bureaux de placement et de présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir si la Confédération devait, et à quelles conditions, prêter son appui dans la lutte contre le chômage. Le département de l'industrie chargea alors M. Hofmann, conseiller national, à Frauenfeld, de lui présenter un rapport sur l'encouragement par la Confédération des mesures à prendre contre le chômage. Les conclusions de ce rapport préconisaient une intervention de la Confédération dans le domaine de l'assurance-chômage. Cependant, le Conseil fédéral estima que la portée financière d'une telle intervention imposait un nouvel ajournement; par son message du 7 décembre 1907 <sup>(3)</sup>, il exposa son attitude à l'Assemblée fédérale en lui remettant le rapport d'expertise. C'est pourquoi la Confédération s'abstint d'intervenir dans le développement de l'assurance-chômage; de là vient en bonne partie la grande diversité que nous constatons aujourd'hui dans l'organisation de cette institution. L'attitude prise par la Confédération s'explique toutefois assez bien si l'on considère que, avant la première guerre mondiale, l'assurance-chômage n'avait pas pu, malgré de sérieuses tentatives, s'édifier sur de larges bases. A bien des égards, ce développement insuffisant est dû à l'attitude des travailleurs eux-mêmes.

A côté des caisses publiques et des caisses syndicales, une troisième catégorie de caisses fut créée; elle se distingue des deux autres groupes par la participation financière des employeurs. Les premiers essais tentés dans ce sens remontent à 1905, année pendant laquelle on créa un fonds de secours destiné à venir en aide pendant les périodes de crise aux chômeurs involontaires de l'industrie de la broderie. Par cette participation financière, les employeurs se proposaient en même temps, en cas de reprise de l'activité, de conserver un nombre suffisant de travailleurs qualifiés.

Avant la première guerre mondiale, c'est dans les fédérations affiliées à l'union syndicale suisse que l'assurance-chômage prit le plus grand

(1) FF 1904, VI, 553.

(2) FF 1905, IV, 239.

(3) FF 1907, VI, 846.

développement; quatre-vingts pour cent des assurés appartenait aux caisses d'assurance-chômage de ces fédérations. L'assurance-chômage prit également pied dans la fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux et dans les milieux des employés de l'économie privée. Quant aux institutions de droit public créées avant 1914, elles étaient au nombre de deux: la caisse publique d'assurance-chômage de la ville de Berne et celle du canton de Bâle-Ville.

## II. L'assurance-chômage pendant la première guerre mondiale et l'après-guerre

La discussion sur l'intervention de la Confédération en matière d'assurance-chômage reprit déjà quelques années après. Probablement en raison de la crise qui sévit dans l'industrie horlogère au cours des années 1908 et 1909, le conseiller national Eugster-Züst déposa une motion qui fut adoptée en 1913; cette motion invitait le Conseil fédéral à examiner la question de savoir si la Confédération pouvait s'intéresser à la situation des chômeurs involontaires et, notamment, de quelle manière elle pourrait encourager l'assurance contre les risques du chômage involontaire. Le département de l'économie publique chargea le conseiller national Hofmann de compléter son rapport de 1906. Cependant, la guerre mondiale interrompit les travaux préparatoires; il en fut de même sur le terrain communal, où divers projets étaient en préparation.

Si la guerre interrompit cette évolution, elle favorisa en revanche, par les perturbations qu'elle provoqua dans le domaine économique, la création de nouvelles caisses d'assurance-chômage; la forte mise à contribution de ces caisses donna une importance accrue au problème de l'aide financière de la Confédération et des cantons. En 1915, la Confédération subventionna pour la première fois les caisses d'assurance-chômage. Sa participation consista dans le versement d'un subside dont le montant variait entre un tiers et un quart des indemnités servies aux chômeurs.

Bien que l'assurance-chômage se fût largement développée pendant la guerre, les effectifs des assurés étaient malgré tout des plus modestes. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la Confédération fût contrainte de recourir à d'autres mesures pour combattre la misère résultant du chômage. Par arrêté du Conseil fédéral du 24 mars 1917 concernant le fonds de chômage, elle créa la possibilité de verser des subsides aux caisses de secours des cantons et des communes, ainsi qu'à des établissements d'utilité publique, pendant la guerre et tant que persisteraient les troubles économiques qui en étaient la conséquence. Puis, vinrent toute une série de dispositions légales sur l'assistance-chômage qui se complétaient les unes les autres pour arriver à une réglementation uniforme. L'aide

financière accordée aux chômeurs qui ne pouvaient trouver à s'employer consista en secours qui incombaient exclusivement aux pouvoirs publics et, en partie, aux employeurs, mais sans imposer de charges aux travailleurs. Le marché du travail continuant à être encombré, le rôle de l'assistance-chômage grandissait sans cesse; aussi reconnut-on, pendant l'été 1919, la nécessité de grouper organiquement tous les arrêtés sur la matière et de les compléter en même temps. A cet effet, le Conseil fédéral édicta, le 29 octobre 1919 (1), sur l'assistance des chômeurs un arrêté qui régit toute la matière jusqu'au moment où ces mesures furent abrogées. Cet arrêté ne visait plus seulement à combattre le chômage en tant que consécutif à la guerre; il assurait des secours à tous les citoyens suisses capables de travailler, âgés de seize ans au moins, qui avaient exercé régulièrement une activité lucrative, s'ils subissaient du fait d'un chômage total ou d'une réduction de travail dont la cause ne leur était pas imputable, une perte de gain par suite de laquelle ils tombaient dans la gêne.

Le système d'assistance pure n'ayant pas donné entière satisfaction, le passage de l'assistance à l'assurance s'imposa aux esprits dès le retour à une situation plus ou moins normale. Dans son message du 17 septembre 1923 (2) à l'Assemblée fédérale concernant le développement de l'assurance contre le chômage, le Conseil fédéral relevait à ce sujet ce qui suit:

L'aide financière accordée aux chômeurs qui ne peuvent trouver à s'employer consiste, sous le régime actuel, en secours d'assistance qui incombent exclusivement aux pouvoirs publics et, en partie, aux chefs d'entreprise. Or, le système de l'assistance pure présente différents désavantages. Ce sont tout d'abord les charges excessives qu'il impose à l'Etat. Ce sont ensuite les prétentions exagérées qu'il éveille fréquemment chez les travailleurs par le fait qu'il n'exige d'eux aucune prestation. C'est enfin l'inconvénient inhérent au système de l'assistance qui, dans bien des cas, fait dépendre le droit aux secours de l'appréciation des pouvoirs publics, alors que l'assurance confère aux chômeurs un droit statutaire. On est, dès lors, d'accord pour reconnaître que l'assurance contre le chômage doit être substituée au système de l'assistance.

Cette substitution de l'assurance à l'assistance fut également encouragée sur le terrain international; ainsi la conférence internationale du travail qui eut lieu à Washington en 1919 recommanda aux Etats-membres d'introduire un système efficace d'assurance contre les conséquences économiques du chômage (3).

(1) RO 35, 915.

(2) FF 1923, II, 850.

(3) FF 1920, V, 443.

### III. La loi fédérale du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage et l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 allouant une aide extraordinaire aux chômeurs

1. La loi du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage <sup>(1)</sup>, qui est entrée en vigueur le 15 avril 1925, constitue la base du développement de l'assurance-chômage dans notre pays. Fondée sur l'article 34 *ter* (ancienne rédaction) de la constitution, qui donne à la Confédération le droit d'édicter des dispositions uniformes dans le domaine des arts et métiers, elle se borne à établir des prescriptions sur les conditions à remplir pour l'obtention des subventions fédérales. Des considérations d'ordre constitutionnel empêchèrent la Confédération d'intervenir directement dans ce domaine, au sujet duquel les données de l'expérience faisaient d'ailleurs défaut à ce moment-là. Aussi l'application de l'assurance-chômage fut-elle abandonnée aux cantons, aux communes et aux institutions privées. Une commission d'experts, instituée en 1920 pour étudier l'introduction de l'assurance-chômage, adhéra à l'avis exprimé par le conseiller national Hofmann dans son rapport mentionné ci-dessus et complété en 1917, avis selon lequel l'encouragement de caisses publiques et privées d'assurance-chômage répondait mieux aux intérêts de notre pays que la création d'une institution de droit public à caractère centralisé. En raison du développement de l'assurance-chômage et de l'importance prise par les caisses, la création d'un monopole en faveur d'une institution fédérale n'était plus concevable. Entre-temps, les caisses d'assurance-chômage avaient atteint le nombre de soixante. A côté des syndicats, les cantons et les communes, ainsi que les employeurs, s'intéressèrent à l'assurance-chômage. Ainsi, les employeurs, soit individuellement, soit réunis en association, créèrent en commun avec leurs travailleurs ce qu'on convint d'appeler des caisses paritaires, prenant à leur charge une partie des cotisations des assurés. La loi fédérale ne devait rien changer à cette organisation. Ainsi naquit une simple loi de subvention qui ne subordonnait le versement des subsides qu'à un nombre relativement restreint de conditions. La subvention était égale à quarante pour cent des indemnités versées conformément aux statuts pour les caisses publiques et les caisses paritaires, gérées en commun par les employeurs et les travailleurs, à trente pour cent pour les autres caisses. En cas de chômage démesuré, l'Assemblée fédérale pouvait augmenter ces taux de dix pour cent. Notamment au cours de la crise des années 1930 et suivantes, la Confédération fit usage de cette prérogative en accordant des subsides extraordinaires aux caisses, dont un bon nombre n'auraient pas pu, sans cette aide, tenir leurs engagements.

---

(1) RO 41, 239.

2. L'engorgement du marché du travail, enregistré dès les années trente, empêcha les caisses d'assurance-chômage de remplir complètement la tâche qui leur était assignée, celle d'assurer la sécurité matérielle des chômeurs; il fallut venir en aide aux chômeurs au moyen de secours ressortissant à l'assistance pure, comme on l'avait fait durant la crise économique consécutive à la première guerre mondiale. Le faible développement de l'assurance-chômage avait, la première fois, rendu nécessaire le versement de secours d'assistance. La seconde fois, c'était la durée limitée du service des prestations de l'assurance-chômage qui obligeait de venir en aide aux chômeurs. La durée d'indemnisation étant limitée à quatre-vingt-dix jours par année civile, les travailleurs qui avaient épuisé leur droit à l'indemnité et n'avaient pas retrouvé du travail tombaient dans la gêne. Il était dès lors nécessaire, dans les secteurs économiques particulièrement frappés par la crise, notamment dans l'horlogerie, de prolonger de quatre-vingt-dix à deux cent dix jours la durée du service des allocations. Mais cette mesure se révéla également insuffisante. Aussi le Conseil fédéral se vit-il contraint de proposer à l'Assemblée fédérale par son message du 27 octobre 1931 <sup>(1)</sup> d'accorder une aide extraordinaire aux chômeurs (service des allocations de crise) en vue de compléter l'assurance-chômage. Par arrêté du 23 décembre 1931 <sup>(2)</sup>, les chambres adoptèrent la mesure proposée, qui, au vu des données de l'expérience, fut plusieurs fois modifiée au cours des années qui suivirent <sup>(3)</sup>.

L'introduction et l'organisation du service des allocations de crise incombait aux cantons, qui décidaient eux-mêmes s'il y avait lieu, et dans quelle mesure, de recourir à cette institution. La Confédération n'y était qu'indirectement intéressée, puisqu'elle se bornait à verser, à certaines conditions, des subventions aux cantons qui l'avaient introduite, leur facilitant les tâches qu'ils avaient assumées.

Le service des allocations n'ayant qu'un caractère temporaire ne devait être appliqué que pour la durée de la crise. Jusqu'à 1936 et dans la mesure où la Confédération y participait, cette aide ne fut accordée qu'aux chômeurs appartenant à des professions qui étaient particulièrement frappées par la crise et le chômage. Ainsi, elle fut tout d'abord introduite en faveur des chômeurs de l'industrie horlogère, puis de l'industrie des métaux et machines et de l'industrie textile. La crise s'étendant peu à peu aux industries travaillant pour le marché intérieur, certaines de ces industries, notamment le bâtiment, furent aussi mises au bénéfice de cette aide.

Les allocations de crise, ainsi que nous l'avons dit, ne furent avant tout servies qu'aux travailleurs qui avaient fait usage du moyen de pré-

<sup>(1)</sup> FF 1931, II, 451.

<sup>(2)</sup> RO 47, 820.

<sup>(3)</sup> Arrêtés fédéraux des 13 avril 1933, 21 décembre 1934, 23 décembre 1936 et 21 décembre 1939; ordonnance C du 23 octobre 1933, modifiée par l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mai 1937.

voyance qu'est l'assurance-chômage. Abstraction faite de quelques exceptions particulières, elles ne furent versées qu'aux chômeurs assurés qui, au cours de l'année civile, avaient épuisé leur droit aux prestations de leur caisse d'assurance-chômage. Le service des allocations constituait une pure mesure d'assistance, le chômeur n'ayant pas à participer à son financement, qui était assumé uniquement par les pouvoirs publics. Les allocations n'étaient enfin servies qu'aux chômeurs dans la gêne.

3. Les tableaux nos 2 à 6 qui figurent en annexe indiquent les indemnités de chômage et les allocations de crise servies aux chômeurs. Mentionnons à cet égard que les indemnités de chômage versées pendant la durée d'application de la loi du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage, c'est-à-dire de 1929 à 1942, ont atteint la somme de 591 millions de francs. Pendant cette période, les subventions fédérales se sont élevées à 201 millions de francs, les subventions cantonales et communales à 252 millions et les cotisations des assurés à 198 millions. Quant aux allocations de crise, elles atteignirent pour les années 1932 à 1942, y compris les suppléments d'hiver et de logement, le chiffre de 106 millions de francs, dont 48 millions à la charge de la Confédération et 58 millions à la charge des cantons et des communes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 octobre 1924, l'assurance-chômage prit une très grande extension. Le nombre des caisses reconnues par la Confédération passa de 59 au début de 1925 à 194 en 1942; pendant la même période, l'effectif des assurés a plus que triplé et a passé de 149 650 à 529 334 (1).

#### **IV. Mesures extraordinaires prises par la Confédération pendant la deuxième guerre mondiale**

1. La situation politique engendrée par la deuxième guerre mondiale et les difficultés qui pouvaient en résulter, tant pour l'approvisionnement du pays en matières premières que pour ses exportations, firent craindre l'apparition d'un chômage d'une certaine intensité dans divers groupes professionnels. Aussi estima-t-on nécessaire, du point de vue politique, de prendre à temps toutes mesures utiles en vue de le combattre par la création de possibilités de travail et d'atténuer les conséquences d'un chômage inévitable par le versement d'allocations. On se rendit compte à ce propos que la loi de subvention du 17 octobre 1924 n'était pas en mesure de répondre à toutes les exigences. Un remaniement se révéla indispensable, notamment dans deux directions, la première se rapportant à l'application générale de l'assurance, la seconde aux bases financières des caisses, qui, au cours de la crise des années 1930 et suivantes, s'étaient déjà révélées insuffisantes.

---

(1) Voir en annexe le tableau n° 1 sur le développement des caisses et de leurs effectifs.

L'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre <sup>(1)</sup>, édicté en vertu des pouvoirs extraordinaires, organisa l'assurance-chômage selon des règles plus rigides et, en particulier, remania ses bases financières.

Bien que les effectifs des caisses fussent alors de plus de 500 000 assurés, il y avait presque autant de travailleurs qui auraient eu besoin de l'assurance, en cas de crise, mais n'avaient pas jugé bon de s'assurer, soit qu'ils aient sous-estimé le danger, soit qu'ils aient voulu faire l'économie des cotisations à acquitter. Cette situation aurait pu engager les autorités fédérales à étendre l'assurance obligatoire à l'ensemble du pays. Si l'on y renonça, ce fut surtout pour une raison d'ordre politique; le premier projet concernant les articles constitutionnels relatifs au domaine économique du 21 septembre 1939 avait déjà pour la même raison laissé aux cantons la faculté d'introduire l'assurance obligatoire en général. Toutefois, s'il y avait là une lacune, on la combla — innovation importante — en prévoyant la possibilité d'inclure les travailleurs non assurés dans l'aide aux chômeurs dans la gêne (comme devait s'appeler par la suite le service des allocations de crise).

Les mesures tendant à assurer les bases financières des caisses furent plus radicales encore. Les cantons et les communes déterminaient jusqu'alors eux-mêmes si et dans quelle mesure ils entendaient participer, à côté de la Confédération, au financement des caisses. Celles-ci ne pouvaient pour cette raison compter sur un subside déterminé des cantons et des communes. C'est pourquoi il fallut réorganiser selon des principes uniformes le système de subvention des cantons et stabiliser leurs subsides. Les cantons furent dès lors obligés de servir aux caisses des subventions au moins égales à celles de la Confédération.

Les charges variant très sensiblement d'une caisse à l'autre, des mesures s'imposèrent afin que les caisses les plus obérées pussent faire face à leurs dépenses en cas de chômage intense. Pour atteindre ce but, on renforça le principe selon lequel les subventions des pouvoirs publics sont graduées d'après les charges qui incombent aux caisses; on réduisit le taux de la subvention de base (qui est fixé indépendamment des charges), pour augmenter les subventions supplémentaires (dont le taux varie à raison des charges).

La création d'un fonds commun de compensation en faveur de toutes les caisses constitua l'un des moyens d'obtenir une juste répartition des risques. Cette institution revêt une importance particulière, puisque les différentes professions sont plus ou moins exposées au chômage et que les caisses, suivant la qualité professionnelle de leurs assurés, couvrent des risques fort divers. Les années qui se sont écoulées depuis 1942 ont démontré

---

(1) RO 58, 651.

combien ce fonds est indispensable pour parfaire les cotisations des assurés et les subventions des pouvoirs publics. Sans l'existence de ce fonds, plusieurs caisses très chargées auraient dû, même pendant les années de prospérité économique, exiger des cotisations dépassant les possibilités financières de leurs membres.

L'introduction d'une cotisation minimum et la fixation d'un nombre minimum d'assurés contribuèrent également à une meilleure répartition des risques. En outre, le versement de suppléments aux personnes ayant des obligations d'entretien ou d'assistance envers plus de deux personnes tint compte des revendications formulées en vue de protéger la famille. Ajoutons que la création d'une autorité cantonale de recours donna satisfaction aux requêtes demandant une meilleure protection juridique des assurés.

Ces innovations, qui constituèrent en somme un abandon du principe de la simple loi de subvention, créèrent la base nécessaire pour faire face, même dans les pires conjonctures, à toutes les exigences d'un chômage massif, tant sous l'angle de l'organisation que de la politique financière. Aussi était-ce alors la première fois qu'un ensemble de dispositions établies par la Confédération en matière d'assurance-chômage se substituait aux dispositions cantonales les plus disparates. Ce changement eut notamment d'heureux effets pour les caisses qui exerçaient leur activité dans plusieurs cantons. Le remplacement de multiples lois cantonales par des prescriptions uniformes fut considéré par les caisses centrales comme un grand allègement d'ordre administratif.

2. L'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942, mentionné ci-dessus, régla aussi, dans ses principes, l'aide aux chômeurs dans la gêne (art. 68 à 70), qui fit encore l'objet d'un arrêté spécial du Conseil fédéral du 23 décembre 1942<sup>(1)</sup>. Le principal changement apporté au service des allocations de crise consista — nous l'avons dit — à incorporer à l'aide aux chômeurs dans la gêne les travailleurs non assurés contre les conséquences du chômage. Si cette aide put ainsi amplifier son action, ce fut avant tout parce qu'elle était financée dans une large mesure par les fonds centraux de compensation pour pertes de salaire et de gain, auxquels devaient également contribuer les travailleurs non assurés contre les conséquences du chômage. Les employeurs, en particulier, désiraient également cette extension de l'aide en question, car ils devaient, eux aussi, contribuer à l'alimentation des fonds centraux; ils avaient un grand intérêt à ce que leurs travailleurs, qu'ils fussent assurés ou non, pussent bénéficier, en cas de réduction ou d'arrêt de la production, des allocations de l'aide aux chômeurs dans la gêne. De crainte que cette institution de prévoyance à laquelle le travailleur ne participait pas par le versement de cotisations

---

(<sup>1</sup>) RO 58, 1206.

n'amenuisa chez les intéressés la volonté de se prémunir eux-mêmes contre le chômage au moyen de l'assurance, le montant des allocations fut réduit de dix pour cent pour les non-assurés.

C'était aux cantons à introduire ou non l'aide aux chômeurs dans la gêne. S'ils faisaient usage de cette possibilité, ils devaient, pour bénéficier des subventions fédérales, appliquer les taux des allocations prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1942. En raison de la prospérité économique, quelques cantons seulement, soit ceux de Zurich, Bâle-Ville, Tessin, Neuchâtel et Genève, versèrent encore des allocations à leurs chômeurs. Cependant, les faibles versements effectués <sup>(1)</sup> déterminèrent le Conseil fédéral à suspendre complètement, par arrêté du 30 novembre 1948 <sup>(2)</sup> ayant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1949, le versement des allocations de l'aide aux chômeurs subventionnée par la Confédération. Bien entendu, les cantons demeuraient libres de prendre cette aide complètement à leur charge; c'est ce qu'ont fait les cantons de Soleure, Bâle-Ville, Neuchâtel et Genève.

## B. NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION ET TRAVAUX PRÉLIMINAIRES EN VUE DU PROJET DE LOI

### I. Considérations sur la nécessité d'une loi réglant l'assurance-chômage

1. Les moyens dont dispose l'Etat pour lutter contre le chômage et pour en atténuer les effets sont fort divers. Si l'on fait abstraction des possibilités qui sont à sa disposition pour compenser dans une certaine mesure les fluctuations économiques par des interventions d'ordre commercial, monétaire ou fiscal, on doit admettre que le service de placement, la création de possibilités de travail et l'assistance des chômeurs constituent les trois piliers principaux de la lutte contre le chômage. Cependant, l'opinion prévaut de plus en plus, notamment à la suite des expériences faites pendant la crise des années 1930 et suivantes, qu'il est préférable de recourir à la création de possibilités de travail plutôt que de s'en tenir au système de l'assistance pure. Ce n'est en effet qu'en fournissant du travail aux chômeurs qu'on peut parer aux conséquences fâcheuses du chômage au point de vue moral, économique et politique. Aussi bien le nouvel article 31 *quinquies* de la constitution consacre-t-il ce principe, puisqu'il confère à la Confédération le droit de prendre des mesures pour prévenir des crises économiques et, au besoin, combattre le chômage, puis d'édicter des dispositions sur les moyens de procurer du travail. En présence de ce déplacement qui, dans la lutte contre le chômage, fait passer le maintien et la

---

<sup>(1)</sup> Sur les répercussions financières de l'aide aux chômeurs dans la gêne, voir le tableau n° 6 en annexe.

<sup>(2)</sup> RO 1948, 1144.

création de possibilités de travail avant le versement d'allocations, on peut se demander si la Confédération a encore un intérêt à régler et à financer l'assurance-chômage ou, pour le moins, s'il est aujourd'hui nécessaire de développer cette institution. Nous devons sans aucun doute répondre affirmativement à cette question; simplement par la création de possibilités de travail, on n'arrivera jamais à éliminer complètement le chômage, notamment en hiver, où l'exécution de travaux est rendue difficile et même impossible. On ne pourra pas non plus supprimer entièrement le chômage de courte durée, même avec un service de placement très bien organisé et jouant parfaitement. De plus, afin de maintenir la qualité de notre travail dont dépendent dans une grande mesure nos exportations, il ne sera souvent pas possible d'assigner la main-d'œuvre qualifiée à l'exécution de travaux de chômage. Enfin, comme la création de possibilités de travail dans les professions elles-mêmes est limitée, il faudra, pour maintenir la qualification professionnelle de notre main-d'œuvre, répartir le travail disponible de façon que les ouvriers puissent être occupés à tour de rôle. Dans tous ces cas, l'assurance-chômage doit compenser par ses indemnités les pertes de gain subies par les travailleurs. Elle conserve par conséquent toute sa valeur, bien qu'elle doive constituer l'ultime mesure à prendre pour lutter contre le chômage.

2. L'aide aux chômeurs se fonde — nous l'avons dit — sur les arrêtés du Conseil fédéral des 14 juillet et 23 décembre 1942, édictés en vertu des pouvoirs extraordinaires pour coordonner l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs dans la gêne. Or, selon l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral <sup>(1)</sup>, nos susdits arrêtés devront être abrogés ou repris dans la législation ordinaire. Il est indéniable qu'ils ont permis d'accomplir, en matière d'assurance-chômage, un très notable progrès par rapport à l'état antérieur. Et cela est vrai pour toutes les parties intéressées, c'est-à-dire aussi bien pour les caisses que pour les assurés et dans une non moins grande mesure pour la Confédération et les cantons. Il ne saurait donc être question d'envisager un retour à la loi du 17 octobre 1924. Du reste, par l'adoption de l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution, le peuple a conféré à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-chômage et d'aide aux chômeurs. Il a ainsi créé la base constitutionnelle pour faire passer dans la législation ordinaire l'arrêté édicté en vertu des pouvoirs extraordinaires. Cependant, la constitution restreint les prérogatives attribuées à la Confédération; elle détermine expressément que l'assurance-chômage ressortit aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales, et réserve aux cantons le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général. La constitution fixe donc nettement la voie que devra suivre la nouvelle législation.

(<sup>1</sup>) RO 61, 1027.

## II. TRAVAUX PRÉLIMINAIRES EN VUE DU PROJET DE LOI

La nécessité de nouvelles dispositions et de l'incorporation dans la législation ordinaire des prescriptions extraordinaires édictées sur l'assurance-chômage se manifesta dès la fin de la guerre. Le département de l'économie publique invita, le 20 février 1946, les gouvernements cantonaux, ainsi que les associations centrales des employeurs et des travailleurs, à lui faire connaître leur avis sur la nouvelle législation à établir et à lui soumettre des propositions à cette fin. Les réponses reçues exprimèrent unanimement l'avis que l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre avait, dans l'ensemble, donné satisfaction tant au point de vue social que pour ce qui concerne l'organisation technique. Bien qu'une crise ne l'ait heureusement pas mis à l'épreuve, il constitue néanmoins une base convenable pour incorporer les dispositions édictées en vertu des pouvoirs extraordinaires dans la législation ordinaire. D'une façon générale, on se prononça en faveur d'une réglementation fédérale uniforme, mais on rejeta l'idée d'un retour à une simple loi de subvention. Les principales modifications que proposèrent à ce propos les cantons, les groupements patronaux et ouvriers, ainsi que les caisses d'assurance-chômage, ont trait aux points ci-après :

1. L'indemnité de chômage, bien qu'elle ait été augmentée le 1<sup>er</sup> janvier 1944, ne correspond plus au niveau actuel du coût de la vie et doit donc lui être adaptée.

2. L'indemnité pour chômage partiel est insuffisante, car le chômeur partiel n'obtient pas, d'après le système de calcul en vigueur, une indemnité pour chaque jour chômé, lorsque le chômage n'atteint pas certaines limites. En outre, le calcul de l'indemnité est si difficile et compliqué que le chômeur ne peut pas en général en contrôler lui-même l'exactitude.

3. La durée d'indemnisation, notamment en période de crise, est trop courte. En conséquence, le maximum annuel de quatre-vingt-dix indemnités journalières doit être augmenté.

4. Il conviendrait de supprimer les délais d'attente, qu'il s'agisse du délai ordinaire d'un jour que doivent observer tous les assurés, au moment de leur première indemnisation au cours d'une année civile, ou des délais prévus pour les ouvriers du bâtiment et les travailleurs appartenant à des branches d'activité exposées à un chômage saisonnier.

5. Le fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage, qui a pour but de compenser les charges incombant aux diverses caisses, devrait être développé et suffisamment doté. Comme le système primitif de financement a pris fin par suite de la répartition des fonds centraux de compensation pour pertes de salaire et de gain, il y aurait lieu, tout en développant le principe de solidarité, d'instituer de nouvelles ressources.

6. Le financement des caisses ne doit plus, comme ce fut le cas jusqu'à présent, être assuré, pour l'essentiel, par les pouvoirs publics et les assurés seulement. Il doit l'être également par les employeurs, dont les charges sont sensiblement atténuées par l'assurance. Afin que les employeurs ne puissent être tenus de verser des contributions à des caisses syndicales, il y a lieu de prévoir que la contribution patronale sera versée au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage.

7. La Confédération et les cantons devraient autant que possible voir leurs charges financières réduites par des mesures appropriées, qui consisteraient, par exemple, dans une plus forte mise à contribution des fortunes des caisses, dans la perception d'une contribution patronale et dans une augmentation des suppléments du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage. Les communes devraient également participer aux dépenses, afin de les intéresser dans une plus grande mesure au placement des chômeurs assurés.

8. Le contentieux présente des imperfections parce qu'en de nombreux cas la décision incombe à une autorité administrative. En harmonie avec les principes modernes, il y a lieu d'instituer une juridiction contentieuse impartiale et indépendante de l'administration.

Tenant compte, dans la mesure du possible, de ces propositions et d'un assez grand nombre d'autres de moindre importance, l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail prépara un projet de loi sur l'assurance-chômage. Pour l'examiner, le département de l'économie publique nomma une commission d'experts composée de représentants des cantons, des caisses d'assurance-chômage et des groupements patronaux et ouvriers; cette commission se subdivisa en deux sous-commissions qui examinèrent, l'une les questions juridiques et d'organisation, l'autre les problèmes financiers posés par le projet. En vue d'étudier le service des allocations de crise ou l'aide aux chômeurs dans la gêne qui, à l'instar des règles établies en vertu des pouvoirs extraordinaires, devait à l'origine faire l'objet de dispositions particulières, le département de l'économie publique nomma le 7 janvier 1949 une commission spéciale.

Les projets sur l'assurance-chômage et le service des allocations de crise, issus des délibérations des deux commissions, furent réunis en un projet unique, qui fut soumis le 27 juin 1949 pour préavis aux gouvernements cantonaux, ainsi qu'aux associations centrales des employeurs et des travailleurs.

Les cantons et institutions consultés firent connaître leurs avis au cours de l'automne 1949; leur acquiescement fut loin d'être aussi unanime que le laissaient présumer les délibérations des commissions d'experts, qui avaient réussi à se mettre d'accord sur tous les points essentiels. Plus de trois cents propositions de modifications furent déposées; elles devaient toutes faire l'objet d'un minutieux examen, notamment celles qui con-

cernaient les répercussions financières et qui exigèrent fort souvent de très longs calculs. Néanmoins, le projet aurait pu être mis au point dans un temps relativement court si l'on n'avait pu tenir compte que des propositions des cantons et des associations ouvrières, qui, pour l'essentiel, ne touchaient pas des questions de fond. En revanche, l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales suisses et l'union suisse des arts et métiers soulevèrent des problèmes fondamentaux qui remirent en question le principe même de l'élaboration de la loi. Elles firent valoir, en particulier, que le projet ne tenait pas assez compte du principe de l'assurance, n'imposait pas aux assurés une contribution suffisante et chargeait dans une trop forte mesure les pouvoirs publics. Le principe de solidarité tel que l'envisageait le projet allait trop loin dans son application et il y avait lieu de le ramener à des limites plus appropriées. En outre, les employeurs qui n'appartiennent pas à une caisse paritaire ne devraient pas être assujettis au paiement d'une contribution, ni sur le terrain fédéral, ni sur le terrain cantonal.

