

# CH\_VB 2000-2540 2123 vom 28. Februar 2001

Bundesverwaltung, 2001-02-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2000-2540\\_2123](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2000-2540_2123)

FR: CH\_VB 2000-2540 2123 du 28 février 2001

IT: CH\_VB 2000-2540 2123 del 28 febbraio 2001

## Erwägungen

### E. 28

février 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

2125 Condensé Afin d'assurer le financement de l'assurance-chômage (AC), le Conseil fédéral avait, par l'arrêté urgent du 16 décembre 1994, relevé de 2 à 3 %, au 1er janvier 1995, le taux de cotisation maximum fixé dans la LACI. La révision du 23 juin 1995 stipulait que ce point de pourcentage supplémentaire devait être exclusivement affecté à l'amortissement des dettes accumulées jusqu'à la fin de 1995. La loi fédérale sur le programme de stabilisation du 19 mars 1999 a ensuite prolongé cette augmentation du taux jusqu'à la fin de 2003 pour permettre d'amortir également les nouvelles dettes. Il faut dès lors mettre en place, au plus tard à la fin de 2003, de nouvelles règles qui assurent le financement à long terme de l'assurance. Par ailleurs, une révision de la LACI a été réclamée dans les débats des commissions autour du programme de stabilisation et dans des interventions parlementaires. Dans sa réponse à la motion de la Commission CN (98.3525) du 6 novembre 1998, le Conseil fédéral a promis de soumettre un projet de révision au Parlement en hiver 2000. Le présent projet de révision a été préparé par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) avec l'assistance et les conseils d'une commission d'experts. Le Conseil fédéral est convaincu que le présent projet constitue une solution équilibrée et consensuelle. Elle permet en particulier de soustraire le financement de l'assurance aux aléas de la conjoncture. Les prestations de l'assurance sont adaptées aux prestations d'un service public de l'emploi professionnalisé et plus performant et à des mesures de marché du travail (MMT) plus développées. Il prend également en compte les accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Le projet apporte enfin une certaine simplification des procédures et une meilleure cohérence. La présente révision ne touche pas au principe des offices régionaux de placement (ORP) institués par la révision de 1995, ni au développement corollaire des mesures de marché du travail (MMT). Ces deux dispositifs ont fait leurs preuves et doivent être conservés sous leur forme actuelle rendue plus performante encore. En outre, la révision dite technique de la LACI, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, a institué les bases légales qui consacrent la voie adoptée en vue d'accroître l'efficacité des ORP et des MMT. La révision porte pour l'essentiel sur les deux points suivants: A. Le financement A l'expiration des mesures exceptionnelles prévues à l'art. 4a, le taux de cotisation redescendra à 2 %. Selon divers calculs effectués par des experts, le nombre moyen de chômeurs devrait se situer en Suisse aux alentours de 100 000, indépendamment de l'évolution conjoncturelle. Il sera certes inférieur ou supérieur selon qu'il y a expansion ou récession économique. Tablant sur cette moyenne, le projet propose un nouveau système de financement (art. 90 à 90c) plus résistant aux fluctuations conjoncturelles. Il prévoit une participation fixe de la

## Confédération et des cantons aux

2126 frais des offices régionaux de placement et des mesures de marché du travail. Ce mode de financement devrait garantir l'équilibre des comptes du fonds de compensation de l'assurance sur l'ensemble du cycle conjoncturel. En revanche, la mise à contribution de la Confédération et des cantons lorsque les déficits deviennent trop lourds et la participation des cantons aux mesures de marché du travail, sous leur forme actuelle, seront supprimées. La charge de la Confédération et des cantons n'augmentera que peu par rapport à aujourd'hui (Confédération: 300 millions de francs après la révision contre 246 millions en 1999; cantons: 100 millions après la révision contre 75 millions en 1999). L'octroi d'éventuels prêts à l'assurance se fera dorénavant par la seule Confédération sous la forme de prêts hors budget, dits de trésorerie, qui porteront intérêts aux conditions usuelles du marché. Par ailleurs, le déplafonnement partiel du salaire soumis à cotisation (cotisation supplémentaire sur la tranche allant de 106 800 à 267 000 francs) devra être repris mais avec une cotisation de 1 % au lieu de 2 % (comme cela avait déjà été le cas jusqu'en 1999 à la suite de la révision de 1995). B. L'indemnité de chômage Le projet propose pour l'essentiel deux modifications: la période minimale de cotisation ouvrant droit à l'indemnité est portée à douze mois contre six mois aujourd'hui (art. 13, al. 1), et la durée maximale d'indemnisation est ramenée de 520 (deux ans) à 400 jours (un an et demi). La durée d'indemnisation est cependant laissée inchangée pour les travailleurs âgés et les allocataires de rentes AI et de l'assurance-accidents (art. 27). Grâce à ces mesures, l'assurance réalisera des économies de quelque 415 millions de francs et le taux de cotisation pourra être ramené à 2 %. Autres points importants du projet de révision: la prise en compte des indemnités de départ (art. 11a), la prise en charge d'un tiers des primes de l'assurance-accidents non professionnels obligatoire (art. 22a), la définition des abus en cas de gain intermédiaire (art. 24), la distinction, concernant le droit à l'indemnité en cas d'incapacité de travail, entre la maternité et la maladie ou l'accident (art. 28), le retour à un seul type d'indemnités journalières (art. 59b), la réglementation de la procédure de demande de subvention pour les mesures de marché du travail (art. 59c). Diverses autres modifications possibles ont également été examinées puis rejetées. La liste en est donnée dans le message (ch. 1.2.3).

2127 Message 1 Partie générale 1.1 Point de la situation 1.1.1 Rappel historique La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage est en vigueur depuis le 1er janvier 1984. La rapide montée du chômage au début des années 90 a suscité diverses révisions. La révision de 1995 en particulier a sensiblement rallongé la durée d'indemnisation mais l'a assortie, en contrepartie, de prescriptions plus sévères concernant le comportement des assurés (prescriptions relatives au travail convenable, aux contrôles et sanctions, à la participation aux mesures de marché du travail). L'institution des offices régionaux de placement (ORP) a professionnalisé le service public de l'emploi et le développement des mesures de marché du travail (MMT) a renforcé l'aspect réinsertion dans l'exécution. Pourtant, malgré cette révision, la longue période de fort chômage qui a marqué les années 90 a plongé le fonds de compensation de l'assurance-chômage dans de lourdes dettes (elles ont atteint leur niveau maximum, de 8,8 milliards de francs, en 1998). Les contributions à fonds perdus de la Confédération, qui couvrent 5 % des dépenses annuelles, ont permis de contenir ces dettes.

1.1.2 Situation actuelle Grâce à l'amélioration de la conjoncture, à la flexibilité remarquable – en comparaison internationale – du marché du travail suisse et à l'institution des ORP, le chômage a fortement baissé à la fin des années 90. De ce fait, la situation financière de

l'assurance s'est elle aussi améliorée. Il n'empêche qu'à la fin de l'an 2000, les dettes du fonds se montaient encore à 5,7 milliards de francs. Afin d'assurer le financement de l'assurance-chômage, le Conseil fédéral avait, par l'arrêté urgent du 16 décembre 1994, relevé de 2 à 3 %, avec effet au 1er janvier 1995, le taux de cotisation maximum fixé dans la LACI. La révision du 23 juin 1995 stipulait que ce point de pourcentage supplémentaire devait être exclusivement affecté à l'amortissement des dettes accumulées jusqu'à la fin de 1995. Elle a introduit parallèlement une cotisation de 1 % sur une partie de la tranche de salaire supérieure au gain assuré<sup>1</sup> (instituant également une contribution de 5 % à fonds perdus de la Confédération). La loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation a ensuite, pour permettre d'amortir les nouvelles dettes, prolongé cette augmentation

1 L'art. 3 LACI en vigueur fixe le plafond du salaire déterminant soumis à cotisation au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (soit, depuis le 1er janvier 2000, 106 800 francs par an). La révision de 1995 a porté, à titre exceptionnel, ce salaire déterminant à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire et introduit une cotisation de 1 % sur la tranche de salaire située entre le plafond normal et ce nouveau plafond. La loi fédérale sur le programme de stabilisation du 19 mars 1999 a autorisé l'assurance à percevoir sur cette tranche une cotisation de 2 %. (Deux fois et demie le montant maximum font, depuis le 1er janvier 2000, 267 000 francs par an.)

2128 du taux de cotisation jusqu'à la fin de 2003 et porté à 2 % la cotisation sur la tranche de salaire dé plafonnée. Un nouveau dispositif, propre à assurer le financement à long terme de l'assurance, devra dès lors être mis en place au plus tard à la fin de 2003. Par ailleurs, une révision de la LACI a été réclamée de manière réitérée dans les débats des commissions autour du programme de stabilisation et dans des interventions parlementaires. Dans sa réponse à la motion de la Commission CN (98.3525) du 6 novembre 1998, le Conseil fédéral a promis de soumettre un projet de révision au Parlement en hiver 2000 (voir ch. 2). Par le présent projet de révision, il s'acquitte de sa promesse. La présente révision ne touche pas au principe des offices régionaux de placement (ORP) institués par la révision de 1995, ni au développement corollaire des mesures de marché du travail (MMT). Ces deux dispositifs ont fait leurs preuves et doivent être conservés sous leur forme actuelle rendue plus performante encore. La révision dite technique de la LACI, en vigueur depuis le 1er janvier 2001, crée les bases légales qui institutionnalisent la voie adoptée en vue d'accroître l'efficacité des ORP et des MMT. Des mesures ont déjà été mises en route à cet effet: ainsi, de nouveaux accords de prestations, visant à améliorer le rendement (pilotage par les résultats et non plus par les moyens), ont été conclus avec les cantons et les gestionnaires des caisses; des mesures d'assurance-qualité ont de même été prises en matière de MMT; enfin, les effectifs en personnel des ORP et leurs budgets ont été réajustés compte tenu de la baisse du chômage. L'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes aura pour effet d'intégrer l'assurance-chômage suisse dans le système de coordination des systèmes de sécurité sociale des Etats membres de l'UE. Les nouvelles règles qui en résulteront entraîneront pour l'assurance des dépenses supplémentaires de l'ordre de 170 à 400 millions de francs par an (voir message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE). La présente révision tient compte de ce fait et entend réduire autant que possible ces dépenses supplémentaires (voir aussi ch. 3.1.2.4).

1.1.3 Perspectives Sur la base du plan financier, qui se

fonde sur le droit actuel et table sur la poursuite de la détente sur le marché de l'emploi, sur des taux de chômage annuels moyens de respectivement 2 % (2000) et 1,8 % (2001 à 2003) et sur le volume de salaires défini dans la statistique de l'AVS pour 19982, la dette de l'assurance-chômage s'élèverait encore à 3,4 milliards de francs au début de l'année 2002. Les recettes extraordinaires apportées par le 3e point de pourcentage (relèvement du plafond non compris) se montent à quelque 1,9 milliard de francs par an; celles apportées par le relèvement du plafond du revenu soumis à cotisation s'élèvent à environ 270 millions. La dette devrait ainsi être amortie dans le courant de l'année 2003. L'abaissement des cotisations ordinaires à 2 % sur le salaire plafonné et le maintien d'une cotisation spéciale de 1 % (au lieu de 2 %) sur la tranche de salaire déplafon-

2 Office fédéral des assurances sociales (2000): Statistique de l'AVS 2000. Statistique de la sécurité sociale. EDMZ 318.123.00f

2129 née allège la charge sur le facteur travail de respectivement 1,9 milliard et 135 millions de francs (voir aussi ch. 3.6.4 «Conséquences économiques»). 1.1.4 Evolution sans la révision Si le chômage se maintenait au niveau actuel (env. 70 000 chômeurs), un taux de cotisation de 2 % permettrait de couvrir les dépenses actuelles. Les événements des années 90 montrent toutefois qu'une telle hypothèse est peu réaliste et qu'un renversement de la conjoncture, avec pour corollaire une remontée du chômage, peut se produire à tout instant. S'il n'y avait pas de révision, le déficit de l'assurance-chômage augmenterait de nouveau rapidement et les collectivités publiques devraient se porter à son secours. Sans les dispositions proposées, un effectif de 100 000 chômeurs (chiffre correspondant, selon les calculs des experts, au chômage moyen pour la Suisse) engendrerait déjà un déficit annuel de 954 millions de francs (voir aussi ch. 3.1.2.1). Si ce nombre augmentait de 120 000 personnes, ce qui représenterait une population de 220 000 chômeurs, ce déficit grimperait alors à 5 milliards de francs. De surcroît, les accords bilatéraux avec l'UE vont entraîner, du côté des prestations, des dépenses supplémentaires que la révision vise à réduire. 1.2 Grandes lignes du projet 1.2.1 Points principaux La révision porte pour l'essentiel sur le financement et l'indemnité de chômage. A. Financement A l'expiration des mesures exceptionnelles prévues à l'art. 4a, le taux de cotisation redescendra à 2 %. Selon les différents calculs des experts, le nombre moyen de chômeurs devrait se situer en Suisse aux alentours de 100 000, indépendamment de l'évolution conjoncturelle. Il sera certes inférieur ou supérieur selon qu'il y a expansion ou récession économique. Tablant sur cette moyenne, le projet propose (art. 90 à 90c) un nouveau système de financement insensible aux fluctuations conjoncturelles. Il prévoit une participation fixe de la Confédération et des cantons aux frais des offices régionaux de placement (ORP) et des mesures de marché du travail (MMT). Ce mode de financement devrait garantir l'équilibre des comptes du fonds de compensation de l'assurance sur l'ensemble du cycle conjoncturel. En revanche, la mise à contribution de la Confédération et des cantons lorsque les déficits deviennent trop lourds et la participation des cantons aux MMT, sous sa forme actuelle, ne seront plus nécessaires. La charge de la Confédération et des cantons augmentera par rapport à aujourd'hui (Confédération: 300 millions de francs après la révision contre 246 millions en 1999; cantons: 100 millions après la révision contre 75 millions en 1999). Des prêts seront accordés au besoin par la Confédération, sous la forme de prêts hors budget, dits de trésorerie, qui porteront intérêts aux conditions usuelles du marché.