L'avis exprimé par les trois associations patronales créa une situation toute nouvelle qui exigea la reprise des pourparlers avec les principaux groupements intéressés et la création d'une petite commission, dont la plupart des membres furent choisis parmi les experts des précédentes commissions. Après d'assez longues délibérations au sein de la commission et des pourparlers directs entre les associations en vue d'arriver à un accord, on parvint enfin à mettre le projet au point. Pour ne citer que les principaux objets de cet accord, mentionnons d'une part qu'on renonça à incorporer le service des allocations de crise dans le projet et, d'autre part, qu'on créa la possibilité d'étendre la durée annuelle d'indemnisation de quatre-vingt-dix à cent vingt jours en cas de chômage intense de caractère prolongé et à cent cinquante jours en cas de crise grave. Puis, on abandonna la contribution supplémentaire au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage, prévue pour les caisses peu chargées, de sorte que le financement du fonds fut réglé sur d'autres bases. Enfin, on biffa la disposition qui prévoyait de donner expressément aux cantons la compétence de contraindre les employeurs à verser des contributions aux caisses publiques ou à d'autres institutions intéressées à l'assurance-chômage.

## C. LIGNES FONDAMENTALES DU PROJET

### I. Remarques générales

1. L'assurance-chômage a pour but de compenser dans une certaine mesure les pertes que subit sur son revenu une personne salariée par suite d'un chômage involontaire dû à des circonstances d'ordre économique. Elle ne s'étend donc pas à chaque perte de gain, mais uniquement à celle

qui découle d'un chômage complet ou partiel pendant lequel une personne salariée est non seulement capable, mais encore a la volonté d'accepter un emploi convenable, peu importe si la perte de gain qu'elle subit dépend du fait qu'elle n'a pas trouvé elle-même du travail ou que le service de placement n'a pas pu lui assigner un emploi convenable. Du reste, les différentes dispositions de la loi, notamment celles qui règlent l'aptitude à s'assurer et les conditions à remplir pour exercer le droit à l'indemnité, préciseront ce qu'il faut entendre par chômage dans les cas d'espèce.

Le but assigné à l'assurance-chômage délimite son champ d'activité par rapport aux autres institutions d'assurance ou d'assistance. Les personnes subissant une perte de gain pour raison de maladie, d'accident, d'âge ou d'invalidité n'ont pas droit à l'indemnité de chômage, pas plus que celles qui, par suite de l'absence ou du développement insuffisant d'une des assurances sociales entrant en ligne de compte, ne peuvent compenser d'une autre manière les pertes de gain qu'elles subissent. En revanche, les travailleurs qui, tout en étant malades ou infirmes, sont capables de travailler et aptes à être placés, peuvent s'assurer contre les conséquences du chômage et exercer leur droit à l'indemnité si le chômage dont ils sont frappés ne tient pas à leur personne.

Les prestations de l'assurance-chômage ont pour fonction de compenser partiellement la perte de gain due au manque de travail ou à la réduction de la durée normale du travail. N'entre dès lors en ligne pour l'indemnisation que la perte de gain résultant du chômage, à l'exclusion de celle qui a d'autres causes, par exemple une diminution de la capacité de production du travailleur ou la prise d'un emploi hors profession. De plus, n'entre pas dans les tâches de l'assurance-chômage le versement d'indemnités de voyage ou de déménagement, ni enfin les secours que l'assuré doit par exemple verser en cas de maladie d'un membre de sa famille ou pour d'autres causes.

2. La nouvelle organisation de l'assurance-chômage constitue dans une notable proportion le résultat du développement pris par cette institution au cours des années. Le nombre élevé des caisses existantes qui ont su garder une certaine autonomie et se distinguent par des conditions fort diverses, ainsi que les particularités inhérentes aux trois catégories de caisses, ont rendu fort difficile, plus difficile que pour aucune autre branche des assurances sociales, l'établissement d'une législation fédérale.

Une autre difficulté réside dans les prérogatives accordées aux cantons par la constitution, notamment en matière d'assurance obligatoire. Comme la compétence de déclarer l'assurance obligatoire en général ressortit aux cantons, la loi doit être établie de telle façon qu'elle puisse s'appliquer aussi bien à l'assurance facultative qu'à l'assurance obligatoire et que les cantons qui introduisent celle-ci n'aient à édicter que quelques dispositions complémentaires.

On comprend dès lors aisément qu'il soit extraordinairement difficile de concilier les intérêts divergents de la Confédération, des cantons, des employeurs et des travailleurs, ainsi que des trois catégories de caisses. L'assurance-chômage a dépassé aujourd'hui le stade des institutions se trouvant à l'échelon de l'entreprise, de la commune ou du canton, pour constituer une tâche qui rentre dans les prérogatives de l'Etat; la responsabilité de son exécution incombe, selon l'opinion publique, à la Confédération. Chargée d'instituer une assurance satisfaisante et suffisamment dotée, la Confédération doit établir des normes uniformes. C'est pourquoi une loi de subvention qui, à l'instar de la précédente, se bornerait à subordonner à certaines conditions le versement de subsides aux institutions cantonales ou privées serait inadéquate aux tâches aujourd'hui dévolues à la Confédération. Tenant compte de l'évolution antérieure, le projet de loi dépasse le caractère d'une simple loi de subvention, puisqu'il réglera directement et d'une façon complète, à l'exception de certains points, les relations entre les caisses et leurs assurés et établit toute une série de dispositions sur l'activité des caisses afin de leur donner une base financière durable.

3. L'article premier du projet dispose que « l'assurance-chômage, régie par la présente loi, ressortit aux caisses d'assurance-chômage reconnues qui exercent leurs fonctions d'assureurs sous la surveillance de la Confédération et avec la collaboration des cantons ». Cette formule lapidaire contient tous les éléments essentiels du projet.

Le projet se rapporte uniquement à l'assurance-chômage « régie par la présente loi », c'est-à-dire à cette partie de l'assurance dont l'exécution est confiée aux caisses reconnues. Par cette formule, il entend exprimer que les caisses reconnues n'ont pas un droit exclusif de pratiquer l'assurance-chômage. Bien plus, des caisses non reconnues qui ne sont pas assujetties à la loi et n'ont pas dès lors à observer ses dispositions peuvent, comme en matière d'assurance-maladie, s'occuper d'assurance-chômage. Ces caisses seront, il est vrai, fort peu nombreuses, car la plupart des caisses reconnues ne pourraient renoncer aux subventions des pouvoirs publics. Ces caisses pourraient, le cas échéant, être soumises à la loi du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance.

La Confédération n'ayant pas la compétence de créer des caisses publiques, elle ne peut fonctionner comme assureur. L'exécution de l'assurance-chômage est dès lors réservée aux caisses reconnues (voir le chapitre II, à la page 543). Les rapports de droit issus de l'assurance ne s'établissent donc pas entre la Confédération et les assurés, comme en matière d'assurance militaire, mais entre la caisse et les assurés. La Confédération surveille l'exécution de l'assurance-chômage et veille à son application uniforme par les cantons et les caisses (art. 3). Elle exerce avant tout cette surveillance par la vérification annuelle des caisses (voir le chapitre VII, à la page 578). La collaboration des cantons s'est beaucoup plus développée en matière

d'assurance que dans les autres domaines de la législation sociale. Ainsi, le projet de loi ne se borne pas à confier aux cantons l'exécution de toute une série de mesures; il leur attribue de nombreuses prérogatives, notamment celles qui ont trait à l'introduction de l'assurance obligatoire, à l'institution de caisses publiques et à la promulgation de dispositions dérogeant à la loi (voir le chapitre VI, à la page 575).

La loi de subvention du 17 octobre 1924 laissait aux prescriptions des caisses le soin de régler les relations entre les caisses et leurs assurés. C'est pourquoi le droit à l'indemnité se fondait, comme c'est aujourd'hui encore le cas en matière d'assurance-maladie, sur les prescriptions des caisses ou sur leurs statuts et règlements. Selon le projet, le législateur fédéral établit les principes fondamentaux qui doivent régir, abstraction faite d'une importante exception, complètement et directement les rapports juridiques entre les caisses et leurs assurés. Des dispositions complémentaires ou dérogoatoires ne peuvent être introduites dans les prescriptions des caisses que pour des cas nettement déterminés. Le projet fixe non seulement les conditions à remplir pour l'affiliation, mais encore les rapports de droit issus de l'assurance. La loi règle directement et complètement, sauf sur un point important, les droits et les obligations des assurés à l'égard de leur caisse.

Les précédentes prescriptions se bornaient à fixer des taux maximums pour le calcul des indemnités. Les caisses qui voulaient se contenter de cotisations et de subventions plus basses que celles qui étaient prévues pouvaient fixer leurs indemnités à un montant inférieur à ces maximums. La loi règle d'une façon impérative le montant de l'indemnité à laquelle l'assuré a droit.

A propos des cotisations, le projet se contente d'énoncer le principe que tout assuré est tenu de payer des cotisations; il abandonne, en revanche, aux prescriptions des caisses la faculté d'en fixer le montant. Cette façon de faire permet de tenir compte des charges fort différentes que supportent les diverses caisses. Le projet prescrit néanmoins la perception d'une cotisation de base minimum afin d'assurer l'équilibre financier de chaque caisse.

Comme les droits et les obligations des assurés existent à l'égard des caisses, il appartient aux caisses de veiller à ce que les assurés remplissent leurs obligations. Les autorités peuvent par conséquent se borner à inviter les caisses, le cas échéant par des instructions, à faire valoir leurs droits à l'égard des assurés. Elles sont, par exemple, tenues d'exiger le paiement régulier des cotisations et d'encaisser les cotisations arriérées; elles doivent également réclamer la restitution des indemnités indûment touchées et ne peuvent renoncer à l'exercice de ce droit qu'avec le consentement de l'autorité cantonale compétente.

Le projet prévoit quelques dérogations au principe selon lequel les obligations des assurés n'existent qu'à l'égard de la caisse. Ainsi, les assurés doivent fournir tous les renseignements utiles aux autorités fédérales et

cantonales, observer les prescriptions sur le contrôle des chômeurs, se conformer aux instructions des offices du travail leur enjoignant de prendre un emploi convenable ou de suivre des cours de réadaptation ou de perfectionnement professionnels et de s'efforcer de trouver du travail par eux-mêmes. Dans tous ces cas, la Confédération s'adresse directement aux assurés et leur impose sans intermédiaire des obligations dont l'exécution est indispensable pour le bon fonctionnement de l'assurance-chômage. La violation de ces obligations de droit public à l'égard de la Confédération n'est pas punissable. Leur exécution est cependant assurée par les caisses, qui sont tenues de suspendre pendant un certain temps l'exercice du droit à l'indemnité des assurés qui ont contrevenu aux instructions reçues.

## II. Les caisses reconnues

L'exécution de l'assurance-chômage exige, comme dans toutes les autres assurances sociales, un assureur, c'est-à-dire une institution particulière de droit privé ou public qui doit assurer le service des prestations et prendre à sa charge le risque de l'assurance. Cette fonction est confiée aux caisses reconnues. Selon l'article 34 *ter*, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, peuvent être reconnues en qualité d'assureurs:

- a. Les caisses publiques, instituées par les cantons, les districts ou les communes;
- b. Les caisses privées paritaires, instituées et administrées en commun par des employeurs et des travailleurs ou par leurs associations;
- c. Les caisses privées syndicales, instituées par des associations de travailleurs.

A fin 1949, il existait 185 caisses reconnues groupant ensemble 569 499 assurés; elles se répartissaient comme il suit:

58 caisses publiques groupant	187 981 assurés;
34 caisses syndicales groupant	257 829 assurés;
93 caisses paritaires groupant	123 689 assurés

La reconnaissance des caisses ressortit à la Confédération et doit être prononcée lorsque les conditions légales sont remplies; en principe, le nombre des caisses n'est donc pas limité. Les caisses qui demandent à être reconnues doivent prouver qu'elles comptent cinq cents assurés au moins et disposent d'un capital social atteignant, par assuré, un montant égal à cinq fois l'indemnité journalière moyenne (art. 6 et 42, 1<sup>er</sup> alinéa).

Contrairement à la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, le projet de loi ne comprend pas de dispositions sur l'organisation des caisses. Il prescrit simplement que les caisses privées doivent

revêtir la forme d'une association ou d'une société coopérative, de façon à séparer nettement leur capital social de la fortune des entreprises ou associations fondatrices. Les caisses sont ainsi organisées corporativement. Dans les limites du code civil et du code des obligations, elles s'organisent selon leurs besoins. Le projet laisse aux cantons la plus entière liberté pour déterminer l'organisation des caisses publiques, qui toutes, sans exception, constituent des institutions publiques; en conséquence, les unes sont des personnes morales de droit public, alors que d'autres sont de simples services relevant de l'administration.

Afin de ne pas accroître le nombre déjà élevé des caisses, il eût été désirable d'augmenter le nombre minimum d'assurés qu'elles doivent grouper, ce qui aurait été dans l'intérêt d'une meilleure répartition des risques et d'une administration plus rationnelle. Divers milieux s'étant opposés à une pareille mesure, le projet se borne à porter de quatre cents à cinq cents le nombre minimum d'assurés. Il est vrai que cette question ne revêt aujourd'hui pas une très grande importance pratique, car on doit admettre que les caisses qui se constitueront dorénavant ne seront pas très nombreuses. Cette disposition n'est, bien entendu, applicable qu'aux caisses nouvelles; celles qui sont reconnues en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 restent au bénéfice de la reconnaissance, même si le nombre de leurs assurés est inférieur à cinq cents (art. 68).

La reconnaissance produit un double effet. D'abord, elle confie aux caisses l'exécution de l'assurance-chômage régie par la loi, leur ouvrant de ce fait le droit aux subventions fédérales et cantonales, et aux suppléments compensatoires. Elle soumet ensuite les caisses à la surveillance de la Confédération, leur imposant dès lors le devoir d'observer les dispositions de la loi, ainsi que les instructions des autorités fédérales et cantonales compétentes, en particulier le devoir de suivre les prescriptions sur l'administration financière, qui toutes ont pour but d'établir l'équilibre des recettes et dépenses des caisses et d'assurer de façon durable leur solvabilité.

La reconnaissance ne modifie d'aucune manière la nature juridique des caisses. Contrairement au droit actuel, elle ne confère pas la personnalité. Les caisses privées continuent à exister en qualité d'associations ou de sociétés coopératives; les caisses publiques conservent leur caractère de personne morale de droit public ou de simple service d'une administration. En tant que la loi n'en dispose autrement, le droit cantonal est applicable aux caisses publiques et le code civil et le code des obligations aux caisses privées (art. 5). Quant aux organes, ils encourent la responsabilité prévue aux articles 916 à 919 du code des obligations; pour les organes des caisses publiques, sont cependant réservées les dérogations du droit cantonal.

La reconnaissance peut être retirée aux caisses qui de façon durable ne remplissent plus les conditions légales ou contreviennent plus d'une

fois aux instructions des autorités fédérales ou cantonales compétentes (art. 8, 2<sup>e</sup> al.). Les caisses peuvent renoncer elles-mêmes à la reconnaissance (art. 8, 1<sup>er</sup> al.). Le retrait de la reconnaissance ou la renonciation à celle-ci n'entraîne pas nécessairement la dissolution, car les caisses, ainsi que nous l'avons dit, peuvent exister en dehors de la loi. Lorsqu'une caisse décide sa dissolution, celle-ci est assimilée à une renonciation à la reconnaissance (art. 9, 2<sup>e</sup> al.); la décision prononçant la dissolution, comme du reste la renonciation à la reconnaissance, prend effet, à moins de circonstances particulières, à la fin de l'année civile, mais au plus tôt au bout de six mois. Lorsqu'une caisse se dissout, soit que la reconnaissance lui ait été préalablement retirée, soit qu'elle y ait renoncé, sa fortune reste affectée au but que poursuit l'assurance. Ainsi, elle doit restituer le montant des subventions fédérales et cantonales obtenues pour les vingt-cinq années précédant la dissolution et affecter le solde éventuel, dans l'intérêt des assurés, à des buts de caractère social; les dons volontaires peuvent être restitués aux donateurs (art. 44).

### III. Les personnes assurées

Ne sont réputées assurées conformément à la loi que les personnes qui adhèrent à une caisse d'assurance-chômage reconnue. La notion « aptitude à s'assurer » groupe toutes les conditions requises pour l'affiliation à une caisse (art. 15). Sont aptes à s'assurer les travailleurs qui, étant domiciliés en Suisse et susceptibles d'être placés, exercent une activité salariée suffisamment contrôlable et sont âgés de seize ans révolus, mais de moins de soixante ans.

Toutes les personnes exerçant une activité indépendante sont donc, sans plus, exclues de l'assurance-chômage. Cependant, n'importe quel travailleur n'est pas apte à s'assurer; l'est uniquement celui qui gagne sa vie en exerçant une activité professionnelle régulière et contrôlable. Ainsi, les personnes qui ne travaillent qu'occasionnellement n'entrent pas en ligne de compte pour l'assurance. Il y aura donc lieu, comme c'est le cas actuellement, de préciser dans l'ordonnance d'exécution la notion de l'activité professionnelle régulière. Jusqu'à présent, le candidat à l'assurance devait prouver qu'il avait travaillé pendant cent cinquante jours au moins au cours de l'année précédant sa demande d'affiliation. Quant à la condition qui a trait au caractère contrôlable de l'activité, elle soulève elle aussi des difficultés dans la pratique, notamment quand on a affaire à des colporteurs, des travailleurs à domicile, des voyageurs à la commission, des gardes-malades se rendant à domicile, des sous-traitants, des bûcherons, etc.; tous ces cas devront faire l'objet d'un examen particulier.

Ne peuvent être admis dans une caisse que les travailleurs âgés de seize ans révolus; avant cet âge, la condition d'une activité professionnelle régulière fait en général défaut. Le projet de loi donne aux cantons la

possibilité d'élever à dix-huit ans l'âge minimum d'affiliation (art. 65, 2<sup>e</sup> al., lettre c). D'autre part, il fixe à soixante ans l'âge maximum d'affiliation; il n'est en effet pas admissible qu'un travailleur jouissant d'une entière capacité de travail reste à l'écart de l'assurance-chômage jusqu'au moment où, ayant atteint un âge avancé, il verra ses possibilités de chômage augmenter. Les personnes appartenant à une caisse avant l'âge de soixante ans pourront, bien entendu, rester affiliées; cependant, après l'âge de soixante-cinq ans, elles ne pourront recevoir que trois cent soixante indemnités journalières (art. 34, 2<sup>e</sup> al.), contre deux cent soixante-dix actuellement.

Les assurés doivent enfin être domiciliés en Suisse. Les personnes qui ont fixé leur domicile dans un Etat étranger, mais qui travaillent en Suisse, ne peuvent être admises dans une caisse; en revanche, celles qui travaillent à l'étranger, mais sont domiciliées en Suisse, peuvent s'assurer. Le projet de loi repose donc sur le principe du lieu de domicile, partant de l'idée qu'on n'est guère à même de contrôler en dehors de nos frontières les possibilités de placement des assurés.

Les femmes sont en principe traitées sur le même pied que les hommes. Sur les 570 000 assurés que comptent actuellement les caisses, 134 000, soit un quart environ, sont des femmes. La proportion des assurées est depuis des années constante et relativement élevée <sup>(1)</sup>. Par rapport à l'ensemble des travailleuses, le pourcentage des femmes assurées est sensiblement plus faible que chez les hommes.

Le projet exclut expressément de l'assurance-chômage certaines catégories de personnes. Les motifs de cette exclusion tiennent, en règle générale, à l'absence d'une des conditions auxquelles est subordonnée l'aptitude à s'assurer. Ne remplissent pas, par exemple, ces conditions les personnes qui ne sont pas en état d'accepter un emploi ou pas disposées à en accepter un, celles qui exercent une activité ou subissent une perte de gain incontrôlables ou celles enfin qui n'ont pas besoin d'une indemnité parce qu'elles touchent, par suite de l'exercice d'un emploi, une rente ou une pension.

Les ressortissants étrangers qui résident en Suisse en vertu d'un permis d'établissement sont assimilés aux citoyens suisses, conformément à la convention de l'organisation internationale du travail du 23 juin 1934 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations <sup>(2)</sup>.

La loi règle complètement l'aptitude à s'assurer. Les caisses sont tenues, afin de sauvegarder le principe du libre passage, d'admettre tous les travailleurs aptes à s'assurer qui sont domiciliés dans leur rayon d'activité (art. 16). Les caisses privées peuvent toutefois limiter l'admission à certaines catégories de personnes ou au personnel de certaines professions, par exemple aux membres d'une association professionnelle déterminée

<sup>(1)</sup> Voir le tableau n° 1 en annexe.

<sup>(2)</sup> RO 55, 609.

(art. 13, 3<sup>e</sup> al.). Si la caisse a des doutes sur l'aptitude d'une personne à s'assurer, elle fera trancher le cas par l'autorité cantonale compétente qui, en règle générale, sera l'office cantonal du travail. De plus, les cantons peuvent obliger les caisses à requérir l'approbation de l'autorité cantonale compétente pour tous les candidats qui, non encore assurés, présentent une demande d'affiliation (art. 65, 2<sup>e</sup> al., lettre a).

La qualité d'assuré prend fin par la mort, la sortie volontaire de la caisse ou l'exclusion. Afin d'empêcher les passages inconsidérés d'une caisse à une autre et d'éviter les formalités administratives qui en découlent toujours, la sortie est subordonnée à l'observation d'un délai de six mois, qui peut être ramené à trois mois par les prescriptions des caisses (art. 17). Celles-ci doivent exclure les assurés qui ne remplissent plus les conditions légales, c'est-à-dire les assurés qui ne sont plus aptes à s'assurer; il en va de même des assurés qui changent de profession, lorsque les prescriptions de la caisse restreignent l'affiliation au personnel d'un certain métier. Les caisses peuvent enfin exclure les assurés qui ont contrevenu gravement ou plusieurs fois aux prescriptions (art. 18).

2. Les prescriptions concernant l'acquisition et la perte de la qualité d'assuré sont indifféremment applicables, qu'un canton introduise ou non l'assurance obligatoire. Ainsi que nous l'avons dit, le droit d'introduire l'assurance obligatoire en général appartient, selon la constitution, exclusivement aux cantons, qui doivent, pour son exécution, s'en tenir aux dispositions de la loi. Ainsi, ils ne peuvent soumettre à l'assurance obligatoire que les travailleurs aptes à s'assurer et doivent donner à ceux-ci la liberté de choisir, parmi les caisses reconnues, celle à laquelle ils entendent adhérer. D'autre part, la législation fédérale libère de l'assurance obligatoire cantonale certains groupes de personnes (art. 14, 2<sup>e</sup> al.). Pour le reste, les cantons sont libres d'organiser l'assurance obligatoire comme bon leur semble. Ils peuvent en particulier fixer les revenus jusqu'à concurrence desquels les travailleurs sont tenus de s'assurer.

Les conditions qui existent en matière d'assurance-chômage varient dans une très notable mesure d'un canton à l'autre; il en résulte que le besoin d'introduire l'assurance obligatoire en général ne s'est pas fait sentir dans tous les cantons. Jusqu'à présent, seize d'entre eux l'ont introduite, savoir: Zurich, Uri, Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rh.-Ext., St-Gall, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève. Ce n'est pas sans motifs que les cantons à caractère plutôt agricole, comme Berne, Lucerne, Fribourg et Grisons ont laissé à leurs communes le soin d'introduire l'assurance obligatoire, alors que Schwyz, Unterwald-le-Haut, Appenzell Rh.-Int., Argovie et Valais ne connaissent que l'assurance facultative. En conséquence, les assurés se répartissent, comme l'indique le tableau ci-après, d'une façon fort inégale entre les différents cantons:

	Assurés		
	en nombres absolus	en pour cent de l'ensemble des assurés	en pour cent de l'ensemble des personnes salariées
16 cantons ayant introduit l'assurance obligatoire en général . . . . .	439 000	78	45
4 cantons ayant abandonné aux communes la faculté d'introduire l'assurance obligatoire . . . . .	89 000	16	20
5 cantons n'ayant introduit que l'assurance facultative . . . . .	37 000	6	22

#### IV. L'indemnité de chômage

Les principaux changements de fond que prévoit le projet se rapportent à l'indemnité de chômage et constituent tous des améliorations en faveur des assurés. Le taux des indemnités sera élevé et adapté aux salaires actuellement versés, les règles spéciales concernant l'indemnisation des chômeurs partiels seront abandonnées et la durée d'indemnisation pourra être portée de quatre-vingt-dix à cent vingt et même à cent cinquante jours en cas de dépression économique. Quant à la femme mariée, elle bénéficiera du même régime que les autres assurés. Pour les détails, il y a lieu d'observer ce qui suit:

##### 1. DROIT A L'INDEMNITÉ

Les conditions que les assurés doivent remplir pour faire valoir leur droit à l'indemnité sont de trois ordres et correspondent en principe à celles qui figurent dans les dispositions actuelles. Le travailleur qui s'affilie à une caisse devra, comme aujourd'hui, accomplir un stage de cent quatre-vingts jours; cette disposition a pour but d'empêcher l'affiliation et, par conséquent, l'indemnisation peu avant ou pendant le chômage. L'assuré devra, non seulement pour l'affiliation, mais encore avant d'exercer son droit à l'indemnité, accomplir comme personne salariée un nombre minimum de jours de travail et prouver ainsi qu'il a régulièrement travaillé jusqu'au moment du chômage; ce nombre de jours sera fixé par voie d'ordonnance, afin qu'il soit possible d'accorder des allègements en cas d'aggravation de la situation du marché du travail. Les dispositions en vigueur prescrivent cent cinquante jours de travail au cours de l'année précédant la demande d'indemnité. L'assuré devra enfin subir une perte de gain donnant droit à l'indemnité (art. 25).

Le projet définit positivement et négativement la notion de la perte de gain donnant droit à l'indemnité. Ce droit ne prend naissance que si la

perte de gain découle d'un chômage qui atteint au moins une journée de travail entière au cours d'une période de paie de quatorze jours ou d'un demi-mois. Ne donne pas droit à l'indemnité la première perte de gain correspondant à un jour de travail entier que l'assuré subit au cours d'une année civile (art. 27). Ce délai, appelé délai d'attente, a été maintenu parce qu'on peut raisonnablement exiger d'un travailleur qu'il subvienne à son entretien pendant le premier jour de chômage.

Les travailleurs du bâtiment et des autres branches sujettes à des interruptions de travail sous l'influence des conditions atmosphériques occupent une position particulière; celle-ci tient d'abord aux difficultés que soulève une détermination exacte des heures chômées, puis à la qualité du chômage qui n'est pas entièrement imprévisible, mais dans une certaine mesure inhérent à la profession. Par dérogation au principe général et conformément aux règles en vigueur <sup>(1)</sup>, la perte de gain ne donne droit à l'indemnité que si le chômage dont elle découle s'étend à des journées entières ou des demi-journées, mais non pas à des heures isolées. Si, comparativement aux autres assurés, notamment les ouvriers de fabrique, les travailleurs du bâtiment jouissent d'un traitement particulier en ce qui concerne le chômage inhérent à la profession, ce privilège est cependant compensé en partie par l'observation de délais d'attente spéciaux (art. 30).

Même si le chômage atteint l'ampleur mentionnée ci-dessus, on ne peut en déduire qu'il donne droit de toute façon à l'indemnité. Ainsi, le chômage qui tient à la personne de l'assuré, soit à une incapacité passagère de travail ou à une impossibilité temporaire d'être placé, ne donne pas droit à l'indemnité. Il en va de même lorsque le travail a été, par exemple, interrompu par des vacances ou un conflit collectif de travail ou que l'employeur est tenu de verser le salaire à l'assuré pendant la durée du chômage (art. 28 et 29).

Enfin, l'assuré qui se rend coupable de certains faits ou omissions peut, sans qu'il soit complètement privé de l'exercice de son droit à l'indemnité, se le voir temporairement restreint; la caisse suspend alors le service des indemnités pendant un certain temps qui est proportionné à la culpabilité de l'assuré (art. 31). Il faut admettre que l'assuré est devenu chômeur par sa faute lorsqu'il a résilié son contrat de travail sans s'être assuré d'une autre possibilité de gain, à moins qu'il n'ait eu des motifs qui l'autorisaient à se départir du contrat. Ainsi, le chômage qui tient à la personne de l'assuré à la suite d'une faute que celui-ci a commise ou parce qu'il n'a pas fait son possible pour trouver du travail ne donnera pas, du moins pendant une période déterminée, droit à l'indemnité. Cette suspension constitue, de plus, une sanction pour les chômeurs qui ne remplissent pas leurs obligations à l'égard des caisses ou n'observent pas les instructions des offices du travail compétents.

(1) Ordonnance du département de l'économie publique du 26 novembre 1946 réglant l'assurance des travailleurs du bâtiment contre les conséquences économiques du chômage (RO 62, 1002).

## 2. FIXATION DE L'INDEMNITÉ DE CHÔMAGE

Aussi bien la loi du 17 octobre 1924 que l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 se sont bornés à fixer les taux maximums des indemnités de chômage. Si les caisses ne pouvaient dépasser ces limites, il leur était en revanche loisible de fixer leurs indemnités à un taux inférieur. Les caisses firent de moins en moins usage de cette faculté, de sorte qu'aujourd'hui les indemnités journalières sont généralement fixées d'après les maximums légaux. Le projet n'a pas repris ce système et règle lui-même le montant des indemnités. Le but essentiel de ce changement est d'instituer une méthode aussi simple que possible, uniforme, facile à appliquer et tenant compte de considérations d'ordre social.

L'indemnisation des assurés consiste dans le versement d'indemnités journalières, qui sont calculées sur la base de la perte de gain entrant en considération et en proportion du gain assuré, tout en tenant compte des obligations d'entretien ou d'assistance. D'après les règles en vigueur, le gain n'est assuré que jusqu'à concurrence de dix-huit francs par jour (16 fr. jusqu'en 1944). Le système suivant lequel l'indemnité journalière varie en proportion du gain assuré a permis d'adapter au renchérissement du coût de la vie les indemnités qui sont servies aux assurés dont le salaire n'atteint pas cette limite. L'indemnité journalière moyenne, calculée pour l'ensemble du pays, s'est ainsi élevée, de 1939 à 1949, de 5 fr. 16 à 9 fr. 44, soit dans une proportion de 83 pour cent. En revanche, les indemnités des assurés dont le gain journalier dépassait cette limite ne purent pas être adaptées au renchérissement, ou ne purent l'être que dans une mesure restreinte. Pour ce motif et en vue d'empêcher aussi un trop grand nivellement des indemnités entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés, le projet prévoit une augmentation du gain assuré de 18 à 22 francs, ce qui, si l'on prend pour base 312 jours de travail, correspond à un gain annuel de 6864 francs.

Le projet simplifie l'échelle actuelle des indemnités journalières en abandonnant la classe des assurés âgés de moins de vingt ans sans charges de famille et celle des femmes mariées, qui seront dorénavant traitées comme les autres assurés; il réduit de cinq à trois le nombre des classes. Comme les indemnités ne sont pas déterminées selon un taux fixe exprimé en francs, mais constituent un pour-cent du gain, il en résulte automatiquement un échelonnement très étendu des indemnités. Enfin, pour répondre à un vœu relatif à la protection de la famille, il est prévu que les assurés ayant des obligations d'entretien envers une épouse et des enfants sont quelque peu avantagés par rapport à ceux qui n'ont que des obligations d'assistance selon l'article 328 du code civil.

Les taux qui constituent la base du calcul des indemnités ont été élevés de cinquante-cinq à soixante pour cent pour les assurés sans charges de famille et de soixante-cinq à soixante-dix pour cent pour les assurés

ayant des obligations d'entretien. En raison du caractère social de l'assurance-chômage, ces taux, comme le prévoient du reste les règles en vigueur, ne s'appliquent que jusqu'à concurrence d'un gain journalier de douze ou quinze francs. Lorsque le gain journalier excède ces limites, mais ne dépasse pas vingt-deux francs par jour, l'indemnité journalière s'augmente d'un montant égal à trente pour cent seulement de l'excédent. Cette disposition a pour but d'avantager les assurés gagnant de petits salaires, qui obtiennent ainsi une indemnité relativement plus élevée que ceux qui ont un plus grand revenu.

Les assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance envers plusieurs personnes reçoivent encore un supplément de cinquante centimes par jour pour chaque personne à charge à partir de la seconde. Par rapport aux dispositions actuelles, ce supplément a été réduit de vingt centimes. Cependant, comme il est versé à partir de la deuxième personne à charge (aujourd'hui à partir de la troisième) et que le taux pour le calcul de l'indemnité a été porté de soixante-cinq à soixante-dix pour cent, le projet améliore, si l'on fait abstraction de quelques cas isolés, la situation des assurés, malgré la réduction du supplément familial. Comme aujourd'hui, l'indemnité journalière ne peut dépasser quatre-vingt-cinq pour cent du gain assuré, c'est-à-dire 18 fr. 75 (85% de 22 fr.), contre 15 fr. 30 (85% de 18 fr.), maximum actuellement appliqué (art. 33).

Si l'on prend pour base les salaires versés actuellement, les assurés des principales catégories, qui groupent, selon les estimations, quatre-vingt-seize pour cent de l'effectif total, obtiendront les indemnités journalières moyennes ci-après :

	Proportion des assurés par rapport à l'effectif total (en pour cent)	Indemnité journalière moyenne		
		selon les prescriptions en vigueur	selon le projet	Augmentation (en pour cent)
Assurés sans charges de famille . .	30	fr. 7.67	fr. 8.53	11,2
Assurés ayant des obligations d'assistance à l'égard d'une personne . .	8	9.42	9.94	5,5
Assurés ayant des obligations d'entretien à l'égard d'une personne . .	24	9.42	10.65	13,1
Assurés ayant des obligations d'entretien à l'égard de 2 personnes . .	17	10.25	11.15	8,8
Assurés ayant des obligations d'entretien à l'égard de 3 personnes . .	12	10.95	11.65	6,4
Assurés ayant des obligations d'entretien à l'égard de 4 personnes . .	5	11.65	12.14	4,2

Ce tableau montre que les indemnités de chômage subissent une augmentation pour toutes les catégories d'assurés. Cette augmentation est même notable pour certaines d'entre elles, en particulier pour les assurés sans charges de famille et pour ceux qui ont des obligations d'entretien à l'égard d'une ou de deux personnes; ces deux catégories groupent plus de soixante-dix pour cent de l'ensemble des assurés (1). La moyenne de l'indemnité servie aux assurés du pays entier s'élève actuellement à 9 fr. 50; d'après le projet, elle atteindra 10 fr. 35, ce qui représente une augmentation de neuf pour cent.

### 3. NOMBRE MAXIMUM D'INDEMNITÉS JOURNALIÈRES

Un des changements essentiels du projet a trait à la durée d'indemnisation. Les assurés qui, au cours d'une année civile, avaient épuisé leur droit à quatre-vingt-dix indemnités journalières devaient, à l'origine, s'ils n'avaient pas repris leur travail et de ce fait se trouvaient dans la gêne recourir à l'assistance publique. Afin d'empêcher que les assurés ne fussent réduits à cette extrémité, la Confédération subventionna à partir de 1932 déjà les cantons qui avaient pris la décision de servir des allocations de crise à leurs chômeurs. Cette institution à laquelle les cantons avaient dû recourir fut reprise sous le nom d'aide aux chômeurs dans la gêne par l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 et étendue en même temps aux travailleurs non assurés.

Si cette aide fut indispensable, elle n'en accusait pas moins de notables imperfections. Ainsi le chômeur qui prétendait aux allocations devait prouver qu'il se trouvait dans la gêne; pour déterminer cet état, il fallait recourir à des enquêtes minutieuses sur les revenus et la fortune du chômeur et des membres de sa famille, ce qui dans bien des cas fut considéré comme vexatoire. Fort souvent, les limites que les revenus et la fortune ne pouvaient dépasser se révélèrent inéquitables dans les cas d'espèce et exposèrent le chômeur au danger d'être trop durement traité. Il était du reste choquant de voir des chômeurs qui avaient été prévoyants pendant leur activité professionnelle être désavantagés par rapport à ceux qui n'avaient pas jugé bon de faire des économies pour l'avenir. L'organisation de l'aide aux chômeurs dans la gêne n'alla pas sans un sensible accroissement de travail administratif, car au lieu d'être servies par les caisses, les allocations le furent par les cantons et les communes; ceux-ci en chargèrent les offices du travail, qui durent développer leur service des enquêtes, d'où extension de leur appareil administratif. Un autre inconvénient de cette institution fut que ses ressources, à l'exception des contributions du fonds central de compensation pour pertes de salaire et de gain, provenaient uniquement des pouvoirs publics. Tant du point de vue social que de celui

(1) Voir le tableau n° 7 en annexe.

de son organisation technique, l'aide aux chômeurs dans la gêne ne donna pas satisfaction.

Le projet limite en principe la durée d'indemnisation à quatre-vingt-dix jours, mais prévoit la possibilité, en cas de chômage intense et prolongé, d'étendre cette durée jusqu'à cent vingt jours et, en cas de forte aggravation du chômage, jusqu'à cent cinquante jours (art. 34). On ne peut, bien entendu, comprendre par chômage intense et prolongé que celui qui ne dépend pas de facteurs saisonniers, mais se manifeste également pendant les mois d'été. C'est pourquoi, on ne saurait, en l'état actuel des choses, envisager une prolongation de la durée d'indemnisation. En conséquence, une prolongation jusqu'à cent cinquante jours ne peut entrer en ligne de compte que si le chômage subissait une importante aggravation, par exemple, dans les proportions enregistrées au cours de la crise des années 1930 et suivantes. Cette disposition permettra d'améliorer dans une très sensible mesure les prestations de l'assurance-chômage. En revanche, le projet renonce à maintenir le service des allocations de crise ou l'aide aux chômeurs dans la gêne subventionnés par la Confédération. Il incombera dès lors aux cantons et aux communes de prendre les mesures en vue d'aider les assurés qui auront épuisé leur droit à l'indemnité. Les cantons doivent pouvoir adhérer à cette solution, car le projet, ainsi que nous l'exposerons au chapitre D (page 582), réduira dans des proportions non négligeables les charges qui leur incombent en matière d'assurance-chômage.

#### 4. VERSEMENT DE L'INDEMNITÉ EN CAS DE CHÔMAGE PARTIEL

D'après les dispositions en vigueur, l'indemnité ne peut être servie en cas de chômage partiel que dans la mesure où, avec le gain restant, elle ne dépasse pas, suivant les catégories d'assurés, 70, 85 ou 90 pour cent du gain normal. Cette règle a pour conséquence que les chômeurs partiels n'obtiennent pas d'indemnités aussi longtemps que le chômage n'atteint pas, au cours d'une période de paie, 3,6 jours pour les assurés sans obligations d'entretien ou d'assistance, 1,8 jour pour les assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance envers une ou deux personnes et 1,2 jour pour les assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance envers plus de deux personnes.

Il est incontestable que cette perte de gain charge les travailleurs dans une mesure extraordinairement importante, notamment lorsque les réductions d'horaire s'étendent à de longues périodes. Le tableau ci-après montre dans quelle proportion la perte de gain donne droit à l'indemnité, en cas de chômage partiel, selon les dispositions en vigueur; mentionnons à ce sujet que l'assuré qui chôme pour la première fois au cours d'une année civile doit encore observer un délai d'attente de huit heures ou d'un jour entier.

**Indemnités en cas de chômage partiel,  
conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942**

Heures chômées	Perte de gain en cas de salaire horaire de 2 fr.	Indemnités de chômage revenant à des assurés		
		n'ayant pas d'obligations d'entretien ou d'assistance	ayant des obligations d'entretien ou d'assistance envers	
			2 personnes	3 personnes
	fr.	fr.	fr.	fr.
16 (2 jours)	32.—	pas d'indemnités	3.12	11.10
24 (3 jours)	48.—	pas d'indemnités	19.76	24.42
32 (4 jours)	64.—	5.46	35.36	36.63

La limitation du droit à l'indemnité engage assez souvent les employeurs à prolonger le chômage ou, même si l'opération est du point de vue économique désavantageuse pour l'exploitation, à le concentrer, afin que leurs travailleurs puissent toucher les indemnités. De plus, le calcul de celles-ci est si difficile et compliqué que le chômeur est en général incapable de le vérifier lui-même.

Les indemnités que les caisses ont servies ces dernières années aux chômeurs partiels atteignent les chiffres suivants :

Années	Nombre des chômeurs partiels indemnisés		Indemnités servies aux chômeurs partiels	
	en nombres absolus	en % du nombre total des chômeurs indemnisés	en 1000 fr.	en % du total des indemnités servies
1945	20 800	25,2	2 521	13,0
1946	6 005	10,4	751	6,0
1947	5 660	11,4	663	5,8
1948	5 390	12,7	520	6,7
1949	32 860	33,9	3 903	15,6

Le pourcentage des chômeurs partiels n'est donc pas très élevé; cela tient pour une partie à la limitation du droit à l'indemnité dont il fut question ci-dessus, puis au fait que les travailleurs du bâtiment <sup>(1)</sup> ont participé dans une mesure extraordinairement élevée, notamment pendant

(1) En 1947 par exemple, les ouvriers du bâtiment, alors qu'ils n'atteignaient que le 19 pour cent de l'ensemble des assurés, ont touché 9,7 millions de francs d'indemnités, soit 85 pour cent du total des indemnités qui atteignait le montant de 11,4 millions de francs. En 1949, la moitié des indemnités servies qui s'élevaient à un montant total de 25 millions de francs, l'a été à des ouvriers du bâtiment.

les années de prospérité économique, aux indemnités qui, pour eux, sont calculées non pas selon les méthodes applicables aux chômeurs partiels, mais d'après des règles spéciales autorisant l'indemnisation pour des demi-journées de chômage.

En cas d'aggravation de la situation économique, on doit en revanche admettre que le chômage partiel prendra une importance relative plus grande que ces années dernières, car il s'agira, dans la mesure du possible, ainsi que nous l'avons déjà dit, d'« étirer » le travail et de maintenir les travailleurs dans leur emploi. La création de possibilités de travail qui est avant tout destinée aux chômeurs complets augmentera l'importance relative du chômage partiel.

Le projet ne fait plus de différences entre le chômage complet et le chômage partiel. Abstraction faite des règles spéciales réglant l'indemnisation des travailleurs du bâtiment, énoncées ci-dessus, la perte de gain ne donne pas droit à l'indemnité si le chômage qui en est la cause n'atteint pas une journée de travail entière au cours d'une période de paie de quatorze jours ou d'un demi-mois (art. 27). Si le chômage atteint ou dépasse cette limite, la perte de gain entière donne droit à l'indemnité. Les assurés pourront dorénavant, en cas de chômage partiel, toucher un plus grand nombre d'indemnités journalières que ce ne fut le cas jusqu'à présent. Cette amélioration profitera surtout aux assurés qui, au cours de plusieurs périodes de paie, subiront des réductions d'horaire peu importantes; en revanche, aucun changement n'interviendra pour un chômage plus étendu ou en cas de chômage complet. Ces règles correspondent du reste à celles qui ont figuré dans l'arrêté fédéral du 12 février 1949 réglant l'indemnisation des chômeurs pendant les restrictions apportées à la consommation d'électricité <sup>(1)</sup>.

## V. Les ressources de l'assurance-chômage

### 1. REMARQUES GÉNÉRALES

L'assurance-chômage accuse, en ce qui concerne son financement, une position particulière parmi les assurances sociales. Son fonctionnement dépendant de l'économie dont l'évolution ne saurait être prévue avec certitude, on ne peut, comme dans d'autres branches d'assurance (vie, accidents ou incendie) déterminer, d'après les données de l'expérience, le moment probable de l'événement qui donnera droit aux prestations d'assurance. Du reste, on ne saurait faire des prévisions d'après les données statistiques recueillies pour les années antérieures. L'importance et le caractère imprévisible des fluctuations économiques constituent un élément d'insécurité qui ne se retrouve guère dans les autres branches d'assu-

(1) RO 1949, 141.

rances sociales. Ainsi, les caisses d'assurance-chômage ont servi, en 1936, pour 68 millions de francs d'indemnités et, en 1948, malgré le renchérissement du coût de la vie qui provoqua une augmentation de plus de quatre-vingts pour cent du montant des indemnités journalières, pour 7,8 millions de francs (1).

A côté de ces difficultés d'ordre général et qui sont inhérentes à l'assurance-chômage, il en existe d'autres qui tiennent en particulier à l'histoire de l'institution dans notre pays et à son organisation actuelle.

Les ressources, comme dans toute institution d'assurance, doivent être constituées tout d'abord par les cotisations des assurés. Mais, comme le démontrent les données de l'expérience, ces cotisations ne suffisent pas, en cas de chômage intense, à faire face aux dépenses, de sorte que la participation financière d'une autre institution est indispensable. Alors que les législations de plusieurs Etats étrangers répartissent les charges de l'assurance d'une façon à peu près égale entre les travailleurs, les employeurs et l'Etat, on a plutôt recouru en Suisse au système des subventions. Les employeurs prennent, il est vrai, à leur charge une partie des cotisations des caisses paritaires et, en plus, versent, dans certains cantons, des contributions spéciales en faveur de l'assurance-chômage. La cause de cette évolution particulière à notre pays tient principalement à la situation prépondérante que les syndicats ouvriers ont su prendre en qualité d'assureurs, de sorte que les employeurs se sont opposés à participer financièrement aux caisses gérées par les syndicats. Ceux-ci, de leur côté, ne désiraient pas non plus de participation patronale, craignant une ingérence dans l'administration de leurs institutions d'assurance.

Une autre difficulté réside dans la grande diversité des charges qui incombent aux caisses. Alors que les unes ont dû dépenser leur fortune jusqu'au minimum prescrit par les dispositions légales, les autres ont pu constituer une fortune importante, dans certains cas même considérable. A fin 1949, l'ensemble des caisses disposait d'une fortune globale de 122,6 millions de francs (2). Comme il s'agit en l'occurrence de réserves constituées en vue de dépressions économiques, l'organisation financière doit être réglée de telle façon que cette fortune soit employée en cas d'extension du chômage pour le service des indemnités dans une plus forte mesure que pendant la crise d'avant-guerre. Cette diversité des charges rend enfin indispensable l'établissement d'une compensation entre les caisses, voire entre les assurés. Cette fonction incombe au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage, qui est alimenté par des cotisations de solidarité des assurés, ainsi que par des contributions de la Confédération et des cantons, et qui verse des suppléments compensatoires aux caisses les plus chargées.

(1) Voir le tableau n° 2 en annexe.

(2) Voir le tableau n° 5 en annexe sur le développement de la fortune des caisses

L'organisation financière soulève enfin d'importantes difficultés; il s'agit, d'une part, d'assurer l'équilibre financier de chaque caisse prise séparément, puis d'établir un équilibre général pour l'ensemble des caisses. Nous avons dès lors affaire à une combinaison de deux systèmes différents, l'un appliqué à l'assurance-vieillesse et survivants et l'autre à l'assurance-maladie. La première ne connaît qu'un équilibre financier général, les caisses de compensation n'étant que des échelons par où les fonds ne font que passer. Quant à la seconde, les subventions sont calculées d'après le nombre des assurés; chaque caisse est dès lors financièrement autonome, de sorte qu'une compensation entre les différentes caisses du pays ne s'impose pas. Le système de compensation prévu en matière d'assurance-chômage gradue les subventions des pouvoirs publics d'après deux critères, les charges qui incombent aux caisses et le capital social calculé par assuré.

Nous exposerons ci-après en détail l'organisation financière de l'assurance-chômage. Nous y étudierons d'abord, dans un bref aperçu, l'administration financière des caisses, puis leurs ressources constituées par les cotisations, ainsi que par les subventions fédérales et cantonales, et enfin le fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage. Un dernier paragraphe sera consacré au problème fort discuté ces années dernières, celui qui a trait à la participation des employeurs au financement de l'assurance-chômage.

## 2. ADMINISTRATION FINANCIÈRE DES CAISSES

Les recettes des caisses d'assurance-chômage se composent, ainsi que nous l'avons dit, des ressources qui leur sont propres (cotisations et produit de la fortune), puis des subventions fédérales et cantonales et, le cas échéant, des suppléments compensatoires. Les dépenses comprennent les indemnités de chômage, les frais d'administration et les contributions au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage. De plus, les recettes doivent suffire pour couvrir les cotisations non payées, les réductions de subventions et les dépenses imprévisibles. Les dépenses n'entrent pas toutes en ligne de compte pour l'obtention des subventions. Il n'est tenu compte que des indemnités de chômage servies conformément aux prescriptions, ainsi que des frais d'administration, mais seulement dans la mesure que fixera l'ordonnance d'exécution (frais d'administration entrant en ligne de compte pour l'obtention des subventions) et en tant qu'ils ne peuvent être couverts par les intérêts du capital social (art. 45, 1<sup>er</sup> al.). Certaines recettes sont réservées pour couvrir ces dépenses; ce sont: les ressources particulières des caisses dans la mesure de ce qu'on est convenu d'appeler la cotisation de base, les produits de la fortune, les subventions des pouvoirs publics et, le cas échéant, les suppléments compensatoires. Quant aux autres dépenses (par ex. celles qui ne donnent pas droit aux subventions), soit les contributions au fonds de compensation des caisses

d'assurance-chômage, les cotisations non payées et les réductions de subventions, elles sont couvertes par la partie de ce qu'on est convenu d'appeler la cotisation statutaire qui dépasse la cotisation de base (art. 21 et 39). Cette distinction impose dès lors aux caisses l'obligation de subdiviser leur comptabilité en deux parties, les comptes d'exploitation n<sup>os</sup> I et II, ce qui a pour conséquence de répartir la fortune des caisses en deux éléments, le capital social et le fonds de compensation des cotisations <sup>(1)</sup> (art. 42 et 43).

La cotisation de base suffit, avec les subventions fédérales et cantonales, à couvrir les dépenses donnant droit aux subventions lorsqu'une caisse compte sept pour cent d'assurés complètement indemnisés, c'est-à-dire sur cent membres sept assurés ayant obtenu quatre-vingt-dix indemnisés journalières (art. 40). Si les charges effectives sont inférieures à sept pour cent et que le capital social n'atteint pas quarante fois l'indemnité journalière moyenne, les charges sont augmentées dans la proportion d'un tiers, mais au plus jusqu'à sept pour cent (art. 40, 3<sup>e</sup> al.). Dans ce cas, l'ensemble des cotisations de base, majoré des subventions, dépasse les dépenses donnant droit aux subventions. L'excédent des recettes est alors viré au capital social. Si, en revanche, les charges effectives sont supérieures à sept pour cent d'assurés complètement indemnisés, la cotisation de base sera toujours calculée d'après la proportion de sept pour cent; l'ensemble des cotisations de base, majoré des subventions fédérales et cantonales, sera cependant inférieur aux dépenses donnant droit aux subventions. L'excédent des dépenses qui en résultera sera couvert par le capital social, à moins que la caisse ne puisse prétendre les suppléments du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage (art. 42, 3<sup>e</sup> al., et 48).

Les autres dépenses, y compris les contributions au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage (art. 21, 2<sup>e</sup> al.), ne donnent pas droit aux subventions. A l'exception de ces contributions, elles procèdent de l'organisation et de la gestion des caisses. Si elles sont inférieures à la différence entre la cotisation statutaire et la cotisation de base, l'excédent qui en résulte est viré au fonds de compensation des cotisations; si elles dépassent cette différence, le fonds de compensation des cotisations couvrira l'excédent des dépenses, à moins qu'une augmentation de la cotisation statutaire ne s'impose (art. 43).

La création du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage a diminué l'importance des fortunes particulières des caisses; en effet, la tâche de constituer des réserves pour les périodes où l'assurance-chômage sera mise à contribution dans une mesure accrue passe dans une notable proportion des caisses au fonds de compensation. Cependant, il apparaîtra comme devant aux caisses de prendre, en cas de chômage d'une certaine importance, les premières dépenses à leur charge, car elles devront

(1) Voir le tableau n<sup>o</sup> 9 en annexe sur l'administration financière des caisses.

au moyen de leur propre fortune couvrir les excédents de dépenses. Comme les subventions, abstraction faite des avances spéciales qui sont accordées, ne sont versées qu'à la fin de l'exercice annuel, les caisses doivent disposer d'une certaine fortune en argent liquide qui leur permette d'assurer le service des paiements (art. 42).

Le fonds de compensation des cotisations, qui a pour but de compenser les excédents de recettes et les excédents de dépenses, jouera sur deux plans différents un rôle plus important que ce ne fut le cas jusqu'à présent. D'abord, les cotisations de base, ainsi que nous l'exposerons ci-après, seront soumises, en vertu des dispositions du projet, à des fluctuations plus importantes qu'aujourd'hui. Si pendant les périodes de chômage peu important, les excédents de recettes sont virés au fonds de compensation, on pourra en prélever les montants nécessaires en cas de chômage intense, de sorte que la cotisation statutaire pourra être fixée à un montant moyen qui ne devra pas être adapté immédiatement aux fluctuations de la cotisation de base. Les caisses disposant d'un fonds de compensation d'une certaine importance pourront également prélever, en cas d'accroissement du chômage, les sommes nécessaires pour verser aux fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage les contributions supplémentaires prévues à l'article 47, 3<sup>e</sup> alinéa, sans avoir à recourir à une augmentation des cotisations.

A fin 1949, les caisses possédaient une fortune globale de 122,6 millions de francs <sup>(1)</sup>, dont 13,9 millions de francs appartenaient au fonds de compensation des cotisations; par catégories de caisses, ce fonds se répartissait comme il suit:

- Caisses publiques: 5,1 millions de francs ou 27 fr. 10 par assuré
- Caisses syndicales: 5,1 millions de francs ou 19 fr. 90 par assuré
- Caisses paritaires: 3,7 millions de francs ou 30 fr. 15 par assuré

### 3. LES COTISATIONS

Alors que la loi détermine le montant des indemnités de chômage, elle abandonne aux caisses le soin de fixer le taux des cotisations. Elle se borne à ce propos à établir aux articles 20 et 21 que tout assuré est tenu de payer des cotisations et que celles-ci doivent être graduées d'après le montant du gain assuré. Cette solution a été choisie en raison de la grande diversité qu'accuse la composition des effectifs des différentes caisses d'assurance-chômage. En outre, les interventions dans l'autonomie des caisses doivent être évitées toutes les fois que des mesures uniformes ne s'imposent pas pour des motifs d'organisation ou d'ordre financier. En revanche, la loi prescrit aux caisses les sommes globales à percevoir de

(1) Voir le tableau n° 5 en annexe.

leurs assurés et les dépenses qu'elles doivent servir à payer. Quant aux cotisations, elles doivent être fixées de telle façon qu'elles correspondent au moins à la cotisation de base et suffisent à couvrir les frais d'administration n'entrant pas en ligne de compte pour l'obtention des subventions, les contributions au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage, ainsi que les cotisations non payées et les réductions de subventions (art. 21). L'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail détermine chaque année la cotisation de base. Il tient compte à cette fin des charges qui incombent aux caisses pour les dix dernières années et du montant de l'indemnité journalière moyenne tout en ayant soin d'observer les limites minimum et maximum fixées par la loi en vue d'établir une certaine compensation des risques souvent fort divers d'une caisse à une autre. Le montant minimum annuel est de douze francs, alors que le maximum annuel doit être égal à la cotisation qu'une caisse devrait percevoir si elle avait sept pour cent d'assurés complètement indemnisés. Si les cotisations étaient calculées uniquement sur les charges qui incombent aux caisses, il en résulterait des différences très importantes d'une caisse à l'autre pour le montant des cotisations. Ainsi que nous l'avons dit et comme nous l'exposerons d'une façon plus détaillée dans le chapitre consacré au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage (page 567), une répartition des risques entre tous les assurés est absolument nécessaire. Entre l'application généralisée du principe de solidarité, qui exige la constitution d'une communauté des risques englobant toutes les professions, et la solution imposant aux assurés des charges en proportion des risques incombant à chaque caisse prise séparément, nous avons choisi une solution moyenne selon laquelle les charges des caisses n'influent sur le taux des cotisations que jusqu'à une certaine limite (art. 40).

La question de savoir quelle doit être la limite supérieure de la cotisation de base ne dépend pas de données déterminées, mais simplement d'évaluations. L'ordonnance VI du Conseil fédéral du 19 janvier 1937 <sup>(1)</sup>, fondée sur la loi du 17 octobre 1924, prévoyait que les cotisations des assurés devaient, en règle générale, atteindre au moins trente pour cent des indemnités servies. Cette règle eut pour conséquence d'obliger les caisses très obérées de percevoir de leurs assurés des cotisations extraordinairement élevées, alors que les caisses les moins chargées pouvaient se contenter de très faibles cotisations. Pendant la crise des années 1930 et suivantes, un certain nombre de caisses durent même recourir à des cotisations supplémentaires, ce qui constitua une très lourde charge pour leurs chômeurs. Aussi, au cours de l'élaboration de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942, chercha-t-on à obtenir une limitation et une compensation des cotisations. Pour y arriver, on partit de l'idée que le montant de la cotisation de base fût fixé de telle façon qu'ajouté aux subventions fédé-

(<sup>1</sup>) RO 53, 44.

rales et cantonales, il puisse couvrir, sur la base de sept pour cent d'assurés complètement indemnisés, les dépenses donnant droit aux subventions. La cotisation de base ne fut dès lors plus fixée d'après les charges effectives, de sorte que les caisses obérées ne furent plus contraintes d'élever leurs cotisations, la somme manquante étant couverte par les suppléments du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage.

Les cotisations encaissées de 1932 à 1949 atteignirent les chiffres suivants :

23 pour cent des dépenses de 1932 à 1936;
43 pour cent des dépenses de 1937 à 1940;
123 pour cent des dépenses de 1941 à 1949;
<hr/>
50 pour cent des dépenses de 1932 à 1949.

Pendant les périodes de chômage intense, les cotisations descendirent à un niveau égal à 23 pour cent — même à 17 pour cent en 1932 — des dépenses, alors que pendant les années de prospérité économique, soit de 1941 à 1949, elles s'élevèrent à 123 pour cent des dépenses; en 1948, elles atteignirent même le chiffre de 266 pour cent.

Le projet maintient, pour le calcul de la cotisation de base, la proportion de sept pour cent d'assurés complètement indemnisés, charge qui figurait déjà dans l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942. En raison des améliorations dont bénéficieront les prestations d'assurance, cette proportion ne peut être réduite, pas plus qu'elle ne peut être augmentée à huit pour cent ou au-dessus, car la différence qui existe déjà entre les cotisations des caisses qui ont de très fortes charges et celles qui en ont moins serait encore plus importante. Du reste, une augmentation ne ferait qu'avantager le fonds de compensation des caisses, puisque les suppléments compensatoires ne seraient versés qu'à partir de huit pour cent d'assurés complètement indemnisés, au lieu de sept comme c'est le cas à présent; en outre, un tel changement n'allégerait la part des pouvoirs publics que dans une mesure insignifiante. Les contributions dites de solidarité au fonds de compensation des caisses pourraient, il est vrai, être réduites; cependant, les caisses ayant de lourdes charges et qui, par ailleurs, ont déjà les cotisations les plus élevées devraient encore les augmenter. De plus, il ne faut pas perdre de vue que la nouvelle loi amènera de toute façon une augmentation des cotisations pour de nombreux assurés, de sorte que ces charges supplémentaires ne seraient guère supportables pour les assurés. En cas d'augmentation des charges de sept à huit pour cent d'assurés complètement indemnisés, la cotisation de base devrait passer en moyenne par année de 37 fr. 80 à 41 fr. 30.

Les dispositions réglant le calcul des cotisations ne subissent pas de modifications fondamentales. Néanmoins, le projet de loi règle d'une façon plus précise les calculs de la cotisation de base pour les caisses qui comptent

moins de sept pour cent d'assurés complètement indemnisés. En vertu des dispositions en vigueur, le département de l'économie publique peut réduire comme il l'entend la cotisation de base lorsque les charges d'une caisse sont inférieures à sept pour cent d'assurés complètement indemnisés ou que sa fortune dépasse par assuré la limite de trente fois l'indemnité journalière moyenne. Le projet en revanche prescrit qu'il y a lieu, en principe, de tabler pour ces cas sur les charges des dix années précédentes, qui seront augmentées dans la proportion d'un tiers, mais jusqu'à concurrence de sept pour cent. Ce supplément doit d'abord permettre aux caisses d'alimenter dans de faibles proportions leur capital social, puis de garantir un encaissement anticipé des cotisations pour le cas où une crise économique amènerait une rapide progression des charges. Il est en revanche abandonné pour les caisses qui ont une fortune égale à quarante fois l'indemnité journalière moyenne (art. 40, 3<sup>e</sup> al.). En effet, on ne peut raisonnablement demander à ces caisses, qui du reste ne reçoivent plus de subventions, de continuer à accroître leur fortune. Ce changement amènera pour certaines caisses une augmentation, pour d'autres une diminution de la cotisation de base. De plus, cette cotisation sera sujette à des fluctuations plus importantes que ce ne fut le cas jusqu'à présent, car elle devra être adaptée chaque année à la moyenne des charges établie pour les dix années précédentes. Cette adaptation ne revêt toutefois pas une très grande importance en raison du fait que les caisses continueront à déterminer, sans égard aux fluctuations de la cotisation de base, leurs cotisations statutaires de telle façon qu'elles n'aient pas à les adapter plus souvent que jusqu'à présent aux modifications qui pourraient se produire. Du reste, le fonds de compensation des cotisations jouera son rôle à cet égard, ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre précédent.

La fixation de la cotisation de base dépend non seulement des charges qui incombent aux caisses, mais encore du montant moyen de l'indemnité journalière. Si donc une caisse a de nombreux assurés célibataires ou des femmes gagnant de petits salaires, l'indemnité journalière moyenne sera peu élevée; si, en revanche, la caisse compte de nombreux assurés mariés avec des salaires relativement hauts, l'indemnité journalière moyenne atteindra un niveau plus élevé. En 1949, l'indemnité journalière moyenne variait entre 6 fr. 48 et 12 francs, ce qui représente pour l'ensemble du pays une moyenne de 9 fr. 44.

En raison de la diversité des charges et des indemnités journalières qui existe d'une caisse à l'autre, ainsi que de la participation des employeurs au paiement des cotisations dans les caisses paritaires, les cotisations statutaires annuelles versées en 1949 varièrent par assuré entre 8 fr. 88 et 75 fr. 48. Pour l'ensemble du pays, la cotisation moyenne s'est élevée pour cette année au chiffre de 37 fr. 60 (1). Cette différence sera

---

(1) Voir le tableau n° 4 en annexe.

quelque peu atténuée par la nouvelle loi, qui prévoit d'une part une augmentation de la cotisation de base de six à douze francs et d'autre part le versement d'une contribution de quatre francs au moins au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage.

En ce qui concerne les contributions patronales versées aux caisses paritaires, observons que les employeurs paient, généralement, des contributions annuelles qui, dans la plupart des caisses — 77 sur les 93 caisses paritaires existantes — sont du même montant que les cotisations versées par les assurés. Dans trois caisses, la cotisation patronale est supérieure à la cotisation des assurés et dans treize caisses, elle est inférieure à celle des travailleurs. Ces contributions patronales volontaires s'élevaient en 1949 au chiffre de 1 696 000 francs, soit à peu près le 43,4 pour cent des cotisations versées aux caisses paritaires. De plus, dans de nombreuses caisses paritaires, les employeurs participent au financement en prenant partiellement ou complètement à leur charge les frais d'administration. On devrait pouvoir arriver au moyen de conventions collectives à une collaboration entre les employeurs et leurs associations d'une part et les organisations ouvrières correspondantes d'autre part en vue de développer, même sur des bases quelque peu différentes, l'organisation paritaire de l'assurance-chômage. Les employeurs pourraient ainsi collaborer financièrement à l'assurance sans y être obligés par les pouvoirs publics, tandis que les travailleurs pourraient renoncer à la gestion indépendante de leurs caisses pour la confier à une administration paritaire. Dans ce cas, la qualité d'assuré ne serait reconnue qu'aux membres des organisations qui ont adhéré à la caisse.