2130 De plus, la reprise du relèvement du plafond prévu à l'art. 3, al. 3, permet de continuer à percevoir une cotisation sur un montant s'élevant à deux fois et demie le montant

assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (actuellement sur la tranche allant de 106 800 à 267 000 francs). Cette mesure avait été introduite par la révision de 1995 avec une cotisation de 1 %. La loi du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation visant à assainir l'assurance a augmenté cette cotisation supplémentaire à 2 %. Le projet propose de la ramener à 1 %.

**B. Indemnité de chômage** Le projet propose pour l'essentiel deux modifications: la période minimale de cotisation ouvrant droit à l'indemnité est portée à douze mois contre six mois aujourd'hui (art. 13, al. 1), et la durée maximale d'indemnisation est ramenée de 520 jours (deux ans) à 400 jours (un an et demi). La durée d'indemnisation est cependant laissée inchangée pour les travailleurs âgés et les allocataires de rentes AI et de l'assurance-accidents s'ils ont cotisé pendant au moins 18 mois (art. 27). Grâce à ces mesures, conjuguées à celles destinées à accroître l'efficacité des ORP et des MMT, l'assurance réalisera des économies et le taux de cotisation pourra être abaissé à 2 %.

Un allongement de la période de cotisation minimale s'impose également en raison des accords bilatéraux, pour aligner cette période sur celle des Etats de l'UE et empêcher que la Suisse se voie obligée de payer une indemnité de chômage aux ressortissants des Etats de l'UE plus tôt que ces Etats et se trouve ainsi financièrement désavantagée. Cet allongement touche surtout, comme l'ont montré les expertises, les assurés de moins de 30 ans, qui retrouvent en règle générale plus facilement un emploi. La durée d'indemnisation ne sera raccourcie ni pour les assurés âgés ni pour ceux qui perçoivent une rente d'invalidité ou une rente de l'assurance-accidents. En outre, un allongement de la période de cotisation conjugué à un raccourcissement de la durée d'indemnisation s'avère indispensable si l'on veut maintenir dans une certaine mesure le niveau de prestations de l'assurance avec un taux de cotisation de 2 % et une contribution raisonnable de la Confédération et des cantons. Enfin, ces mesures sont justifiées aussi du fait que, grâce au service de placement professionnel fourni par les ORP et au développement des mesures de marché du travail, la réinsertion est plus rapide et plus durable.

### 1.2.2 Autres points importants du projet

#### 1.2.2.1 Prise en compte des indemnités de départ (art. 11a)

Les indemnités de départ, dès lors qu'elles sont importantes, retarderont le paiement de l'indemnité de chômage.

2131

#### 1.2.2.2 Prise en charge d'un tiers des primes de l'assurance-accidents non professionnels obligatoire (art. 22a)

Le projet de révision prévoit que l'assurance-chômage prenne à sa charge un tiers des primes de l'assurance-accidents non professionnels obligatoire.

#### 1.2.2.3 Prévention des abus en cas de gain intermédiaire (art. 24)

Il s'agit d'empêcher que la pratique consistant à licencier des travailleurs pour les réengager à des salaires plus bas puisse être financée par l'assurance.

#### 1.2.2.4 Réglementation séparée de l'indemnisation en cas d'incapacité de travail après un accouchement (art. 28)

Cette nouvelle disposition permet aux accouchées en incapacité totale ou partielle de travail de toucher encore jusqu'à 40 indemnités journalières, même si elles ont déjà perçu des indemnités journalières pour maladie, accident ou grossesse pendant 44 jours avant leur accouchement.

#### 1.2.2.5 Retour à un seul type d'indemnités journalières (art. 59b)

La suppression des indemnités journalières spécifiques vise à éliminer la pratique, trop souvent adoptée à tort aujourd'hui, consistant à n'assigner un assuré à une mesure de marché du travail que lorsque celui-ci a épuisé ses indemnités "normales" (ce qui peut aller plus ou moins longtemps selon l'âge de l'assuré). Le retour à un seul type d'indemnités simplifie également le travail administratif.

#### 1.2.2.6 Réglementation de la procédure de demande de subvention pour les mesures de marché du travail (art. 59c)

Les compétences de la Confédération et des cantons sont réglées de manière plus claire.

### 1.2.3 Modifications

écartées Au fil des travaux de révision, les questions qui suivent ont notamment été examinées puis finalement abandonnées:

2132 1.2.3.1 Assurance obligatoire et assurance complémentaire facultative Les enquêtes scientifiques menées à l'étranger et les expériences qui y ont été recueillies ont démontré qu'une assurance complémentaire facultative conduit à des primes tellement chères que seules des personnes peu menacées de chômage pourraient se les offrir. Or ces personnes ne s'assurant pas, les primes deviennent plus chères pour les autres assurés (mauvais risques) qui préféreront donc vraisemblablement eux aussi se passer d'une assurance complémentaire. Par ailleurs, le chômage conjoncturel engendre un risque collectif difficile, voire impossible, à différencier, contrairement à la plupart des risques couverts par les assurances privées. Selon un sondage effectué auprès des assureurs privés, ceux-ci ne voient guère d'intérêt à élargir leur offre à ce type d'assurance. Et si l'Etat devait offrir une assurance complémentaire facultative, il rencontrerait exactement les mêmes problèmes, sans compter les énormes difficultés d'exécution que cela poserait. Autres points critiques: la question du partage des primes entre l'employeur et le travailleur (art. 114, al. 3, Cst.) et, de manière générale, la question de l'encaissement des primes par les organes de l'AVS.

1.2.3.2 Assurance facultative pour les indépendants Le problème est exactement le même que pour l'assurance complémentaire facultative. Le risque de chômage des indépendants n'est guère assurable car les assurances ne sont pas en mesure de remplir les conditions inhérentes à la technique actuarielle. Une expertise mandatée par la commission d'experts aboutit aux mêmes conclusions<sup>3</sup>. La réglementation actuelle visant à encourager les activités indépendantes est tout de même revalorisée par le nouvel art. 9a qui prolonge les délais-cadres à quatre ans pour mieux tenir compte du risque accru endossé par les assurés qui se lancent dans une activité indépendante.