#### 4. SUBVENTIONS DE LA CONFÉDÉRATION ET DES CANTONS

1. Le système actuellement en vigueur en matière d'allocation de subventions aux caisses d'assurance-chômage a été repris sans changement dans le projet de loi. Les subventions des pouvoirs publics continueront à être calculées sur la base des indemnités versées, et non pas, selon le système dit danois, d'après les cotisations perçues par les caisses. En outre, les frais d'administration entrent également en ligne de compte pour l'obtention des subventions, mais dans la mesure que fixera l'ordonnance d'exécution. Ce régime qui a pris pied dans notre pays et y a fait ses preuves correspond pour l'essentiel au système généralement connu sous le nom de système de Gand.

A l'encontre de la loi du 17 octobre 1924, qui prévoyait le versement de subventions différentes aux caisses publiques et aux caisses paritaires d'une part et aux caisses syndicales d'autre part, le projet ne fait plus de différence entre les trois catégories de caisses. Cette différence de traitement fut du reste déjà abandonnée par l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942. Quant aux caisses qui courent de gros risques et dont la

**Taux des subventions, établis conformément à l'arrêté du Conseil fédéral  
du 14 juillet 1942 et du projet de loi, sur la base des charges  
qui incombent aux caisses**

Charges incombant aux caisses	Taux des subventions	
	selon les dispositions en vigueur	selon le projet de loi
(en pour cent)	(en pour cent)	(en pour cent)
0	15	0
1	16	4
2	17	8
3	18	12
4	19	16
5	20	20
6	21	
7	22	
8	23	mêmes taux
9	24	que ceux
10	25	fixés jusqu'à
11	26	présent
12	27	
13	28	
13	29	
14	30	
15	31	
20	32	
25	33	
30	34	
35	35	
40	36	
45	37	
50	38	
55	39	
60	40	
65		
ou plus		

fortune descend au-dessous d'un niveau déterminé, on leur viendra dorénavant en aide au moyen de suppléments que leur versera le fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage.

Les subventions des pouvoirs publics seront graduées d'après les charges et la fortune des caisses. Donc, plus les charges augmenteront

et plus le taux déterminant pour le calcul des subventions sera élevé. Alors que, sous le régime actuel, les caisses obtenaient de la Confédération et des cantons, sans égard aux charges, une subvention de base égale à quinze pour cent des dépenses entrant en ligne de compte, puis une subvention supplémentaire graduée d'après les charges, le projet renonce au système de la subvention de base (art. 45). Un tel changement se révéla indispensable parce que, estimait-on, il était choquant d'obliger la Confédération et les cantons de subventionner, chacun dans la proportion de quinze pour cent, les dépenses de caisses qui n'avaient que des charges peu élevées et qui seraient capables de faire face elles-mêmes à des dépenses notablement plus importantes. De plus, on ne saurait admettre qu'une caisse qui n'a pas à payer d'indemnités de chômage puisse obtenir trente pour cent de subvention pour ses frais d'administration. Ainsi, à l'avenir, les caisses peu chargées obtiendront des subventions moins élevées que sous le régime en vigueur, de sorte que la Confédération et les cantons bénéficieront, notamment pour les années pendant lesquelles la situation économique sera favorable, d'importants allègements du point de vue financier. Le tableau ci-dessus montre les modifications que subira le taux des subventions par l'application de la nouvelle loi.

Etant donné que les cantons devront verser pour leurs assurés domiciliés sur leur territoire la même subvention que la Confédération, les subsides que la Confédération et les cantons devront verser aux caisses pourront atteindre, comme c'est le cas actuellement, quatre-vingts pour cent au plus des dépenses donnant droit aux subventions.

Une autre modification qui influera sur le calcul des subventions sera la mise à contribution des fortunes des caisses, qui sera plus forte que sous le régime actuel. Aujourd'hui, les subventions supplémentaires sont versées aussi longtemps que le capital social ne dépasse pas, par assuré, un montant égal à trente fois l'indemnité journalière moyenne; la subvention de base de quinze pour cent est versée sans qu'il soit tenu compte du montant de la fortune. Le projet prescrit déjà une réduction de la subvention à quinze pour cent dès que la fortune atteint la limite de vingt-cinq indemnités journalières moyennes. De plus, si le capital dépasse cette limite, le taux de la subvention est réduit d'un pour cent pour chaque dépassement équivalent à deux indemnités journalières moyennes. Aucune subvention, ni fédérale, ni cantonale, n'est allouée lorsque la fortune atteint le niveau de quarante fois l'indemnité journalière moyenne. En cas de régression de la conjoncture économique, la fortune est ainsi mise plus fortement et plus rapidement à contribution que ne le prévoit l'arrêté en vigueur. Les fortunes des caisses étant constituées en vue de faire face aux dépenses qui résultent d'un chômage important, il convient de les employer réellement en cas de crise économique et, autant que faire se peut, avant que la Confédération et les cantons n'interviennent par le versement de subventions (art. 45, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.).

Le troisième changement qui influencera le calcul des subventions a trait à l'emploi des intérêts pour couvrir les frais d'administration. D'après l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942, la Confédération et les cantons subventionnent les frais d'administration entrant en ligne de compte dans la même proportion que les indemnités de chômage servies conformément aux prescriptions. Le projet dispose, en revanche, que les frais d'administration ne donnent droit aux subventions que dans la mesure où ils ne peuvent être couverts par les intérêts du capital social. Abstraction faite des efforts qui s'imposent en vue de réduire autant que possible les subsides des pouvoirs publics, le motif de cette modification réside dans le fait qu'il ne convient pas de mettre dans une notable mesure les frais d'administration à la charge des pouvoirs publics aussi longtemps que les caisses ont la possibilité d'augmenter leur fortune. Afin que les caisses disposant de fortunes importantes, dont les intérêts suffisent à couvrir complètement ou dans une large mesure les frais d'administration, conservent un intérêt à une sage administration, il s'agit de maintenir la distinction entre frais d'administration donnant ou ne donnant pas droit aux subventions, étant entendu que les premiers doivent seuls être couverts par les intérêts (art. 45, 1<sup>er</sup> al.).

2. Les cantons doivent verser aux caisses dont l'activité s'étend sur leur territoire des subventions égales à celles de la Confédération. Le versement du subside cantonal ne constitue pas, comme c'est habituellement le cas dans les lois de subventions, une condition pour l'obtention de la subvention fédérale; au contraire, la loi impose directement cette obligation aux cantons. Le projet de loi ne fait que suivre à cet égard la voie tracée par l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942. Comme l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution donne à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-chômage et que cette prérogative comprend également le soin de régler le versement des subventions, il y a lieu d'admettre que la législation fédérale peut obliger directement les cantons à verser des subsides aux caisses d'assurance-chômage. Les subventions cantonales sont versées aux mêmes conditions et aux mêmes échéances que les subventions fédérales; les cantons peuvent retenir leurs subventions ou en refuser le paiement si la Confédération prend de telles mesures (art. 53, 2<sup>e</sup> al.). Lorsque la Confédération prend une décision se rapportant aux subventions fédérales, cette décision a trait également aux subventions cantonales; notons à ce propos que les cantons ne peuvent pas subordonner le versement de leurs subventions à des conditions supplémentaires.

Le principe du lieu de domicile est, en règle générale, également applicable au calcul des subventions cantonales. Celles-ci sont fixées d'après les dépenses à prendre en considération pour les assurés domiciliés sur le territoire cantonal. En cas de changement de domicile, le nouveau canton prend à sa charge la subvention *pro rata temporis*. Afin de ne pas imposer aux cantons des charges injustifiées résultant de migrations intérieures,

il est prévu que nous pourrions régler différemment, par voie d'ordonnance, la participation financière des cantons pour ce qui regarde les assurés dont l'activité professionnelle exige de fréquents changements de résidence ou qui changent de domicile sans pouvoir prendre immédiatement un emploi au nouveau lieu de séjour (art. 46, 2<sup>e</sup> au 4<sup>e</sup> al.).

La plupart des cantons obligent les communes à collaborer avec eux au placement des travailleurs et à l'exécution de l'assurance-chômage. L'expérience montre que les communes n'ont un intérêt à collaborer efficacement au contrôle des chômeurs et à leur placement que dans la mesure où elles doivent prendre à leur charge une partie des dépenses en faveur de l'assurance. Donnant suite à des demandes instantes présentées par divers cantons, nous avons incorporé au projet une disposition selon laquelle les cantons, dont les communes doivent collaborer à l'assurance-chômage, sont tenus de les faire participer à leurs subventions dans une mesure équitable (art. 46).

3. Les calculs figurant au chapitre D, page 582, indiquent les charges qui, selon les prévisions, incomberont à la Confédération et aux cantons, ainsi que les économies qui pourront être faites en matière de subventions par les changements dont il fut question ci-dessus.

## 5. FONDS DE COMPENSATION DES CAISSES D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Ainsi que nous l'avons dit à plusieurs reprises, les charges des caisses ne varient pas seulement dans le temps suivant la situation économique; elles subissent des fluctuations extraordinairement fortes en raison de la qualification professionnelle des assurés groupés dans les différentes caisses. Les charges moyennes calculées pour l'ensemble du pays ont varié de 1924 à 1948 entre le maximum de 28,09 pour cent d'assurés complètement indemnisés, enregistré en 1932, et le minimum de 1,67 pour cent, noté pour 1948, soit un dix-septième des charges de 1932 <sup>(1)</sup>. Si l'on compare les chiffres des différentes caisses, on constate de plus grandes différences encore. Ainsi, la moyenne des charges de deux assez grandes caisses, calculée pour les années 1936 à 1945, était de 0,15 pour cent chez l'une et de 44,8 pour cent chez l'autre. Alors que l'une n'avait pratiquement pas une seule indemnité à verser, l'autre avait dû, pendant la même période, indemniser pendant quatre-vingt-dix jours quarante-cinq assurés sur cent.

Dans ces conditions, il est évident que le maintien de l'équilibre financier exige une base financière complètement différente d'une caisse à l'autre. Il est non moins évident qu'on ne saurait exiger des caisses obérées de parer la différence au moyen d'une augmentation de leurs cotisations. Pour obtenir l'équilibre financier, on doit recourir à une augmentation des

<sup>(1)</sup> Voir le tableau n° 2 en annexe.

subsidés des pouvoirs publics ou à un système qui établirait une compensation entre les caisses obérées et celles qui ne le sont pas. La grande diversité qui existe d'une caisse à l'autre en matière de cotisations ne pouvait être atténuée que par l'application du principe de solidarité. La création, par l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942, d'un fonds de compensation groupant toutes les caisses constitua déjà un progrès décisif. Les suppléments de ce fonds, qui était du reste alimenté entre autres par des cotisations de solidarité des assurés, mirent à l'abri d'un effondrement financier les caisses qui auraient pu être placées dans une situation difficile par suite d'un chômage intense. Ces suppléments permirent ensuite de ramener à des limites supportables les charges de la Confédération, des cantons et des assurés eux-mêmes. Les caisses qui ont des charges supérieures à sept pour cent d'assurés complètement indemnisés, et dont la fortune est descendue au-dessous d'un certain niveau, pouvaient obtenir du fonds des suppléments compensatoires de façon à couvrir entièrement les excédents de dépenses. Cette institution aurait donc permis aux caisses de faire complètement face aux obligations découlant d'un chômage massif.

Le projet reprend sans modification les principes en vigueur. Comme les dépenses sont couvertes jusqu'à la proportion de sept pour cent d'assurés complètement indemnisés par les cotisations et les subventions des pouvoirs publics, les suppléments compensatoires ne sont accordés qu'à partir du moment où cette limite est dépassée. Cependant, aussi longtemps qu'une caisse dispose d'un capital social atteignant un certain montant, on peut admettre qu'elle sera à même de couvrir elle-même les excédents de dépenses qui pourront se produire. Mais avant qu'une caisse ne puisse prétendre les suppléments compensatoires, elle doit, comme en matière d'allocation de subventions pour les dépenses des caisses, recourir à sa fortune jusqu'au moment où celle-ci aura été réduite à un certain niveau. Alors que les dispositions en vigueur n'autorisent le versement des suppléments compensatoires que si les charges dépassent sept pour cent d'assurés complètement indemnisés et que le montant de la fortune soit inférieur à quinze fois l'indemnité journalière moyenne, le projet, afin de mettre la fortune des caisses à plus forte contribution et pour ménager le fonds de compensation, fixe la limite à douze fois l'indemnité journalière moyenne (art. 48, 1<sup>er</sup> al.). Si une caisse se trouve dans ces conditions, le fonds de compensation couvrira au moyen des suppléments compensatoires, abstraction faite de l'exception ci-après, les deux tiers de l'excédent des dépenses. Si la fortune descend au-dessous d'un montant égal à cinq fois l'indemnité journalière moyenne, le fonds couvrira complètement l'excédent.

Lorsque les suppléments compensatoires dépassent pour une année le montant de sept francs par assuré, l'excédent sera réduit de dix pour cent aussi longtemps que le capital social dépasse le montant de cinq indemnités journalières moyennes (art. 48, 3<sup>e</sup> al.). Le versement de supplé-

ments compensatoires entiers peut à certains égards conduire à une application exagérée du principe de solidarité; citons à ce propos la mise à contribution du fonds par des caisses appartenant presque exclusivement à certains groupes professionnels, comme ce fut le cas pour le bâtiment pendant la prospérité économique de ces années dernières. Les charges qui, par suite de cette réduction, grèveront les caisses d'assurance-chômage seront sans aucun doute supportables.

Les ressources du fonds de compensation étaient constituées, selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942, par une contribution annuelle des caisses à raison de deux francs par assuré et une contribution des fonds de compensation pour perte de salaire et de gain à raison de huit francs par assuré. Comme la Confédération devait rembourser au fonds deux sixièmes de ses dépenses et les cantons un sixième, les pouvoirs publics versaient par cette voie indirecte une contribution annuelle de quatre francs par assuré au fonds de compensation des caisses, soit 2 fr. 67 à la charge de la Confédération et 1 fr. 33 à la charge des cantons. Par le même canal, les employeurs participaient également à l'alimentation du fonds.

L'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1947 <sup>(1)</sup> ayant supprimé les contributions en faveur des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain, celles que les fonds centraux versaient au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage furent également supprimées. Après cette suppression, la seule qui subsista fut la contribution de deux francs par assuré des caisses d'assurance-chômage. Cependant, comme le fonds n'eut pas à faire face à de grandes dépenses, en raison de la conjoncture économique favorable, et que l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation <sup>(2)</sup> lui attribua une somme de vingt-cinq millions de francs, sa fortune atteignit, à fin 1947, le montant de 52,5 millions de francs.

En raison de ces circonstances, il importe, au moment où l'assurance-chômage va faire l'objet d'un changement de législation, d'établir sur de nouvelles bases le financement du fonds de compensation des caisses. Vu l'importance du fonds, ses ressources doivent être constituées de telle façon qu'il puisse en tout état de cause faire face à toutes les exigences d'une crise grave. Le projet prévoit d'abord une augmentation de la contribution ordinaire des caisses de deux à quatre francs, puis une contribution de la Confédération et des cantons qui sera respectivement de deux francs par assuré (art. 47, 2<sup>o</sup> al.). Ce changement apporté à la répartition des charges entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle avait été établie sous le régime des allocations pour perte de salaire et de gain, tient non seulement à la situation défavorable des finances fédérales, mais encore et surtout à la prolongation de la durée d'indemnisation en matière d'assu-

<sup>(1)</sup> RO 63, 1509.

<sup>(2)</sup> RO 63, 229.

rance-chômage, prolongation qui opérera, dans les dépenses globales consacrées à l'aide aux chômeurs, un déplacement de l'assistance à l'assurance. Les charges de la Confédération seront ainsi augmentées, alors que celles des cantons seront réduites dans une assez forte mesure (voir à ce sujet page 582).

Une solution selon laquelle les ressources du fonds seraient constituées uniquement par les contributions que verseraient les assurés n'a pas pu être retenue en raison des charges trop lourdes qu'elle leur imposerait. Abstraction faite de cette solution, il serait parfaitement légitime, ainsi que nous l'avons dit, d'exiger directement ou au moyen de l'impôt une très modeste contribution de solidarité des travailleurs non assurés et surtout des personnes qui ne sont pas ou que faiblement exposées au chômage. On pourrait envisager en revanche, en vue de décharger les pouvoirs publics, l'institution d'une contribution patronale qui serait versée au fonds de compensation par application analogique de l'ancien régime des allocations pour perte de salaire et de gain. Une telle solution fut toutefois abandonnée pour des motifs que nous exposerons ci-dessous.

Afin de développer le sens de la solidarité, le projet qui fut soumis en juin 1949 aux cantons et aux associations intéressées prévoyait, à côté des contributions ordinaires, des contributions supplémentaires dont ne s'acquitteraient que les caisses ayant des charges peu importantes. Cette solution souleva une opposition catégorique, notamment des caisses paritaires, et fut remplacée par une disposition suivant laquelle toutes les caisses auront, en cas de forte mise à contribution du fonds, à verser une contribution supplémentaire.

Lorsque, pour l'ensemble des caisses, les suppléments compensatoires dépassent un montant égal à neuf francs par assuré et par année, la contribution ordinaire de quatre francs s'augmente d'un franc, jusqu'à concurrence de dix francs au plus, autant de fois que le montant de neuf est dépassé d'un franc. Cette disposition permet au fonds de compensation de faire face à ses obligations, non seulement pendant les années de prospérité, mais aussi pendant les années de crise d'importance moyenne. Les contributions ne seront augmentées qu'à partir du moment où les suppléments compensatoires dépasseront, par assuré, le montant de neuf francs; jusqu'à ce niveau, les contributions ordinaires qui s'élèvent elles aussi, par assuré, à neuf francs (assurés quatre francs, Confédération et cantons quatre francs, intérêts un franc) suffisent à couvrir les dépenses ordinaires. Lorsque le fonds est mis à plus forte contribution, les recettes augmentent dans la même proportion que les dépenses; cependant, comme une augmentation des contributions ne peut être tenue pour supportable pour les assurés que jusqu'à concurrence de dix francs, les recettes ne suffisent plus à couvrir les dépenses lorsque celles-ci dépassent dix-neuf francs par assuré (art. 47, 3<sup>e</sup> al.)<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir page 67.

Cette solution présente par rapport à la précédente l'avantage d'une plus grande souplesse, car elle permet d'adapter chaque année les contributions aux versements du fonds. Cependant, en vue d'éviter que le fonds ne s'accroisse dans une trop forte mesure pendant une longue période de prospérité économique, les contributions supplémentaires, ainsi que les contributions ordinaires de la Confédération et des cantons ne seront plus perçues dès que le fonds aura atteint le montant de cent millions. Néanmoins, ce montant constitue un minimum indispensable quand on sait dans quelle mesure le fonds est mis à contribution en cas de chômage massif.

Le fonds de chômage créé, en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 cité ci-dessus, en vue de l'aide aux chômeurs dans la gêne et des mesures complémentaires de cette aide atteint aujourd'hui un montant de vingt-sept millions de francs en chiffre rond; il est réservé pour accorder des subventions aux cantons financièrement faibles qui, en temps de chômage intense, servent des allocations de crise à leurs chômeurs.

## 6. REMARQUES CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS PATRONALES

La compétence de percevoir des contributions patronales appartient aux cantons jusqu'en 1947, année pendant laquelle le peuple suisse adopta les articles constitutionnels relatifs au domaine économique. Les cantons en firent surtout usage pour introduire l'assurance obligatoire. La plupart des cantons qui l'on fait obligent aujourd'hui les employeurs à collaborer financièrement à l'assurance-chômage. Il en va de même du canton de Lucerne, qui a laissé aux communes le soin d'introduire l'assurance obligatoire. En revanche, les cantons de Soleure, Appenzell Rh.-Ext., Tessin, Vaud et Genève ne perçoivent pas de contributions patronales, bien qu'ils aient introduit l'assurance obligatoire.

Les contributions patronales diffèrent sensiblement d'un canton à l'autre suivant le montant, la base de leur calcul et le but qui leur est assigné. Dans la plupart des cantons, elles constituent un certain pour-mille des salaires; elles sont d'un pour mille à Lucerne et en Thurgovie, 1½ pour mille à Bâle-Campagne, 2 pour mille à Zurich, Glaris, Bâle-Ville et St-Gall et 3 pour mille à Schaffhouse. Les autres cantons perçoivent des cotisations fixes pour chaque travailleur obligatoirement assuré, soit 6 francs par année à Uri et à Zoug, 7 fr. 20 à Neuchâtel et 9 fr. 60 à Unterwald-le-Bas. Certains cantons (Zurich, Unterwald-le-Bas, Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Neuchâtel) prélèvent leurs contributions d'après le salaire de tous les ouvriers obligatoirement assurés, alors que d'autres, comme Uri et Zoug, restreignent la perception aux travailleurs obligatoirement assurés, mais affiliés à la caisse cantonale. Lucerne, Schaffhouse, St-Gall et Thurgovie déterminent la contribution patronale d'après le

salaire de tous les travailleurs assurés, qu'ils le soient obligatoirement ou à titre facultatif.

Divers cantons tiennent compte de la situation particulière des employeurs qui paient déjà des contributions en raison de leur affiliation à une caisse paritaire. Les cantons de Schaffhouse et de Neuchâtel exonèrent complètement du paiement de la contribution patronale les employeurs membres d'une caisse paritaire; le canton de Lucerne le fait dans la mesure où la contribution à une telle caisse atteint un pour mille au moins du salaire. Les cantons de Zurich et de St-Gall réduisent à un pour mille la contribution des employeurs affiliés à une caisse. En Thurgovie, la contribution est réduite d'un montant égal à la contribution versée à la caisse paritaire.

L'emploi de ces contributions est aussi divers que le caractère que leur attribuent les législations fiscales des cantons. Dans la plupart d'entre eux, soit Zurich, Lucerne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, St-Gall, Thurgovie et Neuchâtel, les contributions sont versées dans un fonds spécial (fonds de compensation de crise ou d'assurance-chômage) qui a été institué en vue de servir les subventions cantonales aux caisses d'assurance-chômage ou, au besoin, financer d'autres mesures destinées à lutter contre le chômage. Zurich et St-Gall restreignent l'emploi du fonds pour des périodes de chômage extraordinairement étendu, alors que Bâle-Campagne laisse au Conseil d'Etat la compétence d'en décider. Uri, Unterwald-le-Bas et Zoug attribuent la contribution patronale à la caisse cantonale d'assurance-chômage, qui peut ainsi constituer des réserves ou réduire le montant de ses contributions. Glaris verse à la caisse cantonale la contribution afférente aux assurés de cette caisse et à un fonds cantonal d'aide aux chômeurs les contributions afférentes aux assurés des caisses privées. Schaffhouse enfin, qui fait encaisser les contributions patronales par la caisse cantonale, les emploie comme il suit: 10 pour cent pour les frais d'encaissement, 45 pour cent au fonds cantonal de crise pour ses tâches en matière d'assurance-chômage et 45 pour cent aux caisses privées, à l'exception des caisses paritaires, comme participation à leurs frais d'administration.

L'article 34 *ter* des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au domaine économique donne à la Confédération le droit de légiférer en matière d'assurance-chômage. Elle a ainsi la compétence de prendre toutes les mesures utiles, y compris celles qui ont une portée financière, pour assurer l'exécution de l'assurance-chômage. Il ne subsiste ainsi aucun doute que la Confédération possède également les attributions nécessaires pour percevoir, afin de garantir à l'assurance les ressources dont elle a besoin, des contributions patronales, alors même que la constitution ne le prévoit pas expressément. L'article 34 *quater* de la constitution, sur lequel se fonde la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, ne prévoit pas lui non plus expressément la perception de contributions patronales. Contre la compétence de la Confédération de percevoir une telle contribution, on invoque,

il est vrai, l'argument que la participation financière des employeurs à l'assurance-chômage est réglée définitivement dans la constitution, puisqu'elle reconnaît expressément l'existence des caisses paritaires. L'article 34 *ter*, 3<sup>e</sup> alinéa, ainsi qu'il ressort de son histoire, entend réserver l'exécution de l'assurance aux trois catégories de caisses existantes et n'exclut dès lors nullement la possibilité de faire participer financièrement les employeurs à l'assurance-chômage d'une autre manière que par le moyen de l'affiliation à une caisse paritaire. Du reste, comme une partie seulement des employeurs appartiennent à une caisse paritaire et que leur contribution n'a de ce fait qu'un caractère facultatif, rien n'empêche, comme le font certains cantons, de tenir compte, dans une mesure convenable, de la cotisation payée à la caisse paritaire pour la fixation de la contribution générale dont devraient s'acquitter les employeurs.

La perception d'une contribution générale des employeurs ne constitue pas, en soi, quelque chose de nouveau. Comme nous l'avons déjà dit, les employeurs durent participer financièrement, pendant les années 1943 à 1947, au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage par la voie indirecte des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. La participation financière des employeurs à l'assistance-chômage fut instituée pendant la première guerre mondiale par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, notamment par les arrêtés du Conseil fédéral du 5 août 1918 concernant l'assistance en cas de chômage dans les exploitations industrielles et les métiers <sup>(1)</sup> et du 29 octobre 1919 sur l'assistance des chômeurs <sup>(2)</sup>. D'après ces prescriptions, l'assistance était entièrement à la charge de l'employeur lorsque la durée du travail était réduite jusqu'à concurrence de quatre pour cent, et à la charge de la Confédération, des cantons et de l'employeur dans la proportion d'un tiers chacun en cas de réduction plus importante de la durée du travail. De plus, les employeurs devaient collaborer financièrement à la constitution d'un fonds dit de solidarité. La loi du 17 octobre 1924 ne reprit pas la question des contributions patronales, d'abord parce que les bases constitutionnelles faisaient défaut, puis en raison de son caractère de loi de subvention. Ainsi que le relevait le message du 17 septembre 1923 <sup>(3)</sup>, ce ne furent pas seulement des motifs d'ordre objectif, mais aussi des arguments de caractère politique qui s'opposèrent à une participation financière des employeurs à l'assurance-chômage. A cette époque déjà, on releva la corrélation qui existait entre la production et le chômage pour en déduire le devoir des employeurs de contribuer également aux frais de l'indemnisation des chômeurs. Selon les considérations dont faisait état le message susmentionné, la tendance générale d'alors était de faire supporter les charges de l'assu-

<sup>(1)</sup> RO 34, 815.

<sup>(2)</sup> RO 35, 915.

<sup>(3)</sup> FF 1923, II, 850.

rance-chômage, en commun et à peu près dans la même proportion, par les travailleurs, les employeurs et l'Etat. La réalisation de cette idée se heurta à l'organisation de l'assurance-chômage qui rendit fort difficile une participation financière uniforme des employeurs. Le message relève à ce propos ce qui suit <sup>(1)</sup>:

« La participation des employeurs aux charges financières des caisses publiques ou paritaires ne présente pas de difficultés spéciales. Il en est tout autrement, en ce qui concerne les caisses syndicales. D'un côté les employeurs refusent absolument de participer aux frais de caisses administrées exclusivement par les syndicats ouvriers et, de leur côté, les associations ouvrières, craignant qu'il en résulte une immixtion des patrons dans leurs caisses, ne désirent pas que les employeurs aient à verser une contribution. Il est évident que, dans ces conditions, il est extraordinairement difficile et même impossible de régler d'une manière uniforme la participation des employeurs aux frais de l'assurance-chômage. La question reste donc posée et l'expérience nous apprendra si et dans quel sens une solution peut lui être donnée. »

Le problème de la contribution patronale pourrait aujourd'hui être résolu plus facilement qu'autrefois, car les employeurs ne seraient pas tenus de verser leurs contributions aux caisses syndicales, mais au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage administré par la Confédération. Une contribution patronale qui serait perçue à cette fin et dont le montant atteindrait, par exemple, deux pour mille des salaires versés aux travailleurs produirait, selon les estimations, une somme de sept millions de francs, dont la moitié suffirait pour exonérer la Confédération et les cantons de leurs contributions au fonds de compensation; l'autre moitié serait attribuée aux cantons comme dédommagement pour les contributions patronales qu'ils auraient dû abandonner. L'institution d'une telle contribution par la Confédération se justifierait non seulement par la revision de l'assurance-chômage, mais encore par l'intérêt que portent les employeurs, tout autant que les travailleurs, aux nouvelles règles concernant l'indemnisation des assurés en cas de chômage partiel, règles qui permettraient de soulager à un degré notable de nombreuses entreprises obligées de recourir aux réductions d'horaire pour conserver leur personnel. En revanche, les employeurs peuvent, dans une certaine mesure, invoquer valablement contre l'introduction d'une contribution patronale les charges croissantes qui leur furent imposées ces dernières années, d'abord par l'assurance-vieillesse et survivants, puis par d'autres institutions sociales.

Si, pour ces motifs, le projet renonce à la perception dans l'ensemble du pays d'une contribution patronale, cela ne veut pas dire que les employeurs en soient complètement exonérés. Aussi longtemps que le législateur fédéral ne fera pas usage de ses prérogatives dans ce domaine, les cantons pourront continuer à prélever une contribution des employeurs.

---

(1) FF 1923, II, 859.

Pour lever tous les doutes qui pourraient subsister quant à la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons, l'article 66 donne expressément à ceux-ci la compétence d'obliger les employeurs à verser des contributions aux caisses publiques ou à d'autres institutions s'occupant d'assurance-chômage; cependant, ces contributions doivent être réduites pour les employeurs affiliés à une caisse paritaire.

## VI. La collaboration des cantons

Il est de tradition de confier aux cantons l'exécution des prescriptions adoptées par la Confédération dans le domaine de la législation sociale, pratique d'ailleurs conforme à l'article 32 de la constitution fédérale. Bien que, par suite de la revision des articles de la constitution relatifs au domaine économique, la Confédération se voit vu attribuer le pouvoir de légiférer en matière d'assurance-chômage, le législateur fédéral doit avoir pour les cantons tous les égards compatibles avec une exécution uniforme de l'assurance dans l'ensemble du pays. Cela d'autant plus que les cantons comptent des dizaines d'années d'activité dans ce secteur et y exercent aujourd'hui encore d'importantes fonctions exécutives.

Les cantons doivent en premier lieu collaborer à l'exécution. Il leur incombe de désigner les autorités administratives et les autorités de recours prévues par la loi, d'édicter les règles de procédure nécessaires et d'assurer une coopération efficace des offices cantonaux compétents en matière d'assurance-chômage et de placement (art. 65, 1<sup>er</sup> al.). La poursuite pénale leur ressortit également (art. 63).

Ils sont en outre chargés de rendre toute une série de décisions importantes dans des cas particuliers. Les offices cantonaux compétents statuent, lorsqu'il y a doute, sur l'aptitude à s'assurer et sur le droit aux indemnités; ils suspendent l'exercice du droit à l'indemnité lorsque l'assuré se trouve dans un cas de suspension et que la caisse omet de prendre elle-même cette mesure (art. 31, 3<sup>e</sup> al.). Certaines décisions des caisses sont subordonnées à l'assentiment de l'office cantonal; il en est notamment ainsi de la décision par laquelle la caisse renonce à faire valoir une créance litigieuse qui lui a été transférée ou à répéter des indemnités versées indûment (art. 29, 3<sup>e</sup> al., et 31, 1<sup>er</sup> al.). D'autre part, les offices cantonaux du travail sont chargés de contrôler les chômeurs assurés et, en relation avec cette fonction, de leur assigner un emploi convenable ou de donner ordre qu'ils suivent des cours de réadaptation ou de perfectionnement professionnels (art. 24, 2<sup>e</sup> al.).

Comme nous l'avons exposé, les cantons doivent en outre participer au financement et verser aux caisses opérant sur leur territoire des subventions égales à celles de la Confédération (art. 46).

Outre ces tâches que la loi leur confère directement, les cantons peuvent être chargés de la revision des caisses d'assurance-chômage, mais cela seulement avec leur assentiment (art. 51, 2<sup>e</sup> al.).

D'autre part, maints droits sont réservés aux cantons. Certains de ces droits, tels que celui d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance obligatoire en général, leur sont déjà conférés par la constitution, et la loi ne fait que les rappeler et les préciser. Si les cantons usent de ces pouvoirs constitutionnels, ils doivent, ce faisant, se conformer aux prescriptions de la loi (art. 14, 2<sup>e</sup> al.). Nous avons déjà mentionné qu'ils ne peuvent soumettre à l'assurance obligatoire que les travailleurs aptes à s'assurer et qu'ils doivent leur laisser le libre choix de la caisse. Nous avons aussi relevé que certaines catégories de personnes, telles par exemple que les fonctionnaires fédéraux, sont exclues par le droit fédéral du nombre des personnes susceptibles d'être soumises à l'assurance obligatoire. Les cantons peuvent édicter eux-mêmes les prescriptions nécessaires à l'exécution de l'assurance obligatoire. Il leur est ainsi loisible d'obliger les membres des caisses à s'assurer sur la base de leur gain effectif, dans les limites évidemment du gain assurable. Les cantons qui introduisent l'obligation de s'assurer peuvent, sans autorisation spéciale de la Confédération, charger les employeurs de recueillir les cotisations de leur personnel assuré. En principe, une telle prescription ne devait s'appliquer que sur le territoire du canton qui l'édicte. Pour en faciliter l'application, il est toutefois prévu, conformément au vœu émis par les cantons, qu'elle régira également les employeurs établis hors du canton qui occupent des travailleurs obligatoirement assurés (art. 4, 3<sup>e</sup> al.). D'autre part, la loi prescrit que les cantons et les communes ne peuvent ni percevoir des contributions des assurés au profit de l'assurance chômage, ni imposer aux caisses des impôts sur les successions et donations (art. 12 et 65, 3<sup>e</sup> al.).

Les caisses publiques instituées par les cantons ou, en vertu du droit cantonal, par des districts ou des communes sont en principe régies par les mêmes prescriptions que les autres caisses. L'organisation des caisses publiques relève exclusivement du droit cantonal. Elles peuvent être organisées sous forme d'établissements de droit public autonomes ou non, mais elles sont dans tous les cas soumises, de la part de la Confédération, à la même surveillance que les caisses privées.

Les cantons sont d'autre part autorisés à établir, dans certains cas, des dispositions dérogeant à la loi (art. 65, 2<sup>e</sup> al.). Abstraction faite de la prescription qui les autorise à subordonner à l'assentiment de l'office cantonal compétent l'admission de tout candidat non encore assuré dans une

caisse opérant sur leur territoire — prescription qui doit empêcher les caisses d'accueillir des membres inaptes à s'assurer —, les autres possibilités de dérogation visent toutes à permettre aux cantons d'adapter certaines dispositions de la loi à leur situation particulière. C'est ainsi qu'ils ont le pouvoir d'élever à 18 ans l'âge minimum d'affiliation aux caisses et d'abaisser de 25 pour cent, sur tout leur territoire, les gains maximums pris en compte pour le calcul des indemnités journalières.

Tandis que le droit des cantons d'édicter ces dispositions déroatoires procède d'une délégation de compétence expresse de la part de la Confédération, c'est en vertu d'un pouvoir législatif originaire qu'ils ont la faculté de rendre l'assurance généralement obligatoire et de créer des caisses publiques. Les prescriptions qu'ils rendent sont cependant soumises dans les deux cas à l'approbation du Conseil fédéral (art. 65, 4<sup>e</sup> al.).

Par souci de précision, mentionnons encore que les autorités cantonales compétentes peuvent, tout comme les intéressés, interjeter recours devant le Tribunal fédéral des assurances contre les décisions rendues en dernière instance par les autorités de recours cantonales (art. 57).

D'autre part, la Confédération s'impose certaines limitations en faveur des cantons en s'obligeant à les consulter dans des cas déterminés. Ainsi, elle doit prendre leur avis avant d'édicter les ordonnances prévues par la loi (art. 65), de même qu'avant d'agréer des caisses privées ou de consentir à la fusion de caisses publiques. Elle ne peut reconnaître une caisse publique qu'avec l'assentiment du canton compétent (art. 7, 3<sup>e</sup> al., et 9, 1<sup>er</sup> al.).

Les différends qui pourraient s'élever entre la Confédération et les cantons au sujet de la délimitation de leurs attributions constitutionnelles seront tranchés par le Tribunal fédéral, conformément à l'article 83, lettre a, de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943. En revanche, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient, en vertu de l'article 133 de la même loi, de statuer en instance unique sur les contestations auxquelles l'application de la loi fédérale ou des lois cantonales sur l'assurance-chômage pourrait donner lieu entre cantons. Les cantons peuvent déférer au département et au Conseil fédéral, au moyen du recours par voie administrative, toute décision des autorités fédérales qui affecte leurs droits ou leurs obligations (art. 58 et 59, 1<sup>er</sup> al.).

## VII. Surveillance des caisses par la Confédération et organisation judiciaire

### 1. SURVEILLANCE ET REVISION

1. Sous l'empire de la loi de 1924, la Confédération s'était déjà réservé le droit de s'assurer par elle-même de l'observation des conditions requises pour l'octroi des subventions, afin d'empêcher qu'elles ne fussent accordées

pour des dépenses non conformes aux prescriptions légales. A l'époque, elle ne pouvait toutefois exercer cette surveillance qu'en liaison avec le service des subventions fédérales. Par la suite, l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 lui a, au contraire, conféré un droit de surveillance direct, qu'il s'agit maintenant d'ancrer dans la loi par application des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Le pouvoir de surveillance de la Confédération s'exprime d'abord dans le fait que les caisses doivent lui présenter chaque année leurs comptes et un rapport sur leur gestion. De plus, les organes des caisses sont tenus de fournir toutes informations utiles aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons; ils doivent, par exemple, s'ils y sont invités, les renseigner sur le traitement de cas particuliers (art. 50). La Confédération a en outre le droit de vérifier régulièrement la gestion des caisses par voie de revision. Alors que la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants confie la revision des caisses à des bureaux de revision privés, ce contrôle sera au contraire exercé, en matière d'assurance-chômage, par des organes fédéraux. Les cantons peuvent toutefois également être chargés de la revision, s'ils y consentent; dans ce cas, la Confédération se réserve un droit de haute surveillance, de manière à pouvoir assurer une application uniforme des prescriptions légales (art. 51).

La revision doit notamment permettre de déterminer les dépenses donnant droit aux subventions et d'en exclure toutes les indemnités que la caisse aurait versées indûment. De plus, la Confédération se servira de ce moyen de contrôle pour veiller à ce que les cantons conforment en tous points leur activité aux prescriptions fédérales. C'est pourquoi les caisses sont soumises à revision même si, par exception, elles ne réclament pas de subventions fédérales. La revision porte sur l'ensemble de la gestion des caisses et de leur activité (perception des cotisations, paiement des indemnités journalières, comptabilité). Ses résultats sont communiqués à la caisse par voie d'une décision dite de revision. Celle-ci établit le montant des dépenses admises au bénéfice des subventions publiques; en outre, elle constate, s'il y a lieu, que la caisse n'a pas appliqué les prescriptions légales, ou ne les a pas appliquées correctement, auquel cas elle lui enjoint de rendre la décision commandée par la loi (art. 51, 3<sup>e</sup> al.). Ainsi, par exemple, la caisse a l'obligation absolue de réclamer les cotisations arriérées et de se faire restituer les indemnités qu'elle aurait accordées indûment (art. 22 et 37). L'assuré peut recourir contre toute décision que la caisse rend par application de la décision de revision. Le recours a pour effet de renvoyer le litige, qui oppose désormais la caisse à l'assuré, aux voies de droit; l'autorité de revision est liée par la décision exécutoire de l'autorité de recours.

Lorsqu'une caisse n'observe pas les prescriptions de la loi ou les instructions des autorités compétentes de la Confédération ou du canton, la Con-

fédération peut retenir ou, dans les cas graves, refuser ses subventions et les suppléments compensatoires. Dans les cas extrêmes, elle peut retirer son agrément à la caisse (art. 53).

## 2. ORGANISATION JUDICIAIRE

1. Selon la loi fédérale de 1924, les rapports entre assurés et caisses étaient réglés uniquement par les prescriptions des caisses, telles que statuts et règlements, conformément au système que l'assurance-maladie applique aujourd'hui encore. Par suite, les différends entre assurés et caisses étaient jugés suivant le droit privé dans le cas des caisses privées et suivant le droit public lorsqu'il s'agissait de caisses publiques cantonales ou communales. L'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 fit un pas en avant en permettant d'attaquer certaines décisions des organes de la caisse devant une autorité de recours désignée par le gouvernement cantonal. Cette voie de recours, qui était ouverte contre les décisions des caisses publiques tant que privées, marqua le point de départ d'une jurisprudence propre à l'assurance-chômage. L'arrêté du 14 juillet 1942 se contenta de ce notable progrès et renonça à instituer une autorité de recours fédérale à laquelle les intéressés eussent pu déférer les décisions de la commission de recours cantonale.

Le projet règle l'administration de la justice selon des principes entièrement nouveaux et il tient compte des exigences actuelles en matière de contentieux administratif. Les efforts déployés par le législateur pour renforcer la protection juridique ont porté principalement sur les relations entre caisses et assurés. Pour garantir la protection nécessaire aux personnes directement intéressées, c'est-à-dire aux assurés, aux personnes qu'ils entretiennent ou assistent et aux candidats à l'assurance, la loi établit une procédure de recours simple et gratuite. Ces personnes peuvent attaquer devant l'autorité de recours cantonale, dans un délai de dix jours, toute décision de la caisse ou de l'office cantonal compétent qui affecte leurs droits ou leurs obligations (art. 55). Par précaution, il est prescrit que toutes les décisions, sauf celles qui se rapportent à des paiements, doivent être communiquées à l'intéressé par écrit, avec l'indication des motifs, des voies de droit et du délai de recours (art. 52).

Le projet oblige les cantons à instituer une autorité de recours et prévoit, comme première possibilité, la création d'une autorité indépendante de l'administration, composée d'un nombre égal d'employeurs et de travailleurs (art. 56, 1<sup>er</sup> al.). Les cantons peuvent confier cette tâche juridictionnelle à une autorité paritaire existante, telle, par exemple, qu'un office cantonal de conciliation. Faute, notamment, d'un nombre suffisant de personnalités qualifiées, les petits cantons ont souvent de la peine à créer de nouvelles commissions de recours à côté des commissions spéciales

qu'ils possèdent déjà (par ex., de par la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants); il a dès lors fallu, sur le vœu des cantons, leur permettre de conserver leur système actuel et de désigner pour autorité de recours, au lieu d'une commission indépendante, une autorité administrative existante (entrent en considération les départements de l'administration cantonale et le conseil d'Etat lui-même). Certes, ce système est contraire au principe qui veut que la juridiction soit séparée de l'administration. Il convient toutefois d'en accepter les risques, considérant d'ailleurs que les décisions rendues par les autorités de recours administratives pourront être déferées à l'autorité de recours fédérale, de sorte que les intéressés auront, dans ce cas aussi, toute latitude de soumettre le litige à une autorité juridictionnelle indépendante.

Il appartient aux cantons de régler la procédure de recours, encore que le législateur fédéral pose d'ores et déjà quelques principes en cette matière. L'autorité de recours doit établir les faits d'office; elle apprécie librement les preuves et n'est pas liée par les offres de preuves des parties (art. 56, 2<sup>e</sup> al.). La procédure prévue est donc dominée par la maxime de l'intervention, et cela même lorsque l'action est dirigée contre une caisse privée.

Dans les limites tracées par le législateur fédéral, les cantons organisent l'autorité de recours cantonale et règlent la procédure comme ils l'entendent. Ainsi, au lieu d'un seul degré de juridiction, ils peuvent en prévoir deux et désigner, par exemple, l'office cantonal du travail comme autorité de recours de première instance et la commission de recours paritaire ou une autorité administrative comme autorité de recours de seconde instance.

2. Du moment que l'assurance-chômage est réglée par le droit fédéral, il est indispensable de pourvoir à une application uniforme de la loi dans l'ensemble du pays en instituant une juridiction fédérale. C'est pourquoi le projet — innovation des plus importantes — crée une autorité de recours fédérale suprême, désignant pour telle le Tribunal fédéral des assurances (art. 57, 1<sup>er</sup> al.). Toute décision de dernière instance qui viole le droit fédéral ou est entachée d'arbitraire dans la constatation ou l'appréciation des faits peut être déferée à cette autorité. Celle-ci n'est par là même compétente que pour l'examen de points de droit ou de cas d'arbitraire, en sorte qu'il n'entre pas dans ses attributions normales de faire de plus amples recherches sur les faits de la cause. En revanche, il est permis d'espérer que ses décisions se fonderont à la longue en une jurisprudence qui, en servant de guide à tous les intéressés, revêtira une grande importance pratique en matière d'exécution de l'assurance-chômage.

On s'est demandé s'il fallait désigner pour autorité de recours fédérale une commission créée spécialement à cet effet ou au contraire le Tribunal fédéral des assurances. La seconde solution présente surtout l'avantage

de ne pas augmenter le nombre de nos tribunaux administratifs spéciaux. De plus, elle est conforme à l'évolution en cours dans le domaine des assurances sociales; en effet, le Tribunal fédéral des assurances a déjà été désigné comme juridiction suprême en matière, notamment, d'assurance-accidents, d'assurance militaire et d'assurance-vieillesse. Il se transforme ainsi en un véritable tribunal des assurances sociales, organisation qui stimule et facilite l'échange des expériences recueillies dans les différents secteurs et permet ainsi de dominer mieux l'ensemble de la matière.

La loi prévoit, comme par le passé, la possibilité de porter devant le département et devant le Conseil fédéral, au moyen du recours par voie administrative, les litiges qui, à la différence des conflits surgis entre les caisses et leurs membres, ne mettent pas en jeu la protection juridique assurée aux particuliers et touchent principalement les intérêts de l'administration. Exemple: les litiges relatifs aux décisions concernant l'octroi et la fixation des subventions fédérales et des suppléments compensatoires. En outre, le Conseil fédéral statue en instance unique sur les différends auxquels l'application des dispositions fédérales ou cantonales sur l'assurance-chômage peut donner lieu entre cantons, tandis que le Tribunal fédéral connaît des contestations relatives à l'exonération fiscale des caisses et de leur fonds de compensation (art. 58 et 59).

### 3. RAPPORT ENTRE REVISION ET ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Le projet ne se borne pas à développer le système juridictionnel et à créer une autorité de recours fédérale. Il réalise un autre progrès important en soumettant à une réglementation foncièrement nouvelle le rapport entre revision et administration de la justice. Jusqu'ici, la relation entre administration et juridiction n'était pas réglée de manière satisfaisante. Il est vrai que les décisions de l'autorité cantonale de recours liaient les organes de revision de la Confédération lorsque l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, auquel ces décisions devaient toutes être notifiées, renonçait à les attaquer et les admettait par là même comme décisives pour l'octroi des subventions fédérales. En revanche, les décisions rendues par les offices cantonaux préalablement aux opérations de contrôle (qui correspondent, dans le projet, aux décisions rendues en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> al., et 25, 3<sup>e</sup> al., en cas de doute sur l'aptitude à s'assurer et sur le droit à l'indemnité) ne devaient être communiquées aux autorités fédérales que lorsqu'elles avaient une portée de principe. Si l'office cantonal estimait que cette condition n'était pas remplie, la décision n'était donc pas notifiée à l'office fédéral et échappait à son contrôle; par suite, elle n'obligeait pas les autorités de revision qui pouvaient l'annuler selon les résultats des contrôles ultérieurs. Le projet a supprimé cette réglementation peu satis-

faisante, qui ne laissait pas de nuire au prestige des offices cantonaux. Désormais, la Confédération aura, comme les assurés eux-mêmes, le droit d'attaquer devant l'autorité de recours cantonale les décisions prises par l'office cantonal dans les cas douteux, ainsi que la possibilité de déférer au Tribunal fédéral des assurances, par voie du recours, les décisions rendues en dernière instance cantonale. En retour, ces diverses décisions lieront dorénavant la Confédération si elle n'exerce pas son droit de recours ou si son recours est repoussé. Ainsi, sauf quelques exceptions bien déterminées (art. 51, 4<sup>e</sup> al., et 54), les affaires réglées par une décision exécutoire de l'office cantonal compétent ou de l'autorité de recours sont soustraites à tout contrôle lors des opérations de revision ultérieures.

## D. LA PORTÉE FINANCIÈRE DU PROJET

### I. Généralités

Les dépenses des caisses d'assurance-chômage sont essentiellement fonction des fluctuations de la situation économique et de l'état du marché du travail. Or, étant donnée notre étroite dépendance des conjonctures mondiales, il n'est pas possible de prévoir l'évolution future de notre activité économique, ni par conséquent de supputer l'ampleur du chômage et la mise à contribution de l'assurance-chômage. Les évaluations qui suivent sur la portée financière présumable du projet s'appuieront donc, non pas sur une évolution future incertaine, mais sur les données des années écoulées. Nous calculerons ce qu'auraient à dépenser les caisses sur la base du projet dans l'hypothèse d'un chômage atteignant les proportions des années 1932 à 1949 et ce qu'il en coûterait conséquemment à la Confédération et aux cantons, ainsi qu'aux assurés. A titre de comparaison, nous rechercherons aussi à combien se monterait la dépense sur la base des dispositions légales présentement en vigueur si l'indemnité journalière moyenne avait atteint pendant les années de référence le montant actuel de 9 fr. 50.

Les enseignements du passé ne sauraient évidemment donner que des indications fort conjecturales sur l'évolution future. Ils permettent du moins de supputer la portée financière du projet, étant admis que notre activité économique atteindrait à peu près dans les années à venir le niveau des dix-huit dernières années. Ce laps de temps a connu successivement la crise sévère des années trente, une période de faible dépression et une période de grande activité; il constitue donc une bonne référence pour évaluer des charges financières oscillant d'année en année. Nous aurons même ainsi une évaluation plutôt pessimiste, car il est certain que, si l'on devait revivre une crise aussi aiguë que celle des années trente, des mesures créatrices de possibilités de travail seraient alors prises sur une bien plus grande

échelle, ce qui réduirait d'autant les dépenses de l'assurance-chômage, mais augmenterait dans une notable mesure celles de la Confédération.

Nos calculs s'étendent des années 1932 à 1949. Nous avons donc fait abstraction de la fin des années vingt, qui fut une période de grande prospérité; on ne peut dès lors nous objecter d'avoir choisi une base de calcul trop favorable. Il se justifiait d'autant plus de se limiter aux dix-huit dernières années que la période de 1947 à 1948 n'a enregistré qu'un chômage insignifiant. Les années antérieures à 1932 ne se prêteraient d'ailleurs guère à des prévisions probantes, vu qu'il y avait alors bien moins d'assurés et qu'une transposition des données de cette époque dans la situation actuelle conduirait à des déductions erronées. Pour calculer les indemnités, nous avons tablé sur le nombre d'assurés effectivement enregistré durant chacune des années considérées (1).

Pour nous former une idée des charges futures, nous allons d'abord rechercher ce qu'aurait coûté l'indemnisation des chômeurs sur la base du projet pour les années 1932 à 1949 (chapitre II). Après quoi, nous calculerons le montant des subventions qui eussent été versées par la Confédération et les cantons sur la même base et pour la même période (chapitre III), puis le montant présumable des recettes et dépenses du fonds de compensation (chapitre IV); nous verrons enfin ce qu'auraient été, selon ces données, les cotisations des assurés (chapitre V).

## II. Coût de l'indemnisation des chômeurs

Pour déterminer le coût de l'indemnisation des chômeurs sur la base du projet et dans l'hypothèse d'un chômage qui atteindrait le niveau des dix-huit dernières années, il faut d'abord calculer la somme qu'auraient versée les caisses de 1932 à 1949 à raison d'une indemnité journalière moyenne égale à celle d'aujourd'hui (voir en annexe le tableau n° 2). A quoi il faut ajouter ce qu'elles auraient eu à verser en plus, eu égard à l'augmentation de l'indemnité, à l'abolition de la réglementation particulière au chômage partiel et à la prolongation de la durée d'indemnisation (voir pages 550 et s.).

Supposé un chômage de l'ampleur des années 1932 à 1949 et une indemnité journalière de 9 fr. 50, l'indemnisation des chômeurs se serait montée à environ 58 millions de francs par année. Par suite de l'élévation de l'indemnité de 9 fr. 50 à 10 fr. 35 pour l'ensemble du pays, ce qui fait 85 centimes ou 9 pour cent de plus (art. 33), l'indemnisation globale s'augmenterait de 5,2 millions de francs par année.

(1) Voir en annexe le tableau n° 1.

Quant aux dépenses supplémentaires résultant de l'abolition de la réglementation particulière au chômage partiel, on ne peut les calculer faute de données suffisantes; il faut donc se borner à les fixer par évaluation. Pour ce faire, nous devons d'abord considérer que pour chaque période de 14 jours d'indemnisation, il revient à un chômeur partiel, outre les indemnités prévues par notre arrêté du 14 juillet 1942:

s'il n'a pas d'obligations d'entretien ou d'assistance,

l'équivalent de 1,5 indemnité journalière

s'il a des obligations d'entretien ou d'assistance envers une ou deux personnes,

l'équivalent de 0,7 indemnité journalière

s'il a des obligations d'entretien ou d'assistance envers plus de deux personnes,

l'équivalent de 0,4 indemnité journalière.

Or, on peut présumer que, dans le cours d'une année, cette allocation supplémentaire se renouvelera environ trois fois si l'état de l'emploi est satisfaisant et jusqu'à huit fois en période de crise aiguë. En outre, il y a présentement des chômeurs qui n'ont pas droit à indemnité, mais qui pourront faire valoir un tel droit d'après le projet. Leur indemnisation peut être évaluée à deux pour cent du montant des indemnités versées aux chômeurs partiels. D'où une majoration de dépenses qui, pour les années 1932 à 1949, aurait atteint en moyenne 2,6 millions de francs par année.

Un autre surcroît de dépenses à prévoir, c'est celui qu'occasionnera la prolongation de la durée d'indemnisation (art. 34, 3<sup>e</sup> al.). Cet excédent sera plus ou moins élevé selon le nombre des assurés qui toucheront plus de 90 indemnités journalières au cours d'une année, et selon le nombre moyen des jours d'indemnisation qui outrepasseront la période de 90 jours. Le versement des allocations de crise peut nous fournir à ce sujet certaines indications. A quelques exceptions près, les bénéficiaires de ces allocations étaient des assurés qui avaient épuisé leur droit aux 90 jours annuels d'indemnités journalières et qui auraient dès lors grevé leur caisse au delà de 90 jours si la durée légale d'indemnisation avait dépassé cette limite. Outre les bénéficiaires d'allocations de crise, l'assurance-chômage — si la durée d'indemnisation avait été plus longue — aurait eu à indemniser les assurés qui avaient bien touché leurs 90 indemnités journalières, mais n'avaient pas droit aux allocations de crise parce que ne pouvant être considérés selon les prescriptions comme étant dans la gêne. Enfin, il faut tenir compte du fait que, dans les cantons qui ne connaissent pas les allocations de crise, l'assurance-chômage aurait été plus largement mise à contribution au cas d'une prolongation de la durée d'indemnisation. C'est pourquoi il convient, pour être prudent, de prévoir que le nombre des assurés devant être indemnisés par suite de la prolongation de la durée d'indemnisation

**Indemnités de chômage**  
versées selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942  
ou à verser selon le projet

(sur la base du chômage constaté de 1932 à 1949)

(en milliers de francs)

Année	Versements selon l'ACF (indemnité journalière de 9 fr. 50)	Versements en sus par suite de				Versements globaux selon le projet
		l'élévation de l'indem- nité journalière	l'abolition des règles sur le chômage partiel	la prolon- gation de la durée d'indemni- sation	Total	
1	2	3	4	5	6	7
1932	118 511	10 604	8 258	25 218	44 080	162 591
1933	120 898	10 817	6 445	24 478	41 740	162 638
1934	104 017	9 307	5 327	26 783	41 417	145 434
1935	121 340	10 857	5 165	31 650	47 672	169 012
1936	124 753	11 162	4 690	37 929	53 781	178 534
1937	89 368	7 996	2 276	21 952	32 224	121 592
1938	94 360	8 443	3 833	17 466	29 742	124 102
1939	70 979	6 351	2 371	6 301	15 023	86 002
1940	35 667	3 191	1 779	1 961	6 931	42 598
1941	22 131	1 980	950	768	3 698	25 829
1942	24 964	2 234	1 236	4 176	3 946	28 910
1943	18 293	1 637	865	368	2 870	21 163
1944	21 873	1 957	1 074	497	3 528	25 401
1945	22 178	1 984	632	431	3 047	25 225
1946	13 444	1 203	179	—	1 382	14 826
1947	11 371	1 017	170	—	1 187	12 558
1948	7 855	703	160	—	863	8 718
1949	25 219	2 256	689	—	2 945	28 164
Total	1 047 221	93 699	46 099	196 278	336 076	1 383 297
Moyenne annuelle	58 179	5 205	2 561	10 904	18 670	76 849

aurait été d'environ 60 pour cent plus élevé que le nombre des bénéficiaires d'allocation de crise. En fait, on peut admettre que la durée d'indemnisation aurait été de 150 jours, de 1932 à 1938, de 120 jours, de 1939 à 1945, et de 90 jours, de 1946 à 1949. L'indemnisation des chômeurs aurait en conséquence coûté 10,9 millions de francs de plus chaque année au cours de la période 1932 à 1949.

On verra, à la lecture du tableau qui précède, que l'indemnisation des chômeurs aurait coûté en moyenne, de 1932 à 1949, 58,2 millions de francs par année d'après les prescriptions en vigueur si l'indemnité journalière avait été de 9 fr. 50 tout au long de cette période. D'après le projet, cette dépense s'accroîtrait en moyenne de 18,7 millions de francs chaque année se décomposant comme suit: 5,2 millions du fait de l'augmentation de l'indemnité, 2,6 millions du fait de la nouvelle réglementation prévue pour le cas de chômage partiel et 10,9 millions du fait de la prolongation de la durée d'indemnisation. La dépense globale se serait élevée dès lors à 76,9 millions de francs, toujours dans l'hypothèse d'un chômage atteignant le niveau des années 1932 à 1949.

### III. Subventions de la Confédération et des cantons

Pour donner un aperçu des charges futures de la Confédération et des cantons, nous nous proposons d'examiner ici le surcroît de dépenses que la nouvelle réglementation leur occasionnerait et les économies qu'elle leur permettrait de faire. Sur quoi nous établirons une comparaison entre les dépenses supplémentaires et les économies prévues.

#### 1. DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES INCOMBANT A LA CONFÉDÉRATION ET AUX CANTONS

Comme les subventions des pouvoirs publics dépendent des indemnités versées par les caisses, les suppléments de dépenses mentionnés au chapitre précédent se traduiront également par une augmentation des charges fédérales et cantonales. De 1932 à 1949, ces dépenses supplémentaires auraient atteint en moyenne 18,7 millions de francs par année; tant la Confédération que les cantons auraient dû contribuer à leur couverture pour les montants suivants:

	(en milliers de francs)
Ensuite de l'augmentation de l'indemnité journalière . . . . .	1636
Ensuite de l'abandon de la réglementation spéciale relative au chômage partiel . . . . .	818
Ensuite de la prolongation de la durée d'indemnisation . . . . .	3677
Total des dépenses supplémentaires	6131

## 2. ÉCONOMIES RÉSULTANT DES MODIFICATIONS AFFECTANT LE CALCUL DES SUBVENTIONS

Le projet prévoit, quant au calcul des subventions fédérales et cantonales, trois modifications génératrices d'économies: adaptation plus étroite des subventions aux charges des caisses, meilleure gradation des subventions d'après l'état de fortune des caisses, affectation des intérêts du capital social à la couverture des frais d'administration.

La réduction des taux de subvention prévue à l'égard des caisses aux charges restreintes fera surtout sentir ses effets en temps de prospérité économique, vu que, dans les années de chômage intense, les caisses dont les charges sont inférieures à 7 pour cent n'entrent que pour une part relativement faible dans la dépense générale. De 1932 à 1938, années de chômage intense, le taux moyen des subventions s'est élevé à 34 pour cent du montant des indemnités servies par les caisses et ne se serait abaissé que de 0,1 à 0,2 pour cent si l'on avait alors appliqué la réduction prévue par le projet. Ces dernières années en revanche — c'est-à-dire en période de prospérité économique — le taux de subvention moyen de 23 pour cent aurait baissé de 2 à 5 pour cent par l'effet de cette réduction. Pendant les dix-huit dernières années, tant la Confédération que les cantons auraient réalisé, sur cet article, une économie de 389 000 francs par année.

La réduction des subventions allouées aux caisses dotées d'une grosse fortune constitue une autre source d'économies futures; la mesure de ces économies dépendra des dépenses subventionnables faites par les caisses qui, en raison de l'importance de leur capital social, seront appelées à ne toucher que des subventions réduites ou en seront même entièrement privées. Ainsi, les économies varieront d'une année à l'autre suivant le montant total des indemnités de chômage versées par les caisses et suivant la manière dont cette dépense se répartit entre elles. Si, pour répondre à un chômage prolongé, les caisses doivent entamer de plus en plus largement leur capital, au point qu'il tombe au-dessous de la somme de 40 ou de 25 indemnités journalières moyennes, les cas de réduction des subventions se raréfieront rapidement et il se peut même qu'ils disparaissent totalement. Quoi qu'il en soit, il est permis d'espérer que la Confédération comme les cantons pourront en moyenne faire l'économie de quelque 200 000 francs par année grâce à la mesure examinée ici.

Les subventions des pouvoirs publics seront encore réduites du fait que les caisses doivent utiliser les intérêts de leur capital social pour faire face à leurs frais d'administration. Les économies obtenues de ce fait dépendront en premier lieu du montant de ces intérêts. Actuellement, ils s'élèvent à plus de 2,5 millions de francs par année. Mais en cas de chômage sérieux, ils tomberont bien au-dessous de ce chiffre, même si l'état de fortune des caisses ne varie pas, car ces dernières auront, en partie tout au moins,

besoin de leur capital pour assurer le service régulier des indemnités. D'autre part, dans nombre de caisses, le produit du capital social dépasse les frais d'administration pris en compte; il s'ensuit que la somme des intérêts perçus par les caisses ne sera pas toute entière affectée à la couverture de leurs frais d'administration. Enfin, il y a lieu de considérer que dans le cas des caisses qui possèdent une grosse fortune et recueillent de forts intérêts, la charge par assuré et, du même coup, le taux de subvention sont très modestes. On peut estimer à 100 000 francs par année les économies que feront ici la Confédération comme les cantons.