1.2.3.3 Assistance aux chômeurs En Suisse, il existe traditionnellement un partage des tâches entre l'assurance-chômage, régie par le principe d'assurance, et les services d'assistance, qui tiennent compte dans chaque cas de la situation individuelle (principe du besoin). L'assurance-chômage couvre dans un premier temps le manque à gagner de la personne au chômage et s'efforce de la réinsérer rapidement et de façon durable dans le monde du travail. Elle est ensuite relayée par les services d'assistance, les coûts étant alors assumés par les cantons et les communes. Ce principe n'est absolument pas contesté; le Parlement l'a confirmé à l'occasion des précédentes révisions. La finalité première de l'assurance-chômage est de compenser (à 70 ou 80 %), pour un temps limité, la perte de revenu des chômeurs et non pas d'assurer leur prise en charge à long terme s'ils n'acquièrent pas de nouvelles périodes de cotisation. Il va

3 Widmer, R. und Schmid, H. (1999): Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende? Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität de Saint-Gall

2133 de soi que l'institution d'une assistance aux chômeurs dans le cadre de l'assurance-chômage alourdirait sensiblement la charge financière de cette dernière.

1.2.3.4 Retraite anticipée financée par l'assurance-chômage L'art. 65a visant à encourager la préretraite a été introduit à l'occasion de la révision de 1995 et l'ordonnance du même nom a été édictée dans la foulée pour une durée limitée. L'expérience ne s'est absolument pas révélée probante et a été abandonnée. Du reste, l'assurance dispose aujourd'hui déjà d'une large panoplie d'allègements en faveur des chômeurs âgés. Un financement des retraites anticipées serait source de dépenses supplémentaires. Il n'incombe donc pas à

l'assurance-chômage de régler la question des retraites anticipées. 1.2.3.5 Suppression des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries Ces deux instruments visent à prévenir le chômage en période de récession économique passagère ou de pertes de travail causées par les conditions météorologiques. L'abolition de ces deux types d'indemnité avait déjà été envisagée lors de la révision de 1995, mais le Parlement décida finalement de les conserver. Par ailleurs, il est impossible de dire avec certitude si les entreprises ne touchant plus ces prestations licencièrent du personnel et si les économies réalisées grâce à cette suppression ne seraient pas entièrement annulées par une nouvelle montée du chômage. Face à ce constat, la commission d'experts a abandonné l'idée d'une suppression des indemnités. Le législateur a également maintenu l'indemnisation des pertes de travail imputables à l'absence de clientèle due aux conditions météorologiques, qui s'inscrit dans la même ligne que les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries. Cet instrument, qui couvre les pertes n'entrant pas directement dans le cadre des indemnités précitées, a été très peu sollicité depuis son introduction. Il pourrait cependant se révéler très important pour la branche du tourisme dans certaines circonstances et permettrait de maintenir des emplois. 1.2.3.6 Modulation des cotisations en fonction des risques Certes, une partie des employeurs et des travailleurs sont plus prompts à résilier les rapports de travail qu'ils ne le feraient s'ils devaient supporter eux-mêmes les coûts de ce geste (incitation à rebours de l'assurance). Ils se font ainsi en quelque sorte subventionner par la bande par ceux qui optent pour des situations d'emploi plus stables. Ce subventionnement par la bande est dû certes aux problèmes structurels de l'économie, mais aussi – et surtout – au comportement des employeurs et non à celui des travailleurs, comme l'a révélé une expertise<sup>4</sup>. Mais prévoir une modulation des primes en fonction des risques pour les seuls employeurs exigerait une modification

4 Sheldon, G. (2000): Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Bâle.

2134 de la Constitution. Cela compliquerait et renchérirait l'exécution: en effet, l'AVS ne pourrait plus se charger de l'encaissement des cotisations AC, car elle opère avec un système qui ignore toute différenciation entre branches et professions. La Direction du travail du seco va néanmoins mettre sur pied un système de contrôle capable de déterminer d'où proviennent et où vont les subventions croisées pour pouvoir ensuite, le cas échéant, mettre en route des mesures adéquates et, par la publicité faite autour de ces pratiques, provoquer peut-être des changements de comportement. 1.2.3.7 Abaissement du taux d'indemnisation Un abaissement du taux d'indemnisation a été envisagé; mais, comme le peuple avait déjà refusé en 1997 une diminution de 2 %, la commission d'experts en a abandonné l'idée. Si les taux suisses peuvent paraître relativement élevés en comparaison internationale, une comparaison sur la base de ce seul taux est cependant très difficile: certains pays connaissent le principe du taux net et les chômeurs n'ont pas à payer encore sur leurs indemnités par exemple des primes à l'assurance-maladie et/ou des impôts. 1.2.3.8 Prise en compte du revenu familial La prise en compte du revenu familial mettrait fortement à mal le principe d'assurance. En outre, égaliser la situation entre les assurés dont le partenaire exerce une activité lucrative et les assurés dont le partenaire n'exerce pas d'activité lucrative n'est pertinent que si cette égalisation s'applique à toutes les formes de cohabitation partenariale, ce qui, en l'état actuel du droit civil, s'avérerait très difficile. Cela compliquerait de surcroît sensiblement l'exécution. 1.2.3.9 Indemnités journalières

dégressives Il n'est pas prouvé scientifiquement que l'introduction d'une dégressivité modifie le comportement des assurés. Elle pénaliserait surtout les chômeurs de longue durée et augmenterait les cas d'assistance. De plus, elle entraînerait d'importants frais supplémentaires en matière d'informatique. Si les indemnités journalières sont relativement élevées en comparaison internationale, la pression exercée en contrepartie sur les chômeurs par un vaste système de placement, de réinsertion et de contrôle et un sévère dispositif de sanctions est, elle aussi, relativement forte. Une pression supplémentaire par la dégressivité ne s'avère dès lors pas indiquée.

### 1.2.3.10 Prolongation des délais d'attente

Une prolongation serait contraire aux engagements internationaux de la Suisse, qui a ratifié, le 17 octobre 1990, la Convention no 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage. La Suisse pourrait certes dénoncer cette convention, mais au plus tard le 18 octobre 2001 pour le 17 octobre 2002. Se-

2135 lon cette convention, le délai d'attente ne peut dépasser 7 jours civils, ce qui représente cinq jours de travail (= indemnités journalières), soit déjà le délai d'attente prévu par le droit actuel. Des considérations politico-sociales plaident d'autre part contre une prolongation du délai d'attente: le législateur avait fixé la durée actuelle du délai d'attente selon ce qu'il considérait être «le minimum de prévoyance financière» qui pouvait être imposé aux salariés. Si cinq jours semblent encore supportables, 30 jours ne le seraient certainement plus. Un grand nombre de chômeurs n'ont que de faibles réserves financières, quand ils en ont, de sorte qu'une prolongation du délai d'attente les obligerait à recourir à l'assistance. Toute prolongation ne ferait donc qu'augmenter les dépenses d'assistance. Elle impliquerait aussi un lourd travail administratif.