Dans l'ensemble, les modifications apportées au calcul des subventions permettront donc à la Confédération, d'une part, aux cantons d'autre part, de faire à peu près, en moyenne annuelle, les économies suivantes:

	Fr.
Réduction des subventions aux caisses peu mises à contribution	389 000
Réduction des subventions aux caisses dotées d'une grosse fortune . . . . .	200 000
Affectation des intérêts à la couverture des frais d'administration . . . . .	100 000
Total	<u>689 000</u>

### 3. ÉCONOMIES RÉSULTANT DE LA SUPPRESSION DES ALLOCATIONS DE CRISE

Pour estimer les économies qui résulteraient de la suppression des allocations de crise, il convient d'établir ce que leur maintien coûterait dans l'hypothèse d'un chômage de même importance que celui des années 1932 à 1949, supposé que la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage soit de 90 jours. Nous avons pris pour base de calcul les dépenses effectivement occasionnées par le versement des allocations de crise ou, le cas échéant, par l'aide aux chômeurs dans la gêne. De plus, nous avons admis que le nombre des bénéficiaires de ces secours s'était élevé de 10 pour cent et que chacun d'eux touchait une allocation moyenne de 9 francs par jour. Le tableau suivant montre ce que le service des allocations de crise, dans ces conditions hypothétiques, aurait coûté de 1932 à 1949.

Dans l'hypothèse d'un chômage de même importance que celui des dix-huit dernières années, on peut donc estimer en moyenne à 11,4 millions de francs par année les économies que les pouvoirs publics feront en cas de suppression des allocations de crise. Si l'on admet que la Confédération supporterait un tiers et les cantons deux tiers des dépenses occasionnées par le service de ces allocations au cas où elles seraient maintenues, l'économie présumée s'élèvera à 3,8 millions par année pour la Confédération et à 7,6 millions pour les cantons.

## Coût des allocations de crise de 1932 à 1949

Année	Allocations effectivement versées	Allocations calculées sur la base d'une indemnité journalière de 9 francs	
		sans prolongation de la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage	avec prolongation de la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage <sup>(1)</sup>
		(en milliers de francs)	
1932	11 030	22 674 <sup>(2)</sup>	6 204
1933	13 540	26 880 <sup>(2)</sup>	10 896
1934	14 100	27 035 <sup>(2)</sup>	9 593
1935	16 520	31 286	10 658
1936	20 530	39 200	14 468
1937	11 640	21 444	8 304
1938	9 620	17 763	7 314
1939	6 130	11 693	7 184
1940	1 894	3 831	2 424
1941	519	1 087	628
1942	335	666	383
1943	219	397	176
1944	306	545	248
1945	321	466	208
1946	61	86	86
1947	19	26	26
1948	12	17	17
1949	—	—	—
Total	106 796	205 096	78 817
Moyenne annuelle	5 933	11 394	4 379

(<sup>1</sup>) Durée d'indemnisation prise pour base des calculs: 1932 à 1938 = 150 jours, 1939 à 1945 = 120 jours, 1946 à 1949 = 90 jours.

(<sup>2</sup>) En 1932/33 et, pour partie, en 1934 encore, la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage a été prolongée de 60 ou de 30 jours dans diverses professions; sans cette prolongation, les dépenses occasionnées par le service des allocations de crise — et sur lesquelles se fondent ces calculs — eussent été bien supérieures, singulièrement en 1932 et 1933.

#### 4. CONTRIBUTIONS AU FONDS DE COMPENSATION DES CAISSES

Alors que, de 1943 à 1947, la Confédération et les cantons ont respectivement versé au fonds de compensation des contributions de 2 fr. 67 et 1 fr. 33 par assuré, le projet fixe uniment leur contribution à 2 francs (voir page 569). Il en résulte une économie de 370 000 francs par année pour la Confédération et un surcroît de dépenses équivalent pour les cantons.

#### 5. APERÇU RÉCAPITULATIF DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES ET DES ÉCONOMIES

Selon les calculs précédents, les dépenses supplémentaires et les économies de la Confédération et des cantons s'établissent en moyenne annuelle aux chiffres suivants, supposé un chômage de même importance que celui des années 1932 à 1949:

	Confédération	Cantons	Total
	(en milliers de francs)		
Dépenses supplémentaires occasionnées par:			
Augmentation de l'indemnité journalière. . . . .	1 636	1 636	3 372
Abandon de la réglementation spéciale relative au chômage partiel . . . . .	818	818	1 636
Prolongation de la période d'indemnisation . . . . .	3 677	3 677	7 354
Augmentation de la contribution au fonds de compensation . . . . .		370	370
	6 131	6 501	12 632
Economies résultant de:			
Réduction des subventions aux caisses peu mises à contribution. . . . .	389	389	778
Réduction des subventions aux caisses dotées d'une grosse fortune. . . . .	200	200	400
Affectation des intérêts à la couverture des frais d'administration. . . . .	100	100	200
Suppression des allocations de crise. . . . .	3 800	7 600	11 400
Réduction de la contribution au fonds de compensation . . . . .	370	—	370
	4 859	8 289	13 148
Surcroît de dépenses de la Confédération . . . . .	1 272		
Economies des cantons. . . . .		1 788	
Diminution de la dépense totale			516

Si l'on compare les économies résultant de la suppression des allocations de crise avec les dépenses supplémentaires occasionnées par la prolongation de la durée d'indemnisation, on constate que ces deux articles se balancent à peu près pour la Confédération, tandis qu'ils laissent apparaître, pour les cantons, un gain de 3,9 millions de francs par année. Il convient toutefois de relever qu'en cas de chômage sérieux, les cantons seraient probablement obligés de servir des allocations de crise en dépit de la prolongation de la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage. Supposé que ces allocations soient alors comptées de manière que le chômeur, compte tenu des prestations de l'assurance-chômage, touche l'indemnité journalière pendant la même durée qu'au cours des dix-huit dernières années, il en coûterait 4,4 millions aux cantons (voir le tableau, page 589). Dans ces conditions, le coût des allocations de crise s'ajoutant aux dépenses entraînées par la prolongation de la durée d'indemnisation, leurs charges seraient à peu près les mêmes qu'actuellement.

Les dépenses supplémentaires occasionnées par l'augmentation de l'indemnité journalière et par l'abandon du régime spécial prévu pour le chômage partiel, dépenses qui se montent à 2,4 millions de francs pour la Confédération comme pour les cantons, sont partiellement compensées par l'économie de 0,7 million de francs résultant de la réduction des subventions. Même si l'on renonçait à remanier entièrement la réglementation de l'assurance-chômage, il serait impossible d'éviter certains surcroûts de dépenses. En effet, la Confédération serait de toute manière bientôt contrainte d'adapter les indemnités journalières aux salaires actuels et de supprimer le régime spécial auquel est soumis le chômage partiel. D'autre part, si l'on se contentait de reviser partiellement les dispositions en vigueur, il serait difficile de faire les économies que doit permettre la réduction des subventions.

Dans l'ensemble, les charges de la Confédération augmenteraient d'à peu près 1,3 million de francs, tandis que les dépenses des cantons diminueraient de 1,8 million de francs par année. Si les cantons se voyaient dans l'obligation de verser derechef des allocations de crise, à titre d'aide complémentaire, il est à présumer qu'au lieu de faire des économies, ils devraient faire face, eux aussi, à un surcroût de dépenses.

#### **IV. Recettes et dépenses du fonds de compensation**

##### **1. DÉPENSES PROBABLES**

A compter de la création du fonds de compensation en 1942 (voir page 567), il a été versé les suppléments compensatoires suivants:

## Suppléments compensatoires versés de 1943 à 1949

Année	Nombre de caisses ayant reçu des suppléments	Montant des suppléments versés en 1000 fr.	Dépenses donnant droit à des subventions (en milliers de francs) effectuées par		Suppléments en % des dépenses donnant droit à des subventions effectuées par	
			les caisses ayant reçu des suppléments	l'ensemble des caisses	les caisses ayant reçu des suppléments	l'ensemble des caisses
1	2	3	4	5	6	7
1943	10	397	4 698	13 610	8,5	2,9
1944	14	736	6 584	19 188	11,2	3,8
1945	18	999	9 451	21 535	10,6	4,6
1946	11	841	6 316	14 496	13,3	5,8
1947	8	903	6 875	13 400	13,1	6,7
1948	5	152	1 153	9 742	13,2	1,6
1949	17	1 254	10 410	27 381	12,0	4,6

Il est difficile de savoir d'avance dans quelle mesure le fonds de compensation sera mis à contribution car on ignore quelles seront les sommes que les caisses auront à payer et comment elles se répartiront entre les caisses dotées d'un capital social de petite, moyenne ou grande importance. Si l'on prolonge la période d'indemnisation, le fonds de compensation sera mis davantage à contribution non seulement ensuite de l'augmentation des versements effectués par les caisses mais aussi parce que les subventions fédérales et cantonales continueront à se calculer d'après les mêmes taux qui sont appliqués pour la durée d'indemnisation normale de 90 jours (art. 41, 1<sup>er</sup> al.). Comme les allocations journalières correspondant à la prolongation de la durée d'indemnisation ne peuvent être retenues dans le calcul des charges de la caisse, les subventions augmentent parallèlement aux dépenses supplémentaires; en revanche ces taux de subvention ne sont pas majorés malgré l'augmentation de la période d'indemnisation. Il en résulte, d'une part, que l'on évite ainsi de trop augmenter les prestations des pouvoirs publics mais, d'autre part, que l'on doit faire plus fortement appel au fonds de compensation.

Durant les années relativement favorables de 1943 à 1949, les suppléments compensatoires ont atteint — sauf en 1948 — 3 à 6 pour cent des dépenses donnant droit à subvention. On peut supputer que ces suppléments monteront à 10 pour cent les années de chômage de moyenne importance et à 15 pour cent les années de chômage intense. Supposé que le chômage suive la même évolution que durant les 18 dernières années, le fonds de compensation aurait à verser à peu près les suppléments suivants:

	en % des dépenses donnant droit à subvention	en millions de francs
En cas de situation économique favorable . . . . .	5	1,2
En cas de chômage de faible ou de moyenne importance	10	9,6
En cas de chômage intense . . . . .	15	25,0

## 2. RECETTES PROBABLES

Les recettes du fonds de compensation dépendent en premier lieu du nombre des personnes assurées. Les caisses d'assurance-chômage comptent actuellement quelque 570 000 membres. Cependant comme on ne doit pas s'attendre à une augmentation sensible de ce nombre dans un proche avenir, il semble prudent de tabler sur l'effectif de 1948, soit 550 000 assurés. Les contributions ordinaires des caisses, de 4 francs par assuré, et celles de la Confédération et des cantons, de 2 francs chacune par assuré, produisent un revenu annuel de 4,4 millions de francs. A cette somme viennent s'ajouter les contributions supplémentaires des caisses, qui, toutefois, ne peuvent être perçues que lorsque les dépenses annuelles du fonds dépassent 9 francs par assuré, c'est-à-dire environ 5 millions de francs au total. Dans les années d'activité économique satisfaisante, la contribution des caisses ne subirait donc pas de majoration. On peut estimer que les contributions supplémentaires atteindraient 4 millions de francs en cas de chômage moyen et 5,5 millions de francs en cas de chômage intense. Il y a lieu d'ajouter encore les intérêts dont le montant dépend de l'importance du fonds. Si l'on table sur un capital de 30 millions de francs en moyenne et un taux probable de 2½ pour cent, les intérêts produiront un revenu d'environ 0,7 million de francs.

Selon l'état de l'emploi, les recettes du fonds se présenteraient comme suit :

	Lorsque l'état de l'emploi est satisfaisant	En cas de chômage de moyenne importance	En cas de chômage intense
	en millions de francs		
Contributions ordinaires des caisses . . . . .	2,2	2,2	2,2
Contributions supplémentaires des caisses . . . . .	—	4,6	5,5
Contributions de la Confédération . . . . .	1,1	1,1	1,1
Contributions des cantons . . . . .	1,1	1,1	1,1
Intérêts . . . . .	0,7	0,7	0,7
Total	5,1	9,7	10,6

## 3. COMPARAISON DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Si l'on compare les recettes et les dépenses présumées du fonds, on obtient, selon l'état de l'emploi, les excédents de recettes ou de dépenses qu'indique le tableau suivant:

	Recettes	Dépenses	Différence
	(en millions de francs)		
En cas de situation économique favorable.	5,1	1,2	+ 3,9
En cas de chômage de moyenne importance	9,7	9,6	+ 0,1
En cas de chômage intense . . . . .	10,6	25,0	— 14,4

On voit ainsi que lorsque la situation économique est favorable, les recettes sont sensiblement supérieures aux dépenses et que, même en cas de chômage de moyenne importance, il n'y a pas lieu de redouter un excédent de dépenses. En revanche, en cas de chômage intense, les recettes sont loin de couvrir les dépenses, de sorte qu'il faudra faire appel dans une large mesure aux suppléments compensatoires prélevés sur le fonds. Il peut arriver, en cas de chômage considérable, que l'excédent des dépenses d'une seule année atteigne plus du triple des recettes d'une bonne année. Il est à craindre que les excédents de recettes des années favorables ne suffisent pas dans leur ensemble à couvrir les excédents des dépenses des années de crise. Toutefois, en raison de l'incertitude qui règne quant à l'évolution économique des prochaines années, on ne peut se faire une opinion précise sur ce point. Pour les années 1932 à 1949, les recettes et les dépenses du fonds auraient atteint les sommes suivantes:

	Recettes	Dépenses	Excédent
	(en millions de francs)		
1932 à 1936 . . . . .	53,0	125,0	— 72,0
1937 à 1940 . . . . .	38,8	38,4	+ 0,4
1941 à 1949 . . . . .	45,9	10,8	+ 35,1
1932 à 1949 . . . . .	137,7	174,2	— 36,5

Il ressort de ce tableau que les dix-huit dernières années auraient produit un excédent de dépenses de 36,5 millions de francs. Si l'on considérait comme années de chômage intense non seulement les années 1932 à 1936 mais également celles de 1937 et 1938 et, comme années de faible chômage, celles de 1941 à 1945, l'excédent des dépenses s'élèverait à 66,2 millions de francs. Néanmoins comme un grand nombre de caisses disposent actuellement d'un capital social important qui devrait être mis à contribution avant que des suppléments puissent être tirés du fonds de compensation, on peut affirmer que même en cas de chômage croissant, le fonds n'en serait pas d'emblée très fortement affecté. Le financement serait donc suffisant pour assurer, même en cas de chômage grave, les supplé-

ments compensatoires nécessaires. En cas de dépression économique générale et persistante, les recettes prévues ne permettraient plus au fonds de faire face aux suppléments, de sorte qu'il faudrait s'attendre en pareil cas à une diminution progressive du capital.

## V. Les cotisations des assurés selon le projet

Les cotisations des assurés doivent, selon le projet, se déterminer de façon à correspondre

A la cotisation de base,

Aux contributions au fonds de compensation des caisses,

Aux frais d'administration ne donnant pas lieu à subvention,

Aux réductions de subventions, cotisations arriérées et dépenses imprévisibles.

Les dispositions essentielles sur la détermination des cotisations sont maintenues telles quelles par le projet. Toutefois, celles qui ont rapport aux cotisations de base et aux contributions au fonds de compensation des caisses subissent des modifications qui obligent certaines caisses à élever leurs cotisations.

### 1. LA COTISATION DE BASE

En ce qui concerne les caisses qui, au cours des dix dernières années, ont eu à supporter pour leurs assurés complètement indemnisés une charge annuelle dépassant 7 pour cent, la cotisation de base continuera à se déterminer d'après une charge de 7 pour cent au plus. Au contraire, pour ce qui est des caisses ayant eu à supporter pour leurs assurés complètement indemnisés une charge annuelle inférieure à 7 pour cent, la cotisation de base devra subir certaines augmentations ou diminutions; elle ne dépendra plus de l'appréciation des autorités fédérales, mais se réglera sur la charge susindiquée, majorée d'un tiers. En outre certaines caisses devront élever leur cotisation de base, parce que le capital social n'entrera plus en compte pour la fixation de la cotisation de base. Enfin, par suite du relèvement de 6 à 12 francs du taux minimum de la cotisation de base, quelques caisses faiblement chargées par leurs assurés complètement indemnisés seront amenées à augmenter leurs cotisations statutaires.

D'autre part, en conséquence du nouveau mode de calcul de la subvention fédérale qui est prévu à l'article 45 du projet, les caisses dont la charge moyenne imposée par les assurés complètement indemnisés va de 0 à 5 pour cent devront relever leur cotisation de base. Du moment que la cotisation de base et les subventions des pouvoirs publics doivent couvrir ensemble les dépenses donnant droit à subvention jusqu'à concurrence de 7 pour cent, il va de soi que la cotisation de base doit être augmentée si

les subventions des pouvoirs publics sont diminuées. Voici quelle sera la mesure de cette augmentation à proportion de la charge des caisses pour assurés complètement indemnisés :

Charge des caisses	Augmentation de la cotisation de base
1% . . . . .	env. 35%
2% . . . . .	» 27%
3% . . . . .	» 19%
4% . . . . .	» 10%
5% et plus . . . . .	0%

On peut classer les caisses et les assurés d'après la charge. Nous dressons ci-après cette classification d'après la charge moyenne des années 1938 à 1947.

**Classification des caisses et des assurés  
d'après la charge moyenne des années 1938 à 1947**

Charge moyenne	Nombre de caisses	Nombre d'assurés
%		
0 à 1	34	68 613
1,1 à 2	26	29 669
2,1 à 3	15	22 122
3,1 à 4	22	36 760
4,1 à 5	9	32 986
0 à 5	106	190 150
5,1 à 6	19	68 958
6,1 à 7	8	36 261
7,1 à 8	15	129 248
8,1 à 9	8	14 681
9,1 à 10	6	23 508
10,1 à 11	3	8 344
11,1 à 12	5	9 562
12,1 à 13	2	8 187
13,1 à 14	2	1 461
14,1 à 15	1	312
15,1 à 20	5	5 816
20,1 à 30	4	49 055
30,1 et plus	2	1 640
5,1 et plus	80	357 033
Total	186	547 183

La charge moyenne des caisses pour assurés complètement indemnisés fut de 7,35 pour cent au cours des années 1938 à 1947. L'augmentation de la cotisation de base, qui sera nécessitée par le changement du mode de calcul des subventions des pouvoirs publics, s'étendra à plus de la moitié des caisses (106), mais à un tiers seulement des assurés (190 000). Il s'agit ici de caisses qui ont toutes une cotisation de base sensiblement inférieure à la moyenne générale de l'ensemble du pays et qui peuvent donc aisément augmenter cette cotisation. Cela mis à part, on observera que les plus-values provenant de la cotisation de base par suite du changement du mode de calcul des subventions, du relèvement du taux minimum et d'un moindre appel au capital social se balanceront avec les moins-values provenant de l'abaissement de la cotisation de base dans les caisses enregistrant une charge inférieure à 7 pour cent. Ainsi, en partant de la charge moyenne des années 1938 à 1947 et d'une indemnité journalière moyenne de 9 fr. 50, nous obtenons, comme somme totale annuelle des cotisations de base, 16 280 000 francs d'après le projet, contre 16 295 000 d'après la réglementation actuelle. A vrai dire, cela ne vaut que pour des années à charge relativement faible. A mesure que la charge s'élève, on doit obtenir une plus grande somme de cotisations d'après le projet que d'après la réglementation actuelle.

L'indemnité journalière devant être portée de 9 fr. 50 à 10 fr. 35 d'après le projet, la cotisation de base s'augmentera du même coup de 2 fr. 40 en moyenne, toujours dans l'hypothèse d'une charge moyenne équivalente à celle des années 1938 à 1947. En conséquence, la somme susindiquée de 16 280 000 francs se trouvera majorée d'environ 1 300 000 francs, ce qui la portera à 17 580 000 francs. Supposé que, durant une crise sévère, la charge de la plupart des caisses monte à 5 pour cent ou au-dessus, il se pourrait alors que la somme totale des cotisations de base arrive aux environs de 20 à 22 millions de francs.

## 2. MONTANT DES COTISATIONS STATUTAIRES

La cotisation statutaire, c'est-à-dire celle que verse effectivement l'assuré, doit couvrir, outre la cotisation de base, les autres dépenses de la caisse. Parmi ces dernières dépenses, il n'y en a qu'une, à savoir la contribution au fonds de compensation des caisses, où le projet apporte une modification notable. La contribution annuelle à ce fonds est en effet élevée de 2 à 4 francs par assuré; lorsque le fonds sera l'objet de prélèvements importants, elle pourra même être élevée jusqu'à 10 francs. Dans les calculs qui suivent, nous tablons sur une contribution moyenne de 4 francs.

Le tableau ci-après montre comment les assurés se répartissent d'après le montant des cotisations statutaires fixées conformément à notre arrêté

du 14 juillet 1942. Nous avons pris pour base de calcul les données concernant l'année 1947.

**Les caisses et les assurés, classés d'après le montant des cotisations**  
(année 1947)

Cotisation annuelle par assuré	Selon l'arrêté du Conseil fédéral			Selon le projet		
	nombre des caisses	nombre des assurés		nombre des caisses	nombre des assurés	
		n. absolu	en %		n. absolu	en %
1	2	3	4	5	6	7
jusqu'à 10 francs	3	4 000	0,7	—	—	—
de 10.01 à 20 »	20	17 000	3,1	18	16 000	2,9
» 20.01 à 30 »	29	80 000	14,6	38	73 000	13,4
» 30.01 à 40 »	76	266 000	48,6	34	56 000	10,2
» 40.01 à 50 »	45	89 000	16,3	63	246 000	45,0
» 50.01 à 60 »	9	82 000	15,0	28	150 000	27,4
60 francs et plus	4	9 000	1,7	5	6 000	1,1
Total	186	547 000	100,0	186	547 000	100,0

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, deux tiers des assurés payaient en 1947 une cotisation annuelle inférieure à 40 francs et un tiers, une cotisation supérieure à 40 francs. Or, d'après le projet, trois quarts des assurés auraient à payer plus de 40 francs et un quart moins de 40 francs.

La cotisation oscille entre 30 et 40 francs pour la moitié des assurés, d'après les dispositions actuelles; elle oscillerait entre 40 et 50 francs pour 45 pour cent des assurés, d'après le projet. Le niveau moyen des cotisations s'élèverait donc. Qu'on veuille bien remarquer toutefois que les cotisations annuelles de plus de 50 francs doivent s'expliquer le plus souvent par des frais d'administration dépassant les proportions moyennes. On remarquera par ailleurs qu'il n'y aurait plus, d'après le projet, d'aussi grands écarts entre les cotisations. D'une part, on aurait plus de cotisations de moins de 10 francs, chaque caisse devant percevoir au moins 16 francs (12 fr. de cotisation de base minimum plus 4 fr. de contribution au fonds de compensation des caisses). Le cas échéant, il s'y ajoutera la majoration des contributions au fonds de compensation des caisses. D'autre part, les cotisations de 60 francs et plus perdraient encore de leur importance.

Dans l'ensemble, la cotisation devra être majorée de 6 fr. 30 en moyenne. La majoration ne sera sans doute pas la même pour toutes les caisses. Nombreuses seront celles qui pourront se passer de toute majoration; leurs cotisations actuelles étant déjà trop élevées, elles suffiront à balancer les dépenses nouvelles nécessitées par le projet. D'autres caisses, au contraire, ont actuellement des cotisations qui leur suffisent à peine, de sorte qu'elles

seront forcées de les majorer dans une proportion dépassant la moyenne. D'un calcul provisoire, il ressort qu'à peu près un quart des assurés payeront des cotisations inchangées. Un cinquième auront à supporter une majoration inférieure à 6 francs, un tiers une majoration de 6 à 10 francs et un cinquième une majoration de plus de 10 francs. Toutes les caisses ne seront pas obligées d'augmenter leurs cotisations sitôt après l'entrée en vigueur du projet, car nombre d'entre elles disposent d'un fonds de compensation des cotisations d'un montant appréciable qui leur suffira pendant un certain temps pour combler l'écart entre les cotisations actuelles et les cotisations nouvelles.

## VI. Récapitulation

Récapitulons maintenant notre exposé sur la portée financière du projet.

Sur la base des salaires actuels, c'est-à-dire d'une indemnité journalière de 9 fr. 50, et dans l'hypothèse d'un chômage atteignant le niveau des années 1932 à 1949, les prestations des caisses s'élèveraient en moyenne à 58,2 millions de francs par année selon les prescriptions en vigueur. Compte tenu des trois principales innovations du projet (élévation de l'indemnité journalière, abolition de la réglementation particulière au chômage partiel et prolongation de la durée d'indemnisation), cette somme s'augmenterait en moyenne de 18,7 millions de francs, sur lesquels 10,9 millions du fait de la prolongation de la durée d'indemnisation, pour s'établir à 76,9 millions. D'autre part, on ferait l'économie de la dépense entraînée par les allocations de crise, c'est-à-dire de 11,4 millions de francs en moyenne par année. En définitive, les assurés toucheraient en moyenne 7,3 millions de francs de plus par année d'après le projet que sous le régime actuel, indemnités de chômage et allocations de crise réunies.

On peut estimer que les frais d'administration subventionnables, qui s'élèvent à 2,6 millions de francs selon la réglementation actuelle, atteindraient à peu près 2 millions par application du projet. Ainsi, la dépense totale des caisses s'établit à 60,8 millions de francs d'après notre arrêté de 1942 et à 78,9 millions d'après le projet.

Le tableau suivant indique les montants pour lesquels la Confédération et les cantons devraient contribuer à la dépense totale, les subventions qu'ils versent en vertu des prescriptions actuelles étant inscrites en regard, à titre de comparaison.

Bien que les assurés doivent recevoir 7,3 millions de francs de plus chaque année, les prestations des pouvoirs publics — ainsi qu'il ressort du tableau ci-après — se réduiront de 516 000 francs par année. D'où un découvert annuel de 7,8 millions de francs qui sera comblé par les assurés, par la fortune des caisses et par le fonds de compensation des caisses.

Quant aux assurés, nous avons noté plus haut qu'ils auront à payer en moyenne une cotisation de 6 fr. 30 plus élevée. Supposé qu'il y ait

**Subventions annuelles de la Confédération et des cantons  
selon le projet et selon l'arrêté du Conseil fédéral**

(en milliers de francs)

Subventions	Confédération		Cantons		Total	
	Projet	ACF	Projet	ACF	Projet	ACF
Aux caisses . . . . .	24 831	19 389	24 831	19 389	49 662	38 778
Au fonds de compensation des caisses . . . . .	1 100	1 470	1 100	730	2 200	2 200
A l'aide aux chômeurs dans la gêne . . . . .	—	3 800	—	7 600	—	11 400
Total	25 931	24 659	25 931	27 719	51 862	52 378
Dépenses supplémentaires de la Confédération . .	1 272					
Economies des cantons . .			1 788			
Diminution de la dépense totale . . . . .					516	

environ 550 000 assurés, cela fera un apport supplémentaire annuel d'environ 3,5 millions de francs.

Quant au fonds de compensation — nous l'avons déjà relevé —, il a enregistré, de 1932 à 1949, un excédent de dépenses de 36,5 millions, à quoi s'ajoutent les intérêts qui, compte tenu des fluctuations du fonds durant les années considérées, peuvent être évalués à 12,6 millions de francs. La participation du fonds à la dépense globale atteint donc 49,1 millions de francs, ce qui fait quelque 2,7 millions de francs par année.

Le surplus de dépenses de 7,8 millions de francs sera donc supporté à peu près à proportion de 45 pour cent (3,5 millions) par les assurés et de 35 pour cent (2,7 millions) par le fonds de compensation des caisses. Les 20 pour cent restants (1,6 million) devront être fournis par la fortune des caisses, qui, dès lors, ne se reconstituera plus à la même cadence et sera plus fortement mise à contribution en période de chômage intense.

\* \* \*

En vous recommandant de prendre nos motifs en considération et d'adopter le projet de loi ci-annexé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 août 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, Max PETITPIERRE*

*Le vice-chancelier, Ch. OSER*

# LOI FÉDÉRALE

sur

## l'assurance-chômage

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 34 *ter*, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *f*, et 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1950,

*arrête :*

Chapitre premier

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

L'assurance-chômage, régie par la présente loi, ressortit aux caisses d'assurance-chômage reconnues (appelées ci-après « caisses »), qui exercent leurs fonctions d'assureur sous la surveillance de la Confédération et avec la collaboration des cantons.

Organisation de  
l'assurance-  
chômage

Art. 2

Peuvent être reconnues par la Confédération en qualité d'assureurs:

Assureurs

- a. Les caisses publiques, instituées par les cantons, les districts ou les communes;
- b. Les caisses privées paritaires, instituées et administrées en commun par des employeurs et des travailleurs ou par leurs associations;
- c. Les caisses privées syndicales, instituées par des associations de travailleurs.

## Art. 3

Surveillance par  
la Confédération

La Confédération surveille l'exécution de la présente loi et veille à son application uniforme par les cantons et les caisses reconnues.

## Art. 4

Collaboration  
des cantons

<sup>1</sup> La présente loi règle la collaboration des cantons à l'exécution de l'assurance-chômage.

<sup>2</sup> Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général est réservé aux cantons. En édictant les prescriptions nécessaires, ils se conformeront aux dispositions de la présente loi.

<sup>3</sup> Lorsqu'un canton, dans ses dispositions d'exécution sur l'assurance obligatoire, oblige les employeurs à encaisser les cotisations de leurs travailleurs, cette prescription s'applique également aux employeurs établis hors du canton qui occupent des travailleurs obligatoirement assurés.

<sup>4</sup> L'article 65, 4<sup>e</sup> alinéa, est réservé.

## Art. 5

Rapport entre la  
loi et les prescrip-  
tions des caisses

A moins que la présente loi n'en dispose autrement, sont applicables :

- a. Aux caisses publiques, les dispositions du droit cantonal, ainsi que les prescriptions édictées sur cette base par les caisses elles-mêmes ;
- b. Aux caisses privées, les dispositions du code civil et du code des obligations, ainsi que les prescriptions, telles que statuts et règlements, édictées dans les limites de ces dispositions par les caisses elles-mêmes.

## Chapitre II

## LES CAISSES RECONNUES

## Art. 6

Conditions de la  
reconnaissance

<sup>1</sup> Les caisses qui demandent à être reconnues par la Confédération doivent prouver qu'elles comptent cinq cents assurés au moins, ne poursuivent aucun but étranger à l'assurance-chômage et remplissent les autres conditions légales.

<sup>2</sup> Les caisses privées doivent revêtir la forme d'une association ou d'une société coopérative.

## Art. 7

<sup>1</sup> L'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail (appelé ci-après « office fédéral ») prononce la reconnaissance à la suite d'une requête.

Compétence et  
procédure

<sup>2</sup> Les prescriptions des caisses et toute modification qui y serait apportée doivent être soumises à l'approbation de l'office fédéral.

<sup>3</sup> Les caisses publiques ne peuvent être reconnues qu'avec le consentement de l'autorité cantonale compétente. Préalablement à la reconnaissance des caisses privées, les cantons intéressés doivent être consultés.

## Art. 8

<sup>1</sup> Les caisses reconnues peuvent, moyennant communication écrite à l'office fédéral, renoncer à la reconnaissance. A moins de circonstances particulières, la renonciation prend effet à l'expiration de l'année civile, mais au plus tôt au bout de six mois.

Fin de la  
reconnaissance

<sup>2</sup> L'office fédéral retire la reconnaissance aux caisses qui :

- a. Ne remplissent plus les conditions légales et, nonobstant sommation de l'office fédéral, ne rétablissent pas dans un délai convenable la situation légale ;
- b. Contreviennent plus d'une fois, nonobstant sommation, aux instructions des autorités fédérales ou cantonales compétentes.

<sup>3</sup> La caisse qui renonce à la reconnaissance ou se la voit retirer ne peut être reconnue à nouveau avant cinq ans.

## Art. 9

<sup>1</sup> Plusieurs caisses ne peuvent fusionner qu'avec l'autorisation de l'office fédéral. S'il s'agit de caisses publiques, les cantons intéressés doivent être consultés au préalable.

Fusion et  
dissolution

<sup>2</sup> Lorsqu'une caisse décide sa dissolution, elle doit le communiquer par écrit à l'office fédéral ; à moins de circonstances particulières, cette décision prend effet à la fin de l'année civile, mais au plus tôt au bout de six mois.

## Art. 10

Les caisses peuvent, après avertissement, infliger une amende disciplinaire de cinquante francs au plus aux membres qui ont contrevenu à leurs prescriptions.

Amende  
disciplinaire

## Art. 11

Responsabilité  
des organes des  
caisses

<sup>1</sup> Les organes des caisses, quelle que soit la forme juridique de celles-ci, encourent la responsabilité prévue aux articles 916 à 919 du code des obligations.

<sup>2</sup> Sont réservées les dérogations du droit cantonal quant à la responsabilité des organes des caisses publiques.

## Art. 12

Exonération de  
l'impôt

<sup>1</sup> Les caisses sont exonérées des impôts directs sur le revenu et la fortune, ainsi que des impôts sur les successions et les donations.

<sup>2</sup> Les documents employés, en cours d'exécution de l'assurance-chômage, dans les relations avec les assurés ou les caisses sont exonérés des droits cantonaux et communaux de timbre et d'enregistrement.

## Chapitre III

LES PERSONNES ASSURÉES ET LEURS  
OBLIGATIONS

## Art. 13

Assurance  
facultative

<sup>1</sup> Le travailleur qui entend s'assurer conformément à la présente loi doit s'affilier à une caisse reconnue.

<sup>2</sup> Nul ne peut être assuré en même temps à plus d'une caisse.

<sup>3</sup> Les caisses peuvent prévoir dans leurs prescriptions que les travailleurs domiciliés dans leur rayon d'activité seront seuls admis. Les caisses privées peuvent de plus limiter l'admission à certaines catégories de personnes ou au personnel de certaines professions. L'admission ne peut être subordonnée à d'autres conditions.

## Art. 14

Assurance  
obligatoire

<sup>1</sup> Les cantons doivent laisser aux travailleurs qu'ils obligent de s'assurer la liberté de choisir, parmi les caisses reconnues, celle à laquelle ils entendent adhérer.

<sup>2</sup> Ne peuvent pas être obligés de s'assurer :

- a. Les fonctionnaires, employés et ouvriers nommés à titre définitif pour une période administrative dans les administrations et établissements de la Confédération;
- b. Le personnel à poste fixe des entreprises de transport concessionnaires;
- c. Le personnel à poste fixe d'administrations publiques d'Etats étrangers et d'organisations internationales.

<sup>3</sup> L'article 13, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, s'applique également aux travailleurs obligés de s'assurer.

## Art. 15

<sup>1</sup> Les caisses ne peuvent admettre que les travailleurs aptes à s'assurer. Est réputé tel quiconque :

Aptitude à s'assurer

- a. Est domicilié en Suisse, conformément aux articles 23 à 26 du code civil;
- b. Exerce régulièrement une activité salariée suffisamment contrôlable;
- c. Est, de par ses qualités personnelles, susceptible d'être placé pour exercer une autre activité;
- d. A seize ans révolus, mais moins de soixante, ou, s'il est plus âgé, était déjà assuré avant sa soixantième année.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle, par voie d'ordonnance, l'aptitude à s'assurer dans le cas de personnes qui présentent des conditions particulières, telles que les travailleurs qui, concurremment à leur activité salariée, exploitent une entreprise à leur compte, les travailleurs précédemment occupés dans l'agriculture, les apprentis et les personnes employées par un membre de leur famille.

<sup>3</sup> Lorsqu'il y a doute sur l'aptitude d'une personne à s'assurer, la caisse fait trancher le cas par l'autorité cantonale compétente.

## Art. 16

<sup>1</sup> Les caisses sont tenues d'admettre les travailleurs domiciliés dans leur rayon d'activité qui remplissent les conditions prévues aux articles 13, 3<sup>e</sup> alinéa, et 15.

Admission obligatoire

<sup>2</sup> Une caisse peut refuser l'admission à un travailleur apte à s'assurer si, dans l'année précédant sa demande d'admission, il a été exclu d'une autre caisse en vertu de l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, deuxième phrase. Sont réservées les dispositions dérogatoires édictées par les cantons ayant introduit l'assurance obligatoire.

## Art. 17

<sup>1</sup> L'admission dans une caisse peut prendre date au début d'une période comptable pour le paiement des cotisations ou au début d'un mois lorsque cette période dépasse un mois. Elle n'a pas d'effet rétroactif.

Acquisition et perte de la qualité d'assuré

<sup>2</sup> La sortie d'une caisse ne peut avoir lieu qu'aux dates d'échéance des cotisations. Elle doit être notifiée à la caisse par écrit et ne prend effet qu'au bout de six mois. Les prescriptions de la caisse peuvent réduire ce délai à trois mois.

<sup>3</sup> L'employeur affilié à une caisse paritaire ne peut s'en retirer qu'à la fin d'une année, à condition de l'avoir notifié à la caisse par écrit. Sa sortie ne prend effet qu'au bout de six mois. Les prescriptions de la caisse peuvent prolonger ce délai.

<sup>4</sup> Il est interdit de percevoir une contribution d'entrée ou de sortie.

#### Art. 18

Exclusion

<sup>1</sup> Les caisses doivent exclure sans délai les assurés qui ne remplissent plus les conditions fixées à l'article 15.

<sup>2</sup> Sous réserve de l'article 19, elles peuvent exclure les assurés qui ne remplissent plus les conditions prévues à l'article 13, 3<sup>e</sup> alinéa. Elles peuvent également exclure ceux qui ont contrevenu gravement ou plusieurs fois aux prescriptions.

<sup>3</sup> Les assurés obligatoirement admis en vertu de l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, ne peuvent être exclus pour d'autres motifs que ceux qui sont prévus aux premier et deuxième alinéas.

#### Art. 19

Maintien de la  
qualité d'assuré

<sup>1</sup> Lorsque la qualité d'assuré procède de l'affiliation à une association et que cette affiliation a pris fin, la qualité subsiste tant que le passage à une autre caisse n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé.

<sup>2</sup> Il en va de même d'un assuré à une caisse paritaire qui n'est plus au service d'un employeur membre de cette caisse ou dont l'employeur est sorti de celle-ci.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les cas spéciaux, tels que le passage d'une caisse à une autre par suite d'un changement de domicile et le maintien de la qualité d'assuré durant une résidence temporaire à l'étranger.

#### Art. 20

Obligation de  
payer des  
cotisations

<sup>1</sup> Tout assuré est tenu de payer des cotisations à la caisse dont il est membre.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle, par voie d'ordonnance, l'exonération temporaire ou la réduction temporaire des cotisations en cas de circonstances spéciales.

<sup>3</sup> Dans les caisses paritaires, les membres employeurs doivent prendre à leur charge, dans une juste proportion que le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance, une partie des cotisations de leurs travailleurs assurés.

#### Art. 21

Fixation des  
cotisations

<sup>1</sup> Les prescriptions des caisses doivent déterminer le taux des cotisations et le fixer de façon qu'il corresponde au moins à la coti-

sation de base, prévue à l'article 40, et, de plus, qu'il suffise à couvrir:

- a. Les frais d'administration ne donnant pas lieu à subvention et les dépenses imprévisibles;
- b. Les contributions au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage fixées à l'article 47, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a;
- c. Les cotisations non payées, les créances irrécouvrables ou les indemnités indues qui ont été remises en vertu de l'article 37, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>2</sup> Les cotisations doivent être graduées d'après le montant du gain assuré, celui-ci ne pouvant dépasser vingt-deux francs par jour.

<sup>3</sup> Les prescriptions des caisses peuvent obliger les membres à s'assurer d'après leur gain effectif.

#### Art. 22

<sup>1</sup> Les cotisations se payent d'avance; les prescriptions des caisses en fixent l'échéance.

Echéance des cotisations et extinction du droit d'en exiger le paiement

<sup>2</sup> Les caisses doivent exiger le paiement des cotisations arriérées et ne peuvent renoncer valablement à l'exercice de ce droit; est réservé l'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, relatif à l'exonération ou à la réduction temporaire des cotisations.

<sup>3</sup> Le droit d'exiger le paiement des cotisations s'éteint trois ans après leur échéance.

#### Art. 23

<sup>1</sup> L'assuré peut exiger la restitution des cotisations indûment perçues par sa caisse.

Restitution des cotisations

<sup>2</sup> Lorsqu'un assuré a été exclu de sa caisse en vertu de l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, il peut exiger la restitution des cotisations versées depuis qu'il a touché ses dernières indemnités de chômage, mais au plus depuis le moment où il a cessé de remplir les conditions requises pour s'assurer.

<sup>3</sup> Le droit d'exiger la restitution des cotisations versées s'éteint trois ans après leur versement.

#### Art. 24

<sup>1</sup> Les assurés et leurs proches, les employeurs intéressés et les candidats à l'assurance doivent fournir tous les renseignements utiles aux organes des caisses, ainsi qu'aux autorités fédérales et cantonales compétentes.

Autres obligations

<sup>2</sup> Les assurés doivent observer les prescriptions sur le contrôle des chômeurs qui seront édictées par voie d'ordonnance, se conformer aux instructions des offices du travail leur enjoignant de prendre

un emploi convenable ou de suivre des cours de réadaptation ou de perfectionnement professionnels et de s'efforcer de trouver du travail par eux-mêmes. Le Conseil fédéral règle, par voie d'ordonnance, la compétence des offices du travail de rendre des instructions à ce sujet.

#### Chapitre IV

### LES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE

#### Art. 25

Droit à l'indemnité

<sup>1</sup> Les indemnités de chômage constituent les prestations des caisses à leurs assurés.

<sup>2</sup> L'assuré a droit à l'indemnité lorsqu'il:

- a. A accompli le stage prévu à l'article 26 et a payé pendant ce temps les cotisations correspondantes;
- b. Prouve avoir accompli comme personne salariée, avant de faire valoir son droit à l'indemnité, un nombre minimum de jours de travail qui sera fixé par voie d'ordonnance;
- c. A subi une perte de gain donnant droit à indemnité selon les articles 27 ou 30.

<sup>3</sup> Lorsqu'il y a doute sur le droit à l'indemnité d'un assuré, la caisse fait trancher le cas par l'autorité cantonale compétente.

#### Art. 26

Stage

<sup>1</sup> Le stage ordinaire est de cent quatre-vingts jours.

<sup>2</sup> Lorsqu'un assuré passe d'une caisse à une autre dans les trente jours qui suivent sa sortie de la première, le stage à accomplir se réduit de la durée de son affiliation antérieure, pourvu qu'il se soit acquitté de ses cotisations selon les prescriptions.

<sup>3</sup> L'assuré qui, au moment de passer à une nouvelle caisse ou de réintégrer son ancienne caisse, est en demeure dans le paiement de ses cotisations, doit accomplir un stage de trois cent soixante-cinq jours. Le paiement des cotisations arriérées met fin au stage; celui-ci ne peut toutefois être réduit au-dessous de cent quatre-vingts jours pour les assurés qui n'ont pas adhéré à une autre caisse dans le délai prévu au 2<sup>e</sup> alinéa. L'article 31 est réservé.

#### Art. 27

Perte de gain donnant droit à indemnité

<sup>1</sup> La perte de gain donne droit à indemnité lorsque le chômage qui en est cause atteint au moins une journée de travail entière au cours d'une période de paie de quatorze jours ou d'un demi-mois. Ne donne toutefois pas droit à indemnité la première perte de gain correspondant à une journée de travail entière que l'assuré subit au cours d'une année civile (délai d'attente).

<sup>2</sup> Pour les périodes de paie plus courtes ou plus longues, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance la perte de gain donnant droit à indemnité.

### Art. 28

<sup>1</sup> La perte de gain ne donne pas droit à indemnité lorsqu'il y a chômage:

Perte de gain ne donnant pas droit à indemnité

- a. Par suite d'une incapacité passagère de travail ou d'une impossibilité temporaire d'être placé;
- b. Par suite de vacances ou de l'exécution de travaux qui reviennent habituellement et régulièrement à certaines époques déterminées: nettoyages, réparations à faire dans l'établissement ou autres travaux analogues;
- c. Par suite d'un conflit collectif du travail qui a éclaté en Suisse, le droit à indemnité étant en pareil cas inopérant pendant la durée du conflit et les trente jours qui suivent.

<sup>2</sup> L'assuré n'a droit à aucune indemnité pour les dimanches et jours fériés. Font exception Noël et Nouvel-An s'ils tombent un jour ouvrable, ainsi que l'Ascension, à condition que l'assuré ait droit à l'indemnité pour le jour qui précède ou qui suit immédiatement ces jours-là.

### Art. 29

<sup>1</sup> La perte de gain ne donne pas non plus droit à l'indemnité pour les jours où l'employeur, au mépris de ses obligations, ne verse pas le salaire convenu.

Perte de gain ne donnant pas droit à l'indemnité en cas de contestation sur le paiement du salaire

<sup>2</sup> Lorsqu'il y a doute sur le droit de l'assuré à son salaire, la caisse peut lui servir l'indemnité de chômage. La caisse est alors subrogée dans les droits de l'assuré envers l'employeur, jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité servie, y compris le privilège légal conféré à la créance en cas de faillite de l'employeur. Elle ne peut renoncer à faire valoir cette créance qu'avec le consentement de l'autorité cantonale compétente.

### Art. 30

<sup>1</sup> Dans l'industrie du bâtiment et les autres branches sujettes à des interruptions de travail sous l'influence des conditions atmosphériques, la perte de gain, par dérogation à l'article 27, donne droit à l'indemnité pour chaque interruption de travail d'une journée entière ou d'une demi-journée. Fait toutefois exception la première perte

Perte de gain donnant droit à l'indemnité aux travailleurs du bâtiment

de gain subie pendant les délais d'attente ci-après qui doivent être observés au cours d'une période de quatorze jours:

- a.* Deux jours pendant le semestre d'été et un jour pendant le semestre d'hiver, mais au maximum douze jours par an, pour les assurés n'ayant pas d'obligations d'entretien ou d'assistance;
- b.* Un jour pendant le semestre d'été, mais au maximum six jours par an, pour les assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance.

<sup>2</sup> Les assurés ayant des obligations d'entretien ou d'assistance qui subissent pour la première fois au cours du semestre d'hiver une perte de gain donnant droit à l'indemnité doivent observer un délai d'attente d'un jour; celui-ci est imputé sur le maximum annuel de six jours prévu au premier alinéa, lettre *b.*

<sup>3</sup> En période de chômage intense et prolongé, le Conseil fédéral peut déroger, par voie d'ordonnance, aux règles du présent article sur les délais d'attente.

### Art. 31

Suspension de  
l'exercice du  
droit à indemnité

<sup>1</sup> La caisse doit suspendre l'exercice du droit à indemnité de l'assuré lorsque celui-ci:

- a.* Est sans travail par sa faute;
- b.* Donne des indications fausses ou incomplètes ou enfreint, de quelque autre manière, l'obligation de fournir des renseignements;
- c.* Est en demeure dans le paiement de ses cotisations ou n'a pas restitué les indemnités indûment perçues, sans que sa dette puisse être compensée en vertu de l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa;
- d.* A obtenu indûment des indemnités de chômage;
- e.* N'observe pas les prescriptions sur le contrôle des chômeurs ou les instructions des offices du travail prévues à l'article 24;
- f.* Ne fait pas son possible pour trouver par lui-même un travail convenable;
- g.* Abandonne son lieu de résidence pendant la durée du chômage sans l'autorisation de l'office du travail compétent, et réduit ainsi ses possibilités de placement.

<sup>2</sup> La durée de la suspension est proportionnée à la culpabilité de l'assuré. Les détails seront réglés par voie d'ordonnance.

<sup>3</sup> Lorsqu'une caisse, nonobstant l'existence d'un motif de suspension, maintient l'assuré au bénéfice des indemnités, l'autorité cantonale compétente doit prononcer elle-même la suspension.

## Art. 32

<sup>1</sup> L'indemnisation des assurés consiste dans le versement d'indemnités journalières, calculées d'après la perte de gain prise en compte, du gain assuré et des obligations d'entretien ou d'assistance.

Fixation de  
l'indemnité de  
chômage

<sup>2</sup> La perte de gain qui correspond à une journée de travail entière donne droit à une indemnité journalière, celle qui correspond à une fraction de journée à une fraction équivalente de cette indemnité.

## Art. 33

<sup>1</sup> L'indemnité journalière est égale à :

Montant de  
l'indemnité  
journalière

- a. Soixante pour cent du gain journalier assuré, au maximum soixante pour cent de douze francs, pour les assurés n'ayant pas d'obligations d'entretien ou d'assistance;
- b. Soixante-cinq pour cent du gain journalier assuré, au maximum soixante-cinq pour cent de quinze francs, pour les assurés remplissant des obligations d'assistance;
- c. Soixante-dix pour cent du gain journalier assuré, au maximum soixante-dix pour cent de quinze francs, pour les assurés remplissant des obligations d'entretien à l'égard de leur conjoint ou de leurs enfants et, le cas échéant, des obligations d'assistance.

Lorsque le gain journalier assuré excède les maximums de douze et quinze francs, mais ne dépasse pas vingt-deux francs par jour, l'indemnité journalière s'augmente d'un montant égal à trente pour cent de l'excédent.

<sup>2</sup> Les assurés remplissant des obligations d'entretien ou d'assistance envers plusieurs personnes reçoivent un supplément de cinquante centimes par jour pour chaque personne à leur charge à partir de la seconde.

<sup>3</sup> L'indemnité journalière ne peut toutefois pas dépasser au total quatre-vingt-cinq pour cent du gain journalier assuré.

## Art. 34

<sup>1</sup> Les assurés ne peuvent obtenir, au cours d'une année civile, plus de quatre-vingt-dix et au cours de quatre années consécutives plus de trois cent quinze indemnités journalières pleines.

Nombre  
maximum  
d'indemnités  
journalières

<sup>2</sup> Après l'âge de soixante-cinq ans, les assurés n'ont plus droit qu'à trois cent soixante indemnités journalières au maximum.

<sup>3</sup> En cas de chômage intense et prolongé dans l'ensemble du pays ou dans certaines régions ou branches d'activité, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, étendre la durée annuelle d'indemnisation de quatre-vingt-dix à cent vingt jours et, en cas de forte aggravation de la situation, jusqu'à cent cinquante jours.

## Art. 35

Echéance de  
l'indemnité et  
extinction du  
droit à l'indemnité

<sup>1</sup> Sauf prescription contraire de la caisse, l'indemnité est échue à la fin d'une période de quatorze jours.

<sup>2</sup> Le droit à indemnité s'éteint si l'assuré ne le fait pas valoir jusqu'à fin février de l'année qui suit celle où il a pris naissance; l'assuré peut toutefois, dans un délai de trois ans depuis l'échéance, exiger la compensation avec les cotisations qu'il doit à la caisse.

## Art. 36

Sauvegarde du  
droit à l'indemnité

<sup>1</sup> Le droit à l'indemnité ne peut être cédé ou constitué en gage que dans la mesure où il est saisissable selon la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

<sup>2</sup> L'indemnité ne peut être compensée qu'avec des cotisations arriérées ou les créances de la caisse en restitution d'indemnités indûment versées, et seulement dans la mesure qui sera fixée par voie d'ordonnance.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut édicter, par voie d'ordonnance, des dispositions pour empêcher un emploi abusif de l'indemnité de chômage.

## Art. 37

Restitution  
d'indemnités  
indûment  
touchées

<sup>1</sup> Les caisses doivent exiger la restitution des indemnités indûment touchées. Elles peuvent, avec le consentement de l'autorité cantonale compétente, accorder la remise entière ou partielle de ces indemnités lorsque l'assuré était de bonne foi et qu'il serait trop durement frappé par pareille mesure.

<sup>2</sup> Le droit à la restitution s'éteint trois ans après le paiement de l'indemnité. S'il dérive d'un acte punissable pour lequel la loi pénale prévoit un délai de prescription plus long, ce délai est déterminant.

## Art. 38

Dispositions  
particulières

Le Conseil fédéral peut édicter, par voie d'ordonnance, des dispositions particulières sur les conditions de versement et le calcul de l'indemnité concernant:

- a. Les travailleurs frontaliers;
- b. Les travailleurs occupés périodiquement, comme les travailleurs saisonniers et les autres travailleurs chômant pour des motifs inhérents à la profession. L'article 30 est réservé;
- c. Les travailleurs à domicile;
- d. Les travailleurs rémunérés complètement ou partiellement au moyen de commissions ou de pourboires;
- e. Les travailleurs bénéficiant d'une rente de l'assurance-accident ou d'une indemnité journalière de l'assurance-maladie.

## Chapitre V

## LES RESSOURCES

## 1. Administration financière et fortune des caisses

## Art. 39

<sup>1</sup> Les indemnités servies conformément aux prescriptions et les frais d'administration donnant lieu à subvention sont couverts par :

Administration  
financière

- a. La cotisation de base, prévue à l'article 40;
- b. Le produit du capital social, prévu à l'article 42;
- c. Les subventions fédérales et cantonales, prévues aux articles 45 et 46;
- d. Les suppléments compensatoires, prévus à l'article 48.

<sup>2</sup> Les autres dépenses sont couvertes par les contributions que les membres versent, en vertu de l'article 21, en sus de la cotisation de base, ainsi que par d'autres ressources qui ne sont pas énumérées au 1<sup>er</sup> alinéa.

## Art. 40

<sup>1</sup> L'office fédéral détermine annuellement la cotisation de base pour chaque caisse; le montant de cette cotisation ne peut pas être inférieur à douze francs par assuré.

Cotisation de base

<sup>2</sup> La cotisation de base doit être fixée de façon à procurer, avec les subventions fédérales et cantonales calculées selon l'article 45, 2<sup>e</sup> alinéa, de quoi payer les indemnités servies conformément aux prescriptions et les frais d'administration donnant lieu à subvention. Le montant de cette cotisation se détermine d'après la moyenne des dix dernières années, jusqu'à concurrence de sept pour cent, des charges annuelles imposées à la caisse par les assurés complètement indemnisés et d'après l'indemnité journalière moyenne de l'exercice annuel calculée selon l'article 41.

<sup>3</sup> Lorsque le capital social, calculé par assuré, ne dépasse pas quarante fois l'indemnité journalière moyenne, les charges déterminantes pour le calcul de la cotisation de base, fixées selon le 2<sup>e</sup> alinéa, sont augmentées dans la proportion d'un tiers, mais au plus jusqu'à sept pour cent.

## Art. 41

<sup>1</sup> Les charges des caisses sont exprimées en pour-cent d'après le rapport existant entre le nombre des assurés complètement indemnisés et le nombre total des assurés. Le nombre des assurés complètement indemnisés s'obtient en divisant par quatre-vingt-dix le nombre total des indemnités journalières servies par la caisse. N'entrent pas en ligne de compte les indemnités qui seraient servies en vertu d'une ordonnance édictée par le Conseil fédéral selon l'article 34, 3<sup>e</sup> alinéa.

Charges des  
caisses et  
indemnité  
journalière  
moyenne

<sup>2</sup> L'indemnité journalière moyenne s'obtient en divisant par le nombre des indemnités journalières le montant total des indemnités servies par la caisse au cours de l'année. Lorsqu'une caisse a été mise à contribution par une catégorie d'assurés dont le gain s'écarte sensiblement du gain moyen de l'ensemble de ses assurés, l'indemnité journalière moyenne sera augmentée ou diminuée en proportion de cette différence.

#### Art. 42

Capital social

<sup>1</sup> Le capital social de chaque caisse doit atteindre, par assuré, un montant égal à cinq fois au moins l'indemnité journalière moyenne, calculée selon l'article 41, 2<sup>e</sup> alinéa.

<sup>2</sup> Dans la mesure où il ne doit pas être disponible pour les obligations courantes, le capital social sera placé en valeurs sûres et productives d'un intérêt suffisant. Il ne pourra être engagé dans des entreprises à but lucratif, à l'exception de celles auxquelles participent des collectivités de droit public.

<sup>3</sup> Lorsque les ressources énoncées à l'article 39, 1<sup>er</sup> alinéa, dépassent les dépenses qui y sont mentionnées, l'excédent est attribué au capital social. Si elles sont inférieures à ces dépenses, le capital social doit couvrir la différence.

#### Art. 43

Fonds de compensation des cotisations

<sup>1</sup> Lorsque les ressources prévues à l'article 39, 2<sup>e</sup> 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. Si elles sont inférieures à ces dépenses, l'excédent sera couvert, en tant qu'il ne peut l'être par le fonds de compensation des cotisations, par une augmentation des cotisations perçues selon l'article 21.

<sup>2</sup> L'article 42, 2<sup>e</sup> alinéa, s'applique au placement du fonds de compensation des cotisations.

#### Art. 44

Emploi de la fortune en cas de dissolution

<sup>1</sup> Lorsqu'une caisse s'est dissoute, elle doit verser au fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage le montant des subventions fédérales et cantonales obtenues pour les vingt-cinq années précédant la dissolution, ainsi que les suppléments compensatoires. Une part appropriée de ce montant peut toutefois être versée aux caisses qui seraient mises à trop forte contribution par l'admission d'un nombre élevé d'anciens membres de la caisse dissoute.

<sup>2</sup> Le solde du capital social et les disponibilités du fonds de compensation des cotisations doivent être affectés, dans l'intérêt des

assurés, à des buts de caractère social. Les dons volontaires peuvent être restitués aux donateurs.

<sup>3</sup> Les dispositions des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas sont applicables à la dissolution des caisses qui ont renoncé à la reconnaissance ou auxquelles on l'a retirée. Les subventions fédérales et cantonales, ainsi que les suppléments compensatoires, doivent être consignés lorsque la dissolution ne suit pas immédiatement le retrait de la reconnaissance ou la renonciation à celle-ci.

<sup>4</sup> L'office fédéral établit un plan de liquidation que la caisse est tenue d'exécuter.

## 2. Les subventions fédérales et cantonales

### Art. 45

<sup>1</sup> La Confédération alloue annuellement aux caisses des subventions calculées à raison des dépenses qui y donnent droit. Sont réputées telles, dans la mesure où ils ne peuvent être couverts par les intérêts du capital social, les indemnités servies conformément aux prescriptions et les frais d'administration à prendre en compte.

Subventions  
fédérales

<sup>2</sup> Les subventions fédérales sont égales:

- a. Jusqu'à cinq pour cent d'assurés complètement indemnisés, à quatre pour cent des dépenses pour chaque pour-cent d'assurés complètement indemnisés;
- b. De cinq à quinze pour cent d'assurés complètement indemnisés, à vingt pour cent des dépenses, augmenté d'un pour cent pour chaque pour-cent dépassant la proportion de cinq pour cent d'assurés complètement indemnisés;
- c. Au-dessus de quinze pour cent d'assurés complètement indemnisés, à trente pour cent des dépenses, augmenté de 0,2 pour cent par pour-cent dépassant la proportion de quinze pour cent d'assurés complètement indemnisés, mais jusqu'à concurrence de quarante pour cent.

<sup>3</sup> Lorsque le capital social, augmenté des subventions fédérales et cantonales calculées selon le 2<sup>e</sup> alinéa, dépasse, par assuré, la limite de vingt-cinq fois l'indemnité journalière moyenne, la subvention doit être réduite de manière à ramener le capital à cette limite; la subvention ne peut toutefois descendre au-dessous de quinze pour cent.

<sup>4</sup> Si, malgré la réduction à quinze pour cent opérée en vertu du 3<sup>e</sup> alinéa, le capital social dépasse la limite de vingt-cinq fois l'indemnité journalière moyenne, le taux de la subvention est réduit d'un pour cent autant de fois que cette limite est dépassée d'un

montant égal à deux indemnités journalières moyennes. S'il dépasse la limite de quarante fois cette indemnité, aucune subvention n'est allouée.

#### Art. 46

Subventions  
cantonales

<sup>1</sup> Les cantons doivent verser aux caisses dont l'activité s'étend sur leur territoire des subventions égales à celles de la Confédération. Les cantons dont les communes doivent collaborer à l'exécution de l'assurance-chômage sont tenus de les faire participer à leurs subventions dans une mesure équitable.

<sup>2</sup> La part de chaque canton est fixée d'après les dépenses prises en compte pour les assurés domiciliés sur son territoire.

<sup>3</sup> Lorsqu'un assuré transfère son domicile dans un autre canton, celui-ci est tenu de contribuer à l'indemnisation de l'assuré dès la date du changement.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut régler différemment, par voie d'ordonnance, la participation financière des cantons pour ce qui regarde les assurés dont l'activité professionnelle exige de fréquents changements de résidence ou qui changent de domicile sans pouvoir immédiatement prendre un emploi au nouveau lieu de séjour.

### 3. Le fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage

#### Art. 47

Création et  
ressources  
du fonds

<sup>1</sup> La Confédération crée un fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage qui est constitué au moyen du capital du fonds de compensation des caisses institué par l'article 51 de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre.

<sup>2</sup> Le fonds est alimenté par :

- a. Une contribution annuelle des caisses de quatre francs par assuré ;
- b. Une contribution annuelle de la Confédération de deux francs par assuré ;
- c. Une contribution annuelle des cantons de deux francs par assuré domicilié sur leur territoire ;
- d. Les dévolutions prévues à l'article 44 en cas de dissolution d'une caisse.

<sup>3</sup> Lorsque, pour l'ensemble des caisses, les suppléments compensatoires dépassent un montant égal à neuf francs par assuré et par année, la contribution prévue au 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, s'augmente d'un franc, jusqu'à concurrence de dix francs au plus, autant de fois que le montant de neuf francs est dépassé d'un franc.

<sup>4</sup> Les contributions prévues au 2<sup>e</sup> alinéa, lettres *b* et *c*, ainsi que les contributions supplémentaires réglées au 3<sup>e</sup> alinéa, ne sont plus perçues lorsque le fonds de compensation des caisses vient à dépasser le montant de cent millions à la fin de l'année.

<sup>5</sup> La Confédération administre le fonds et lui sert un intérêt convenable. L'article 12 s'applique à la fortune du fonds.

#### Art. 48

<sup>1</sup> Les caisses dont les charges provenant des assurés complètement indemnisés dépassent sept pour cent ont droit aux suppléments compensatoires, lorsqu'elles ont un excédent des dépenses et ne disposent plus, à la fin de l'exercice annuel, que d'un capital social inférieur, par assuré, à la somme de douze indemnités journalières moyennes.

Droit aux  
suppléments  
compensatoires

<sup>2</sup> Le supplément compensatoire est égal aux deux tiers de l'excédent des dépenses; il se réduit dans la mesure où, ajouté au capital social, il dépasse, par assuré, la somme de douze indemnités journalières moyennes.

<sup>3</sup> Lorsque les suppléments compensatoires versés pour une année à une caisse dépassent, par assuré, le montant de sept francs, l'excédent se réduit de dix pour cent dans la mesure où le capital social dépasse, par assuré, la somme de cinq indemnités journalières moyennes.

<sup>4</sup> Lorsqu'à la fin de l'exercice annuel le capital social est inférieur, par assuré, à la somme de cinq indemnités journalières moyennes, le supplément compensatoire est augmenté jusqu'à concurrence de l'excédent des dépenses, mais au maximum dans la mesure nécessaire pour maintenir le capital social au niveau prescrit par l'article 42, 1<sup>er</sup> alinéa.

#### Chapitre VI

### EXÉCUTION ET CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

#### 1. Exécution

##### Art. 49

<sup>1</sup> Sous réserve du 2<sup>e</sup> alinéa, la Confédération assure l'exécution de la présente loi. Elle peut requérir la collaboration des autorités cantonales compétentes et leur adresser les instructions nécessaires.