### 1.2.3.11 Définition plus restrictive du travail convenable

La commission d'experts juge les critères actuels intrinsèquement bons. Ils peuvent même être taxés de plutôt sévères en comparaison internationale. Le problème réside non pas dans les critères eux-mêmes mais dans leur application, en particulier par les autorités judiciaires, qui diffère d'un canton à l'autre. Cette conséquence du fédéralisme ne peut cependant être corrigée par la loi, mais tout au plus dans le cadre de la fonction de surveillance, par des recours plus fréquents de l'organe de compensation auprès du Tribunal fédéral des assurances contre les décisions incorrectes des tribunaux cantonaux.

### 1.2.3.12 Mesures spéciales en faveur des régions particulièrement touchées par le chômage

Deux sortes de mesures ont été étudiées à ce titre par la commission d'experts: un développement des mesures relatives au marché du travail et une prolongation de la durée d'indemnisation à 520 jours au lieu de 400. Elles posent toutefois des problèmes d'exécution ardues à résoudre. Il est en effet difficile de définir les régions touchées et le caractère exceptionnel de la situation de manière à ne pas ouvrir la porte à une application générale à toutes les régions ou au plus grand nombre d'entre elles. Sans compter que les régions économiques ne se recoupent pas avec les frontières cantonales, ce qui compliquerait encore l'exécution. De même, domicile et bassin d'emploi ne coïncident pas forcément. La Direction du travail du seco va néanmoins mettre sur pied un système de contrôle permettant de déterminer quelles sont les régions exceptionnellement touchées par le chômage afin de pouvoir prendre ensuite des mesures appropriées.

### 1.2.3.13 Remplacement des indemnités journalières par une indemnité mensuelle

Cette question a été étudiée. Le remplacement des indemnités journalières par une indemnité mensuelle ne résoudrait pas les problèmes administratifs découlant au jourd'hui du système des indemnités journalières.

2136 

### 1.2.3.14 Indemnités journalières entre les périodes de service militaire

 La commission d'experts est absolument d'avis qu'il faut continuer, comme cela s'est fait jusqu'à présent et

comme l'admet le Tribunal fédéral des assurances, à dé- nier l'aptitude au placement entre deux périodes de service militaire; elle souligne qu'il n'appartient pas à l'assurance-chômage de couvrir la perte de gain de ces mili- taires; c'est plutôt au Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de chercher une solution. La prise en charge par l'assurance- chômage coûterait au demeurant cher à cette dernière. Un changement de pratique obligerait en outre à couvrir de même la perte de gain d'autres catégories de person- nes, par exemple des étudiants entre les semestres. Cela gonflerait encore les coûts supplémentaires. Dans sa réponse à la motion de la CER du 9 mai 2000, le Conseil fédéral a promis de chercher une solution, solution qui devrait être trouvée éven- tuellement dans une révision du régime des allocations pour perte de gain et non dans le cadre de l'assurance-chômage.

### 1.2.3.15 Modification de la structure d'exécution actuelle

Il convient de conserver les structures d'exécution et les mesures d'intégration mises en place par la révision de 1995 (offices régionaux de placement, mesures de marché du travail), car elles ont fait la preuve de leur efficacité. Elles seront plus efficaces encore lorsque la révision dite technique de la LACI, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, déploiera ses effets. Les études faites pour la révision technique ont conclu entre autres que la multiplicité des caisses (coexistence de caisses publiques et pri- vées) était une bonne chose, une conclusion à laquelle adhère la commission d'experts.

### 1.2.3.16 Séparation entre l'assurance dans la LACI et l'encouragement de l'emploi dans une nouvelle loi sur la promotion du travail

La LACI traite à la fois des aspects de technique des assurances, du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail. Ces deux derniers domaines, en particulier le service public de l'emploi, sont régis en outre par la loi sur le service de l'emploi (LSE). L'idée de séparer les domaines – régler l'aspect de technique des assurances dans la LACI et les autres aspects dans une nouvelle loi sur la promotion du travail (LPT), avec des modes de financement différents (cotisations salariales pour la LACI, fonds publics pour la LPT) – a fait l'objet d'un examen approfondi. Cette séparation serait cependant délicate et peu pertinente, car la législation actuelle assure une parfaite cohérence entre l'objectif de compensation du revenu et l'objectif de réinsertion rapide. En outre, le nouveau projet prévoit une participation des pouvoirs publics au financement de l'assurance-chômage; donc, de ce point de vue aussi, une séparation n'est pas indiquée.

2137

### 1.2.3.17 Développement des mesures de marché du travail dans le sens de la prévention

Le Conseil fédéral est conscient qu'une prévention efficace constitue la meilleure arme contre le chômage. Les personnes menacées de chômage imminent, c'est-à-dire celles qui ont déjà reçu leur congé, bénéficient aujourd'hui déjà de la panoplie d'instruments placement/conseil et des mesures de marché du travail (prévention pendant le délai de congé dans le but d'éviter le chômage). En outre, depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LACI adoptée le 23 juin 2000, l'exécution de l'assurance-chômage est axée sur les résultats; ce système incitera par lui-même à utiliser les instruments disponibles le plus tôt possible. La rapidité avec laquelle évoluent les exigences du marché du travail en matière de qualifications pose avec une insistance accrue la question de savoir s'il ne faut pas offrir des mesures de prévention (en particulier des mesures de perfectionnement) à tous les travailleurs affiliés à l'assurance ou au moins à certains groupes à risques (prévention générale). Le Conseil fédéral a néanmoins renoncé à développer, dans le cadre de cette révi- sion, les mesures de marché du travail dans le sens de la prévention générale pour les raisons exposées ci-après. Une prévention générale efficace inclurait les domaines les plus divers de la politi- que de la formation et de la politique des étrangers. Dans ce sens, la