Tâches de la  
Confédération et  
des cantons

<sup>2</sup> Les cantons sont chargés des mesures d'exécution qui leur incombent en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> alinéa, 25, 3<sup>e</sup> alinéa, 29, 2<sup>e</sup> alinéa, 31, 3<sup>e</sup> alinéa, 37, 1<sup>er</sup> alinéa, et 65, 1<sup>er</sup> alinéa, ou leur sont confiées par voie d'ordonnance conformément à la présente loi.

## Art. 50

Rapports;  
obligation de  
renseigner et de  
garder le secret

<sup>1</sup> Les caisses doivent présenter chaque année à l'office fédéral leurs comptes et un rapport sur leur gestion.

<sup>2</sup> Les organes des caisses sont tenus de fournir tous les renseignements utiles aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons.

<sup>3</sup> Les personnes chargées d'exécuter l'assurance-chômage sont tenues de garder secrètes leurs constatations et observations.

## Art. 51

Revision

<sup>1</sup> L'office fédéral vérifie régulièrement la gestion des caisses et détermine chaque année celles de leurs dépenses qui donnent droit aux subventions.

<sup>2</sup> La revision peut être confiée en tout ou en partie aux cantons qui y consentent.

<sup>3</sup> Lorsque l'office fédéral ou l'autorité cantonale chargée de la revision constate que les dispositions légales ne sont pas appliquées ou ne le sont pas correctement, il notifie à la caisse une décision portant les instructions nécessaires.

<sup>4</sup> Les décisions exécutoires rendues en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> alinéa, et 25, 3<sup>e</sup> alinéa, ainsi que celles qui sont prévues aux articles 55 et suivants, l'emportent sur les décisions des organes de revision, à moins qu'un prononcé pénal passé en force de chose jugée n'établisse que les indemnités ont été obtenues par des moyens frauduleux.

## 2. Décisions et mesures administratives

## Art. 52

Décisions

<sup>1</sup> A l'exception de celles qui portent sur les paiements, les décisions des caisses, des autorités cantonales et de l'office fédéral doivent être notifiées aux intéressés par écrit, avec indication des motifs, des voies de droit et du délai de recours.

<sup>2</sup> Les décisions prévues au 1<sup>er</sup> alinéa passent en force de chose jugée si elles ne font pas l'objet d'un recours en temps utile ou si le recours n'a pas abouti.

<sup>3</sup> Les décisions qui portent sur un paiement en argent ou le dépôt de sûretés sont assimilées aux jugements exécutoires dans l'acception de l'article 80 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

## Art. 53

<sup>1</sup> Lorsqu'une caisse n'observe pas les dispositions de la présente loi ou des ordonnances qui en découlent, ou ne donne pas suite aux instructions des autorités compétentes de la Confédération ou du canton, les subventions fédérales annuelles et les suppléments compensatoires peuvent être retenus; dans les cas graves, le versement peut en être refusé.

Mesures visant les caisses

<sup>2</sup> Si la Confédération retient sa subvention ou en refuse le versement, le canton peut prendre une mesure analogue.

<sup>3</sup> Lorsqu'un recours dirigé contre une mesure prise en vertu du 1<sup>er</sup> alinéa a été admis, la décision cantonale devient caduque.

<sup>4</sup> Sont réservés les articles 8, 2<sup>e</sup> alinéa, 60 et 61.

## Art. 54

Lorsqu'une caisse a été induite à servir des indemnités par une décision de l'autorité cantonale rendue en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> alinéa, et 25, 3<sup>e</sup> alinéa, qui est nettement contraire aux dispositions fédérales et n'a pas été attaquée, l'office fédéral rendra une décision mettant la subvention fédérale à la charge du canton, s'il ne pouvait se rendre compte de l'irrégularité d'après le texte de la décision et n'a pu la constater qu'au moment de la revision.

Mesures visant les cantons

## 3. Contentieux administratif

## Art. 55

<sup>1</sup> Les assurés, les personnes qu'ils entretiennent ou assistent et les candidats à l'assurance peuvent déférer à l'autorité cantonale de recours toutes les décisions des caisses touchant les droits et obligations des assurés qui découlent de la présente loi, ainsi que les décisions rendues par les autorités cantonales en vertu de l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa.

Recours contre les décisions des caisses et des autorités cantonales

<sup>2</sup> Les personnes visées au 1<sup>er</sup> alinéa, les caisses, ainsi que l'office fédéral, peuvent déférer à l'autorité cantonale de recours les décisions rendues par l'autorité cantonale en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> alinéa, et 25, 3<sup>e</sup> alinéa.

<sup>3</sup> Le délai pour former les recours prévus au 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas est de dix jours dès la notification de la décision. Il est de trente jours pour l'office fédéral, à condition qu'il exige la remise du dossier dans un délai de dix jours.

<sup>4</sup> Les actes de recours contre les décisions des caisses doivent être adressés à l'autorité cantonale de recours compétente, les actes de recours contre les décisions rendues en vertu des articles 15, 3<sup>e</sup> alinéa, 25, 3<sup>e</sup> alinéa, et 31, 3<sup>e</sup> alinéa, à l'autorité qui a statué.

## Art. 56

Autorité  
cantonale  
de recours

<sup>1</sup> Les cantons instituent une autorité de recours indépendante composée d'un nombre égal de représentants des travailleurs et des employeurs et pouvant comprendre des femmes. Ils peuvent désigner, comme autorité de recours, une autorité administrative existante. Il leur est loisible d'instituer deux instances de recours.

<sup>2</sup> Sous réserve de l'article 55, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, les cantons règlent la procédure. Celle-ci doit être simple, rapide et gratuite. Les frais de procédure peuvent être mis à la charge du recourant téméraire, qui peut en outre être frappé d'une amende disciplinaire. L'autorité de recours établit d'office les faits; elle apprécie librement les preuves sans être liée par les offres de preuve des parties.

<sup>3</sup> Les décisions, motivées et indiquant les voies de droit, doivent être notifiées par écrit aux intéressés, à l'autorité cantonale compétente et à l'office fédéral.

<sup>4</sup> Dans les cantons qui ont institué deux instances de recours, l'office fédéral a, lui aussi, la possibilité d'attaquer devant l'autorité supérieure les décisions de l'autorité inférieure.

<sup>5</sup> Les décisions passées en force de chose jugée qui portent sur un paiement en argent ou le dépôt de sûretés sont assimilées aux jugements exécutoires dans l'acception de l'article 80 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

## Art. 57

Du  
Tribunal fédéral  
des assurances,  
juridiction de  
recours

<sup>1</sup> Les personnes visées à l'article 55, 1<sup>er</sup> alinéa, les caisses, ainsi que les autorités cantonales compétentes et l'office fédéral, peuvent interjeter recours devant le Tribunal fédéral des assurances, contre les décisions rendues par les autorités cantonales supérieures de recours. Le délai de recours est réglé par l'article 55, 3<sup>e</sup> alinéa.

<sup>2</sup> Le recours n'est recevable que pour violation du droit fédéral ou pour arbitraire dans la constatation ou l'appréciation des faits.

<sup>3</sup> Est applicable à la procédure à suivre devant le Tribunal fédéral des assurances l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal. Jusqu'à révision de cet arrêté, le Conseil fédéral pourra édicter par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires.

## Art. 58

Recours contre  
les décisions  
d'autorités  
fédérales

<sup>1</sup> Les cantons peuvent dans les trente jours en appeler au Tribunal fédéral des assurances des décisions rendues par l'office fédéral en vertu de l'article 54. Est réservé contre les autres décisions de cet office, à l'exception de celles qui, selon l'article 51, portent sur la

revision, le recours par voie administrative prévu à l'article 23 de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale.

<sup>2</sup> Est également réservé, contre les décisions du département de l'économie publique, le recours par voie administrative prévu à l'article 124 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

#### Art. 59

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral statue en instance unique, conformément à l'article 133 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, sur les différends qui peuvent naître entre cantons dans l'application de la présente loi ou de prescriptions cantonales sur l'assurance-chômage.

Autres  
différends

<sup>2</sup> Le Tribunal fédéral connaît en instance unique, selon l'article III, lettre a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, les contestations relatives à l'exonération fiscale des caisses et du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage.

### Chapitre VII

## DISPOSITIONS PÉNALES ET ORGANISATION DE LA JUSTICE PÉNALE

#### Art. 60

<sup>1</sup> Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière, aura obtenu, pour lui-même ou pour autrui, une indemnité de chômage à laquelle il n'avait pas droit,

Délits

celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura fait obtenir à une caisse, une subvention fédérale ou cantonale qui ne lui revient pas,

celui qui n'aura pas observé l'obligation de garder le secret ou aura, dans l'application de la présente loi, abusé de sa fonction en tant qu'organe ou que fonctionnaire ou employé d'une caisse au détriment de tiers ou pour son propre profit,

sera puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de dix mille francs au plus, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou d'un délit frappé d'une peine plus élevée.

<sup>2</sup> Si les indemnités de chômage obtenues illicitement sont inférieures à 150 francs, l'infraction n'est punissable que sur plainte de l'autorité cantonale compétente.

## Art. 61

Contraventions

Celui qui, en violation de son obligation, donne sciemment des renseignements inexacts ou refuse d'en donner,

celui qui, en sa qualité d'organe, de fonctionnaire ou d'employé d'une caisse aura, par des comptes ou d'autres renseignements destinés aux autorités fédérales, fourni sciemment des indications inexactes ou incomplètes sur la situation de la caisse,

sera puni des arrêts ou d'une amende de 500 francs au plus, à moins qu'il ne s'agisse d'un cas prévu à l'article 60.

## Art. 62

Infractions  
commises dans la  
gestion d'une  
entreprise

<sup>1</sup> Si l'infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une maison à raison commerciale individuelle, les dispositions pénales des articles 60 et 61 s'appliquent aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom; la personne morale, la société de personnes ou le titulaire de la maison à raison commerciale individuelle répond toutefois solidairement du paiement de l'amende et des frais.

<sup>2</sup> Les dispositions du 1<sup>er</sup> alinéa sont applicables par analogie aux infractions commises dans une exploitation relevant d'une collectivité ou d'un établissement de droit public.

## Art. 63

Poursuite et  
jugement

<sup>1</sup> La répression des infractions incombe aux cantons.

<sup>2</sup> Tous les jugements passés en force, ainsi que les ordonnances de non-lieu, doivent être communiqués immédiatement et gratuitement en expédition intégrale au ministère public de la Confédération pour l'information du Conseil fédéral.

## Chapitre VIII

## DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

## Art. 64

Dispositions  
fédérales

Le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons et les groupements intéressés, édicte:

- a. Les dispositions par voie d'ordonnance dans les cas expressément prévus par la présente loi;
- b. Des dispositions d'exécution destinées à préciser certaines dispositions de la présente loi sans en modifier le contenu ni le champ d'application;
- c. Des prescriptions administratives à l'intention des caisses et des autorités d'exécution fédérales et cantonales.

## Art. 65

<sup>1</sup> Les cantons désignent les autorités d'exécution et les autorités de recours prévues par la présente loi et établissent les règles de procédure qu'elles doivent observer; ils prennent les mesures nécessaires en vue de coordonner efficacement l'activité des autorités compétentes en matière d'assurance-chômage et de placement.

Dispositions  
cantonales

<sup>2</sup> Par dérogation à la présente loi, les cantons peuvent:

- a. Obliger les caisses dont l'activité s'étend sur leur territoire à requérir l'approbation de l'autorité cantonale compétente pour tous les candidats qui, non encore assurés, introduisent une demande d'affiliation;
- b. Réduire de vingt-cinq pour cent, pour l'ensemble de leur territoire, les gains maximums de douze, quinze et vingt-deux francs, fixés aux articles 21, 2<sup>e</sup> alinéa, et 33, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas;
- c. Elever à dix-huit ans révolus l'âge minimum d'affiliation prévu à l'article 15, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *d*;
- d. Subordonner à une autorisation, d'entente avec le département de l'économie publique, le versement des indemnités pendant certaines saisons et pour les assurés de certaines professions.

<sup>3</sup> Il est interdit aux cantons et aux communes de percevoir des contributions des assurés en faveur de l'assurance-chômage.

<sup>4</sup> Les dispositions cantonales fondées sur la présente loi, ainsi que les dispositions mentionnées à l'article 4, doivent être soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

## Art. 66

Les cantons peuvent obliger les employeurs à verser des contributions aux caisses publiques ou à d'autres institutions s'occupant d'assurance-chômage. Ces contributions doivent être réduites pour les employeurs affiliés à une caisse paritaire.

Contributions  
patronales à perce-  
voir en vertu  
de la législation  
cantonale

## Art. 67

L'article 219 de la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite est complété par la disposition suivante:

Complément à la  
loi sur la poursuite  
pour dettes et la  
faillite

Deuxième classe:

- g. Les créances de cotisations des caisses d'assurance-chômage reconnues par la Confédération.

## Art. 68

Abrogation des  
dispositions en  
vigueur

<sup>1</sup> Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, sont abrogées:

- a. La loi fédérale du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance-chômage et les ordonnances d'exécution qui en découlent;
- b. Les dispositions cantonales contraires à la présente loi.

<sup>2</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, les cantons doivent déterminer, par un acte ayant force de loi, les prescriptions caduques et celles qui restent en vigueur; cet acte est subordonné à l'approbation du Conseil fédéral.

## Art. 69

Dispositions  
transitoires

<sup>1</sup> Les caisses reconnues en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre demeurent au bénéfice de la reconnaissance, même si le nombre de leurs assurés est inférieur à cinq cents.

<sup>2</sup> Les caisses doivent, jusqu'à une date que le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance, adapter leurs prescriptions aux dispositions de la présente loi et les soumettre à l'approbation de l'office fédéral, à défaut de quoi elles ne pourront demeurer au bénéfice de la reconnaissance.

## Art. 70

Entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1952.

<sup>2</sup> Dès sa publication au *Recueil des lois fédérales*, le Conseil fédéral peut mettre certaines de ses dispositions en vigueur avant la date fixée au 1<sup>er</sup> alinéa.

## LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1 Caisses d'assurance-chômage et effectif des assurés de 1924 à 1949.
- Tableau n° 2 Indemnités d'assurance-chômage, assurés indemnisés, indemnités journalières, durée d'indemnisation et charges de 1924 à 1949.
- Tableau n° 3 Subventions de la Confédération et des cantons et contributions du fonds de compensation des caisses d'assurance-chômage de 1924 à 1949.
- Tableau n° 4 Cotisations des travailleurs et contributions des employeurs de 1924 à 1949.
- Tableau n° 5 Fortune des caisses d'assurance-chômage de 1924 à 1949.
- Tableau n° 6 Service des allocations de crise et aide aux chômeurs dans la gêne de 1932 à 1948.
- Tableau n° 7 Indemnités journalières qui sont versées selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942/11 janvier 1944 et le seront selon le projet (en francs).
- Tableau n° 8 Indemnités journalières qui sont versées selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942/11 janvier 1944 et le seront selon le projet, en pour cent du salaire journalier assuré.
- Tableau n° 9 Administration financière des caisses.

## Caisses d'assurance-chômage et effectif des assurés de 1924 à 1949

(nombre des assurés au 31 décembre)

Année	Nombre des caisses	Assurés		Assurés des caisses		
		total	dont femmes	publiques	syndicales	paritaires
1	2	3	4	5	6	7
1924	57	157 145	26 677	7 123	147 708	2 314
1925	60	149 650	26 370	8 892	138 402	2 356
1926	91	178 975	33 856	25 416	143 029	10 530
1927	152	248 588	65 083	44 291	158 060	46 237
1928	159	266 698	67 636	48 298	166 105	52 295
1929	167	296 387	71 064	56 826	181 248	58 313
1930	181	322 757	78 409	67 052	186 611	69 094
1931	202	409 667	95 354	95 700	227 408	86 559
1932	193	493 297	124 593	137 653	264 081	91 563
1933	195	533 218	131 128	159 328	276 351	97 539
1934	199	542 884	131 230	166 613	275 354	100 917
1935	202	557 003	131 898	175 118	274 695	107 190
1936	204	552 049	131 213	176 119	266 263	109 667
1937	204	533 548	131 293	177 456	243 205	112 887
1938	203	545 578	135 415	182 406	246 764	116 408
1939	202	541 995	135 223	183 777	242 306	115 912
1940	202	529 488	133 369	184 912	230 436	114 140
1941	201	524 800	134 739	184 976	225 450	114 374
1942	194	529 334	136 713	183 571	228 339	117 424
1943	185	514 271	125 317	181 969	216 486	115 816
1944	187	526 834	128 423	182 874	228 038	115 922
1945	186	531 468	128 421	178 874	237 085	115 509
1946	186	542 463	129 725	173 471	251 954	117 038
1947	186	547 183	129 470	173 765	255 281	118 137
1948	185	549 388	129 260	177 913	252 656	118 819
1949	185	569 499	133 666	187 981	257 829	123 689

Tableau n° 2

**Indemnités d'assurance-chômage**  
**Assurés indemnisés, indemnités journalières, durée d'indemnisation et**  
**charges de 1924 à 1949**

Année	Indemnités d'assurance- chômage payées (en 1000 fr.)	Nombre des assurés indemnisés		Indemnité journalière moyenne fr.	Durée moyenne d'indemni- sation (en jours)	Indemni- sation moyenne par assuré fr.	Charges (en % d'assurés complète- ment indemnisés)
		absolu	en % de tous les assurés				
1	2	3	4	5	6	7	8
1924	1 608	14 699	9,4	3.96	27,6	110.05	2,87
1925	2 568	20 644	13,8	3.86	32,2	124.40	4,94
1926	4 278	29 629	16,6	4.32	33,4	144.40	6,14
1927	6 085	36 196	14,6	4.72	35,6	168.10	5,76
1928	5 392	35 636	13,4	4.67	32,4	151.30	4,80
1929	6 833	47 666	16,1	4.83	29,7	143 35	5,30
1930	16 735	83 361	25,8	5.29	37,9	200.75	10,92
1931	37 943	146 434	35,7	5.38	48,1	259.11	19,11
1932	65 198	203 736	41,3	5.23	61,2	320.00	28,09
1933	68 014	215 830	40,5	5.34	59,0	315.15	26,52
1934	58 344	206 157	38,0	5.33	53,1	283.00	22,40
1935	66 837	226 760	40,7	5.23	56,3	294.75	25,47
1936	68 356	228 502	41,4	5.21	57,5	299.15	26,43
1937	48 877	173 214	32,5	5.20	54,3	282.20	19,59
1938	50 392	200 344	36,7	5.07	49,6	251.55	20,22
1939	38 564	160 672	29,6	5.16	46,5	240.00	15,31
1940	19 536	106 620	20,1	5.20	35,3	183.25	7,87
1941	12 393	82 830	15,8	5.32	28,1	149.60	4,93
1942	14 937	95 680	18,1	5.68	27,5	156.10	5,51
1943	12 143	76 380	14,9	6.30	25,2	159.00	4,16
1944	17 659	86 450	16,4	7.67	26,6	204.25	4,86
1945	19 370	82 380	15,5	8.30	28,3	235.15	4,88
1946	12 473	57 700	10,6	8.81	24,5	216.15	2,89
1947	11 373	49 700	9,1	9.50	24,1	228.85	2,43
1948	7 766	42 330	7,7	9.39	19,5	183.45	1,67
1949	25 057	96 820	17,0	9.44	27,4	258.80	5,17

**Subventions de la Confédération et des cantons et suppléments du fonds  
de compensation des caisses d'assurance-chômage de 1924 à 1949**

Année	Dépenses des caisses donnant droit aux subventions en 1000 fr. (1)	Subventions de la Confédération et des cantons, en 1000 fr.				Suppléments du fonds de compensation des caisses	
		Confédération	Cantons	total	en % des dépenses donnant droit aux subventions	en 1000 fr.	en % des dépenses donnant droit aux subventions
1	2	3	4	5	6	7	8
1924	1 608	442	488	930	57,8		
1925	2 568	878	968	1 846	71,9		
1926	4 278	1 437	1 157	2 594	60,7		
1927	6 085	2 037	2 047	4 084	67,1		
1928	5 392	1 822	1 852	3 674	68,2		
1929	6 833	2 469	2 428	4 897	71,6		
1930	16 735	6 415	7 062	13 477	80,5		
1931	37 943	14 636	16 912	31 548	83,1		
1932	65 198	25 980	29 978	55 958	85,8		
1933	68 014	25 937	31 617	57 554	84,6		
1934	58 344	19 788	25 695	45 483	78,0		
1935	66 837	21 800	28 700	50 500	75,5		
1936	68 356	22 460	28 540	51 000	74,6		
1937	48 877	15 500	19 800	35 300	72,2		
1938	50 392	16 000	21 200	37 200	73,7		
1939	38 564	11 700	16 000	27 700	71,8		
1940	19 536	5 040	7 620	12 660	64,8		
1941	12 393	2 970	4 500	7 470	60,3		
1942	14 937	3 800	5 500	9 300	62,3		
1943	13 610	3 025	3 025	6 050	44,4	397	2,9
1944	19 188	4 420	4 420	8 840	46,0	736	3,8
1945	21 535	5 120	5 120	10 240	47,6	999	4,6
1946	14 496	3 259	3 259	6 518	45,0	841	5,8
1947	13 400	3 040	3 040	6 080	45,4	903	6,7
1948	9 742	1 921	1 921	3 842	39,4	152	1,6
1949	27 381	6 465	6 465	12 930	47,2	1 254	4,6

(1) Depuis 1943, sont aussi compris dans ces chiffres les frais d'administration donnant droit aux subventions. Ils s'élèvent, en 1000 francs, à :

1943	1 467	1945	2 165	1947	2 027	1949	2 324
1944	1 529	1946	2 023	1948	1 976		

**Cotisations des travailleurs et contributions des employeurs  
de 1924 à 1949**

Année	Total 1000 fr.	Travailleurs 1000 fr.	Employeurs 1000 fr.	Cotisation par assuré fr.	Cotisations en % des indemnités d'assurance- chômage payées
1	2	3	4	5	6
1924	1 099	1 078	21	6.99	68,3
1925	992	969	23	6.63	38,6
1926	1 419	1 346	73	7.93	33,2
1927	2 724	2 447	277	10.96	44,8
1928	3 049	2 729	320	11.43	56,5
1929	3 518	3 097	421	11.87	51,5
1930	5 151	4 642	509	15.96	30,8
1931	7 428	6 729	699	18.13	19,6
1932	11 339	10 387	952	22.99	17,4
1933	15 695	14 709	986	29.43	23,1
1934	15 639	14 571	1 068	28.81	26,8
1935	15 666	14 538	1 128	28.13	23,4
1936	18 161	16 880	1 281	32.90	26,6
1937	18 612	17 225	1 387	34.88	38,1
1938	18 262	16 786	1 476	33.47	36,2
1939	16 698	15 203	1 495	30.81	43,3
1940	14 347	12 956	1 391	27.10	73,4
1941	14 064	12 581	1 483	26.80	113,5
1942	15 254	13 653	1 601	28.82	102,1
1943	16 764	15 108	1 656	32.60	138,1
1944	17 187	15 504	1 683	32.62	97,3
1945	18 347	16 611	1 736	34.52	94,7
1946	19 271	17 537	1 734	35.53	154,5
1947	20 354	18 595	1 759	37.20	179,0
1948	20 665	18 854	1 811	37.61	266,1
1949	21 417	19 631	1 786	37.61	85,5

**Fortune des caisses d'assurance-chômage<sup>(1)</sup>  
de 1924 à 1949**

Année	Total	Caisses publiques	Caisses syndicales	Caisses paritaires	Fortune par assuré
	(en 1000 fr.)				fr.
1	2	3	4	5	6
1924	1 793	572	1 099	122	11.40
1925	2 217	713	1 385	119	14.80
1926	3 557	815	2 592	150	19.85
1927	5 445	1 113	3 437	895	21.90
1928	7 190	1 590	4 080	1 520	26.95
1929	9 340	2 220	4 960	2 160	31.50
1930	11 450	2 730	5 850	2 870	35.50
1931	12 540	3 330	5 660	3 550	30.60
1932	14 460	3 820	6 650	3 990	29.30
1933	19 070	4 760	9 470	4 840	35.75
1934	21 240	5 450	10 080	5 710	39.10
1935	18 690	5 290	7 240	6 160	33.55
1936	16 150	4 820	4 680	6 650	29.25
1937	20 480	5 630	6 620	8 230	38.40
1938	23 350	6 740	7 180	9 430	42.80
1939	26 870	8 180	7 550	11 140	49.60
1940	32 630	10 140	9 270	13 220	61.65
1941	40 810	13 500	11 610	15 700	77.75
1942	48 500	16 790	14 280	17 430	91.60
1943	57 610	20 370	17 160	20 080	112.—
1944	64 650	22 740	19 460	22 450	122.75
1945	72 580	25 110	22 340	25 130	136.60
1946	84 550	28 900	27 150	28 500	155.85
1947	98 570	33 900	32 640	32 030	180.15
1948	113 720	39 720	38 450	35 550	207.—
1949	122 610	43 090	41 840	37 680	215.30

(<sup>1</sup>) Le fonds de compensation des cotisations, institué depuis 1943, s'élevait à fin 1949 à 13,9 millions de francs.

## Service des allocations de crise et aide aux chômeurs dans la gêne

Allocations de crise . . . . . de 1932 à 1942

Aide aux chômeurs dans la gêne de 1943 à 1948 <sup>(1)</sup>

Année	Allocations de crise versées (en 1000 fr.) ( <sup>2</sup> )	Nombre des bénéficiaires	Durée moyenne du service des allocations (en jours)	Allocation journalière moyenne fr.	Allocation moyenne par assuré fr.	Participation financière aux allocations versées <sup>(3)</sup>			
						Confédération		cantons et commune	
						en 1000 fr.	en %	en 1000 fr.	en %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1932	11 030	27 692	82,6	4.82	398.30	5 260	47,7	5 770	52,3
1933	13 540	26 870	100,9	4.99	503.80	6 540	48,3	7 000	51,7
1934	14 100	29 409	93,0	5.16	479.40	6 750	47,9	7 350	52,1
1935	16 520	34 754	91,0	5.23	475.40	7 450	45,1	9 070	54,9
1936	20 530	41 641	95,1	5.18	493.00	8 630	42,1	11 900	57,9
1937	11 640	26 511	81,6	5.38	438.90	4 850	41,7	6 790	58,3
1938	9 620	23 435	76,5	5.37	410.50	4 170	43,4	5 450	56,6
1939	6 130	15 221	77,8	5.17	402.70	2 920	47,6	3 210	52,4
1940	1 894	4 740	81,7	4.89	399.60	964	50,9	930	49,1
1941	519	1 854	59,2	4.72	279.85	237	45,7	282	54,3
1942	335	1 431	47,1	4.98	234.35	135	40,4	200	59,6
1943	219	1 115	35,9	5.47	196.40	55	25,0	55	25,0
1944	306	1 500	36,7	5.56	204.00	76	25,0	76	25,0
1945	321	1 298	36,2	6.83	247.30	80	25,0	80	25,0
1946	61	302	29,1	6.91	201.35	15	25,0	15	25,0
1947	19	79	32,4	7.40	239.80	5	25,0	5	25,0
1948	12	54	31,3	7.15	223.45	9	75,0	3	25,0
Total	106 796					48 146	45,1	58 186	54,5

(1) L'aide aux chômeurs dans la gêne a été suspendue par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 novembre 1948.

(2) Y compris les suppléments d'hiver et les allocations de logement.

(3) De 1943 à 1947, les dépenses concernant l'aide aux chômeurs dans la gêne étaient couvertes à raison de 50 pour cent par le fonds de compensation pour pertes de salaire et de gain.



**Indemnités journalières qui sont versées selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942/11 janvier 1944  
et le seront selon le projet, en pour cent du salaire journalier assuré**

Gain journalier assuré fr.	Indemnité journalière en pour cent pour assurés															
	sans obligation d'entretien ou d'assistance		avec obligation d'assistance envers 1 personne		avec obligation d'entretien envers											
					1 personne		2 personnes		3 personnes		4 personnes		5 personnes		6 personnes	
	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet	ACF	projet
8.—								76,2	73,8	82,5	82,5	85,0	85,0			
10.—	55,0	60,0						75,0	72,0	80,0	79,0	85,0	85,0			
12.—			65,0	65,0	65,0	70,0		74,2	70,8	78,3	76,7	82,5	82,5	85,0	85,0	
13.—	53,1	57,7						73,8	70,4	77,7	75,8	81,5	81,2			
14.—	51,4	55,7					65,0	73,6	70,0	77,1	75,0	80,7	80,0	84,3		
15.—	50,0	54,0	62,7		62,7			73,3	69,7	76,7	74,3	80,0	79,0	83,3	83,7	
16.—	48,7	52,5	60,6	62,8	60,6	67,5		70,6	69,4	73,8	73,8	76,9	78,1	80,0	82,5	83,1
17.—	47,6	51,2	58,8	60,9	58,8	65,3		68,2	69,1	71,2	73,2	74,1	77,4	77,1	81,5	80,0
18.—	46,7	50,0	57,2	59,2	57,2	63,3		66,1	68,9	68,9	72,8	71,7	76,7	74,4	80,6	77,2
19.—	44,2	48,9	54,2	57,6	54,2	61,6	61,6	64,2	65,3	66,8	68,9	69,5	72,6	72,1	76,3	74,7
20.—	42,0	48,0	51,5	56,2	51,5	60,0	58,5	62,5	62,0	65,0	65,5	67,5	69,0	70,0	72,5	72,5
21.—	40,0	47,1	49,0	55,0	49,0	58,6	55,7	61,0	59,0	63,3	62,4	65,7	65,7	68,1	69,0	70,5
22.—	38,2	46,4	46,8	53,9	46,8	57,3	53,2	59,5	56,4	61,8	59,5	64,1	62,7	66,4	65,9	68,6
et plus																

## Administration financière des caisses

## Recettes et dépenses, capital social et fonds de compensation des cotisations

<i>Compte d'exploitation n° I</i> (Dépenses donnant droit aux subventions et couverture)	
Dépenses	Recettes
Indemnités d'assurance-chômage versées (art. 33) Frais d'administration entrant en considération (subventionnés et non subventionnés; art. 39, 1 <sup>er</sup> al. et art. 45, 1 <sup>er</sup> al.)	Cotisations de base (art. 40) Subventions fédérales (art. 45) Subventions cantonales (art. 46) Suppléments compensatoires du fonds de compensation des caisses (art. 48) Rapport du capital social (art. 39, 1 <sup>er</sup> al.)
<i>Excédent des recettes</i> (viré au capital social; art. 42, 3 <sup>e</sup> al.)	<i>Excédent des dépenses</i> (couvert par le capital social; art. 42, 3 <sup>e</sup> al.)
<i>Capital social</i>	
<i>Compte d'exploitation n° II</i> (Autres dépenses et couverture)	
Dépenses	Recettes
Frais d'administration non subventionnés Contributions au fonds de compensation des caisses (art. 47, 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> al.) Pertes sur cotisations Pertes sur les subventions Créances irrécouvrables Dépenses imprévisibles	Montant des cotisations dépassant la cotisation de base Rapport du fonds de compensation des cotisations Recettes imprévisibles
<i>Excédent des recettes</i> (viré au fonds de compensation des cotisations; art. 43, 1 <sup>er</sup> al.)	<i>Excédent des dépenses</i> (couvert par le fonds de compensation des cotisations; art. 43, 1 <sup>er</sup> al.)
Fonds de compensation des cotisations	

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-chômage (Du 16 août 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5873
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.08.1950
Date	
Data	
Seite	525-634
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 024

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.