prévention générale est une mission transversale qui doit être assumée par différentes autorités aux niveaux fédéral et cantonal. Dans son message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle et dans son rapport du 18 septembre 2000 intitulé «Eléments de réflexion d'une politique fédérale en matière de formation continue», le Conseil fédéral expose sa stratégie en matière de formation continue. Il entend poursuivre dans la voie esquissée dans ces documents et traiter le thème de la formation continue dans le contexte de la révision de la loi sur la formation professionnelle. Avant de lancer d'autres mesures dans ce domaine, il faut commencer par ancrer dans la loi, mettre en œuvre et évaluer les mesures proposées dans le message susmentionné. Une extension des instruments disponibles aux personnes qui cumulent plusieurs facteurs de risques mais ne sont pas menacées de chômage dans l'immédiat signifierait faire endosser à l'assurance des tâches supplémentaires dans le domaine de la formation et de la politique des étrangers. Elles entraîneraient d'importantes dépenses supplémentaires. Vu l'étroitesse de la marge de manœuvre tant du côté des prestations que de celui du financement, le Conseil fédéral juge inopportun d'insérer la prévention générale dans l'assurance-chômage. Enfin, l'art. 35 du projet de loi sur la formation professionnelle charge les cantons de pourvoir à une offre de cours de formation continue correspondant aux besoins. Il leur incombe de contribuer à la prévention du chômage par des mesures de prévention appropriées, par exemple dans le secteur de la formation ou de la politique des étrangers. La révision de 1995 a largement déchargé les cantons des coûts des offices régionaux de placement et des mesures de marché du travail, les reportant sur le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Pour toutes ces raisons, un nouveau transfert de tâches et de coûts des cantons à l'assurance-chômage n'est pas justifié.

2138 En encourageant judicieusement la collaboration interinstitutionnelle (nouvel art. 85e), la présente révision entend contribuer, dans l'optique de l'assurance-chômage, à mieux assumer cette tâche transversale.

1.2.3.18 Restriction des droits à l'assurance-chômage pour les requérants d'asile et les personnes à protéger Le but du séjour des requérants d'asile et des personnes à protéger diffère fondamentalement de celui de l'assurance-chômage qui est la réinsertion rapide et durable des chômeurs sur le marché du travail. Deux mesures ont été examinées en conséquence concernant ces deux catégories de personnes: une prolongation à 24 mois de la période minimale de cotisation et une exclusion temporaire de l'assurance. La prolongation de la période minimale de cotisation enfreint l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et dans la Convention no 168 de l'OIT mentionnée plus haut. Une exclusion temporaire de l'assurance imposerait un surcroît de travail administratif aux autorités en charge du marché du travail et aux caisses de compensation AVS chargées d'encaisser les cotisations à l'assurance-chômage, réduisant ainsi presque à néant les économies qu'une telle mesure permettrait de réaliser. La commission d'experts a donc renoncé à toutes mesures restreignant les droits à l'assurance-chômage pour les requérants d'asile et les personnes à protéger.

1.2.3.19 Libération des conditions relatives à la période de cotisation pour les personnes qui se sont consacrées à des proches impotents L'avant projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les handicapés, mis en consultation le 5 juin 2000, proposait d'étendre le champ d'application de l'art. 13, al. 2bis, LACI: la période consacrée à l'assistance d'un proche touchant une rente d'invalidité devait être expressément assimilée à la période éducative. Il suggérait, à titre d'alternative, d'étendre l'interprétation de l'art. 14, al. 2, LACI (libération des conditions relatives à la période de cotisation). Les milieux consultés ayant préféré la première solution à la seconde, pour des raisons de

transparence et de sécurité du droit, il a été décidé d'abandonner l'examen de cette question dans le cadre de la loi sur l'égalité des handicapés et de lui chercher une solution lors de la révision de la LACI 2003 (voir message du 11 décembre 2000 relatif à la loi sur l'égalité pour les handicapés, ch. 4.4.6). La révision de la LACI 2003 propose d'abroger l'art. 13, al. 2bis, LACI, comme le préconisait la motion Baumann, et de le remplacer par une nouvelle réglementation à l'art. 9b. Le temps consacré à l'éducation de ses propres enfants ne comptera plus comme période de cotisation mais ouvrira droit à une prolongation de deux ans du délai-cadre de cotisation. Ainsi, pendant un temps fixé par la loi, les assurés ne perdront plus les droits acquis au moment de la naissance d'un enfant. Une règle analogue pour les personnes qui se sont consacrées à des parents impotents a été par contre délibérément écartée: la nouvelle conception impliquant la reprise de l'activité lucrative après la période éducative suppose en effet un changement de statut planifiable, ce qui n'est normalement pas le cas pour les personnes qui se consacrent à un

2139 parent handicapé car la décision de changer de statut ne dépend pas de leur seule volonté. L'analyse a d'ailleurs montré que la couverture sociale apportée par l'art. 14, al. 2, LACI, était suffisante. Les personnes contraintes de travailler à la suite de l'invalidité ou du décès de leur conjoint ou pour des raisons semblables, ou pour cause de suppression d'une rente d'invalidité (la leur ou celle de l'invalidé dont elles s'occupaient) sont libérées aujourd'hui déjà des conditions relatives à la période de cotisation. Elles ont droit tant à l'indemnité de chômage qu'à toutes les autres prestations prévues par la LACI, et, en particulier, aux prestations de conseil de l'ORP et aux mesures de marché du travail. Il convient de relever, en outre, que la notion de «raisons semblables» est prise dans une acception très large permettant d'appliquer la disposition à des situations très diverses. Quant au vœu de transparence et de sécurité du droit exprimé, à propos de l'art. 14, al. 2, LACI, lors de la consultation sur la loi sur l'égalité pour les handicapés, une réponse pourra y être apportée dans la révision de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), qui fera suite à celle de la LACI.

### 1.3 Résultats de la procédure préliminaire

#### 1.3.1 Motion 98.3525 (Assainissement de l'assurance-chômage)

En adoptant la motion 98.3525, le Parlement a fixé le calendrier des travaux de révision et quelques-uns de leurs objets.

a) Texte de la motion du 6 novembre 1998 (sans développement) Le Conseil fédéral présente jusqu'à l'hiver 2000 un projet de révision pour assainir l'assurance-chômage, de sorte qu'il ne soit plus possible de prélever que 2 % de cotisation salariale et que les cantons et la Confédération ne doivent plus fournir des paiements au titre de l'assurance-chômage.

b) Avis du Conseil fédéral Le programme de stabilisation 1998 prévoit la reconduction temporaire du troisième % de cotisation salariale (y compris relèvement de la limite des revenus soumis à cotisation) et le relèvement de la limite des revenus hors plafonds soumis au deuxième % de cotisation; et cela jusqu'à fin 2003. Demander la suppression de tout paiement à l'assurance-chômage de la part des cantons et de la Confédération présuppose, d'un côté, l'abandon de la contribution à fonds perdus de la Confédération (5 % des dépenses de l'assurance-chômage) et, de l'autre, l'équilibre des comptes de l'assurance (de sorte que les pouvoirs publics n'aient plus à fournir des prêts pour couvrir le déficit). Le DFE a élaboré le calendrier de la prochaine grande révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Ce calendrier prévoit, comme le demande la motion, de présenter un projet de révision au Parlement en hiver 2000. Si les débats parlementaires ne traînent pas, la nouvelle loi et l'ordonnance adaptée en conséquence pourraient entrer en vigueur le 1er janvier 2003, et ainsi prendre le relais des mesures

2140 temporaires extraordinaires de financement inscrites au programme de stabilisation 1998. Dans le cadre de cette grande révision, des décisions devront forcément être prises concernant les prestations et le financement de l'assurance. La variante d'un taux de cotisation de 2 % pour un nombre défini de chômeurs sera examinée. En tout état de cause, le Conseil fédéral ne pourra pas se déterminer sur un taux fixe non lié au nombre de chômeurs. Opter pour un taux fixe de 2 % sans égard au nombre de chômeurs impliquerait par la force des choses une réduction des prestations en cas d'augmentation du chômage, alors que c'est précisément en phase de récession qu'une bonne assurance-chômage s'avère particulièrement importante. Le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat. Elle a été adoptée par les deux Chambres sous forme de motion.

### 1.3.2 Procédure préliminaire

#### 1.3.2.1 Objectifs de la révision

La révision poursuit les objectifs suivants: – remplacer le système extraordinaire de désendettement de l'assurance par un mode de financement insensible aux fluctuations conjoncturelles; – tenir compte de l'impact des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE; – analyser la panoplie d'instruments à disposition et étudier de nouveaux instruments; – améliorer la systématique de la loi, accroître sa transparence et sa cohérence; – optimiser le service de placement professionnalisé et l'emploi des mesures de marché du travail; – adapter la durée d'indemnisation compte tenu de l'amélioration des prestations d'insertion; – maintenir le montant des prestations à son niveau; et – améliorer diverses questions d'exécution.

#### 1.3.2.2 Commission d'experts / Commission de surveillance

Le projet a été préparé avec l'assistance et les conseils d'une commission d'experts composée de représentants de la Conférence des chefs des Départements cantonaux de l'économie publique, de l'Association des offices suisses du travail, des caisses de chômage publiques et privées, des partenaires sociaux, des milieux scientifiques, de l'Administration fédérale des finances, de l'Office fédéral des assurances sociales et de la Direction du travail du seco. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage en a également débattu.

2141

#### 1.3.2.3 Divergences par rapport à la motion

Contrairement à ce que demande la motion, le présent projet de révision prévoit, d'une part, une participation de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance et, d'autre part, le maintien du déplafonnement partiel du salaire soumis à cotisation avec cotisation de 1 % sur la tranche déplafonnée.

##### a) Participation de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance

Au sein de la commission d'experts, les partenaires sociaux se sont opposés à ce que l'assurance finance dorénavant seule des tâches qui, jusqu'à la révision de 1995, étaient financées en majeure partie par la Confédération et les cantons (service public de l'emploi, mesures de marché du travail) et n'entrent pas de ce fait dans ses tâches premières. Les cantons ont d'ailleurs toujours participé aux coûts des mesures de marché du travail (MMT). Depuis l'institution des offices régionaux de placement (ORP) et le développement des mesures de marché du travail (MMT), deux mesures prises dans le cadre de la révision de 1995, tous les coûts des ORP et une grande partie des coûts des MMT ont été pris en charge par l'assurance pour pouvoir lutter selon une stratégie coordonnée, contre le chômage élevé. Les cantons ont bénéficié de surcroît, lors de la révision de 1995, d'un allègement de leurs dépenses d'assistance puisque l'allongement de la durée d'indemnisation, d'une part, l'efficacité accrue d'un service de placement professionnel et le développement des mesures de marché du travail, de l'autre, ont contribué à diminuer les cas d'assistance. De ce point de vue aussi, il est juste qu'ils participent un peu plus aux coûts de l'assurance (voir aussi ch. 3.1.2.3). Si l'on veut doter l'assurance d'un nouveau régime de financement prévisible et équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, en

maintenant dans une certaine mesure le niveau de prestations de l'assurance malgré le retour à un taux de cotisation de 2 %, même assorti d'un allongement raisonnable de la période de cotisation et d'un raccourcissement également modéré de la période d'indemnisation, une participation financière de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'assurance afférentes aux ORP et aux MMT s'avère indispensable. Le présent projet de révision prévoit en conséquence de remplacer les contributions à fonds perdus requises jusqu'ici de la Confédération dans les circonstances extraordinaires (1999: 246 millions de francs) et la quote-part des cantons aux coûts des MMT (1999: 75 millions de francs) par une subvention annuelle fixe de la Confédération et des cantons. b) Reprise du déplafonnement avec un taux de cotisation de 1 % sur la tranche de salaire déplafonnée La participation fixe de la Confédération et des cantons ne suffira pas à elle seule à maintenir le niveau des prestations, même compte tenu d'un allongement raisonnable de la période de cotisation et d'un raccourcissement également modéré de la période d'indemnisation. La reprise du déplafonnement, avec un taux de cotisation de 1 % sur la tranche de salaire déplafonnée apparaît en l'occurrence indispensable,

2142 sauf à réduire encore les prestations et à s'exposer au désaveu certain du peuple dans un scrutin populaire (voir ch. 1.3.3.2 «Résultats de la consultation»). c) Conséquences d'un respect à la lettre de la motion Les solutions proposées dans le présent projet de révision sont les seules à même de garantir un financement équilibré de l'assurance-chômage. Renoncer, comme le veut la motion, à la participation financière des cantons et de la Confédération de même qu'à la perception d'une cotisation de 1 % sur la tranche de salaire déplafonnée se traduirait par des pertes de recettes de 535 millions de francs par an (voir ch. 3.1.2.1). Ces pertes de recettes mettraient sérieusement en péril l'équilibre financier à long terme de l'assurance et devraient forcément être compensées par de nouvelles réductions des prestations. Pertes de recettes millions de francs – Participation de la Confédération et des cantons – Reprise du déplafonnement avec cotisation de 1 % 400 135 Total 535 Compensation des pertes de recettes (économies supplémentaires possibles par rapport au projet) millions de francs a. IC: droit maximum à 300 indemnités journalières (pour une période minimale de cotisation de douze mois) b. IC: période minimale de cotisation de 18 mois (pour un droit maximum à 400 indemnités journalières) c. IC: délai d'attente général d'un mois d. Suppression des ORP, des services LMMT et des autorités cantonales (économie des frais d'administration) e. Suppression des services LMMT et des mesures de marché du travail (MMT) (économie des frais d'administration et de projet) 276 458 173 362 463 Aucune de ces mesures d'économies ne suffirait à elle seule à compenser la perte de recettes de 535 millions de francs. Il faudrait donc en combiner plusieurs. Qui plus est, les mesures mentionnées aux let. d et e ne seraient pas d'authentiques mesures d'économies car, si ces organes d'exécution étaient supprimés, la réinsertion deviendrait plus difficile, les chômeurs resteraient plus longtemps au chômage et auraient plus de risque d'y retomber, ce qui augmenterait à nouveau le taux de chômage et donc les dépenses<sup>5</sup>.

5 Cette analyse est confirmée par les résultats de l'étude d'évaluation des ORP (Imboden, C., Egger, M. et al. (1999): Etude d'évaluation des ORP. Rapport final. Publications OFDE. Contributions à la politique du marché du travail No 14.) et de l'étude d'évaluation des mesures de marché du travail (Egger, M., Birchler, U. et al. (2000) Evaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du travail. Rapport final. Etude mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail No 8).

2143 d) Conclusions Ces considérations démontrent qu'il est impossible de donner totalement suite à la motion. En proposant d'assurer la majeure partie du financement d'une assurance résistante à la conjoncture par des cotisations de 2 %, le présent projet y répond néanmoins largement. La motion peut dès lors être considérée comme satisfaite et donc classée.

1.3.3 Procédure de consultation 1.3.3.1 Ouverture Par décision du 18 septembre 2000, le Conseil fédéral avait chargé le Département fédéral de l'économie d'organiser la procédure de consultation sur le présent projet de révision. Au total 90 organismes ont été invités à faire connaître leur avis jusqu'au 7 décembre 2000. 1.3.3.2 Résultats Ce sont 69 réponses à la consultation qui sont arrivées dans les délais. Le calendrier étant très serré, les avis qui sont parvenus après le 11 décembre 2000 n'ont pu être pris en considération (voir annexe 1; abréviations utilisées pour les organismes consultés). Relèvement du plafond (art. 3) / Taux de cotisation de 3 % (art. 4a) Deux cantons (BE, GR), les partis politiques PRD, PDC, UDC, PLS et les organisations d'employeurs demandent la suppression du «déplafonnement». Le PS et les organisations syndicales en revanche sont pour son maintien à un taux de 2 %. Certains partis politiques et associations voudraient même qu'une cotisation de 3 % soit perçue sur la tranche de salaire déplafonnée. Le PS est opposé à un retour au taux de 2 % avant la fin de 2003. L'UDC par contre demande que cet abaissement intervienne à la fin de 2001 déjà, l'USAM à la fin de 2002. Certains partis et associations demandent le maintien définitif du taux à 3 %. D'autres encore souhaitent son abaissement par paliers. D'autres enfin préféreraient l'adaptation annuelle du taux de cotisation et du déplafonnement selon l'état des réserves du fonds. Les caisses de compensation de l'AVS (qui perçoivent les cotisations de l'assurance-chômage) signalent qu'une adaptation du taux de cotisation ne devrait intervenir qu'en début d'année, car une modification de tout le système dans le courant de l'année serait trop compliquée.

Financement (art. 90 à 90c) Tous les organismes consultés reprochent à ce nouveau mode de financement d'être fixé à trop court terme et font valoir que l'ensemble d'un cycle conjoncturel ne peut de ce fait être pris en compte. Les deux tiers des cantons estiment qu'une participa-

2144 tion des cantons est en réalité en contradiction avec les règles de la nouvelle péréquation financière; mais étant donné qu'ils participent aujourd'hui déjà aux coûts des MMT, refuser toute participation ne serait pas réaliste. Ils soulignent cependant qu'une participation ne se justifierait que dans les périodes où les ressources du fonds et les cotisations ne suffisent plus à couvrir les dépenses de l'assurance. En outre, ils estiment (à l'instar du PS) qu'une limite supérieure de 10 milliards de francs devrait être fixée pour le montant de la fortune, ce qui permettrait de disposer de plus de moyens pour les périodes de récession. Trois cantons (UR, SZ, VD) et l'UDC sont même opposés à une participation financière, arguant qu'elle serait anti-constitutionnelle. Les organisations syndicales en revanche demandent une participation des cantons pour tous les frais des ORP et des MMT, donc sans limite supérieure de 100 millions de francs. D'autres organisations demandent que les cotisations salariales soient adaptées chaque année en fonction des réserves du fonds, qui peuvent varier de 5 à 10 milliards de francs. Allongement de la période de cotisation (art. 13, al. 1) L'allongement de six à douze mois de la période minimale de cotisation est approuvé par 38 organismes consultés; cinq d'entre eux (SSfv, SBKV, Actl, Scul, NE) demandent toutefois une réglementation spéciale pour les cas particuliers. Le canton de Vaud demande en outre que les frais d'assistance supplémentaires en découlant soient pris en charge par la Confédération. Les cantons de Zurich et de Schwyz souhaitent une modulation de la période de cotisation et de la durée

d'indemnisation, le canton de Zoug aimerait que l'on maintienne la période de cotisation à six mois au moins pour les personnes de plus de 50 ans. Alors que cinq organismes consultés (UDC, UPS, Ecos, USAM, GaS) estiment que la période de cotisation de douze mois est trop courte, 19 organisations (LU, TG, GE, PS, PST, USS, CSC, ErfAA, UVS, SIB, CGAS, SYNA, COFF, PCS, StZH, FEPS, CCSit, FAE, CSDE) sont favorables au maintien d'une période minimale de cotisation de six mois. L'ADC estime qu'il faut fixer la période de cotisation à six mois même si l'assuré n'est pas au chômage pour la première fois. Raccourcissement de la période d'indemnisation (art. 27) Au total, 46 organismes consultés sont favorables à un raccourcissement de la période d'indemnisation; les cantons de Neuchâtel et de Vaud y mettent toutefois la condition que le Conseil fédéral soit habilité à rallonger cette durée en cas d'aggravation du chômage. Le canton de Vaud demande en outre que la Confédération prenne à sa charge les frais supplémentaires d'assistance découlant du raccourcissement de la période d'indemnisation. En outre le PDC souhaite, si la période d'indemnisation était raccourcie, que le Conseil fédéral soit habilité à adapter la limite supérieure de la période d'indemnisation en fonction de la situation économique et de l'âge des assurés. De l'avis du canton de Zurich, les chômeurs devraient avoir droit à 520 indemnités journalières dès l'âge de 50 ans. Tout en se prononçant pour le maintien de la durée actuelle d'indemnisation, le canton de Zoug et les organisations salariales (USS, ErfAA, SIB et SYNA) demandent néanmoins eux aussi qu'en cas de raccourcissement de la période d'indemnisation la réglementation d'exception pour les chômeurs âgés soit applicable aux travailleurs dès l'âge de 50 ans. Selon l'ACC et la FSIH, toutes les personnes âgées de 55 ans révolus et ayant cotisé douze mois devraient avoir droit à 520 indemnités journalières. 16 organismes

2145 consultés (LU, ZG, SH, GE, CGAS, PS, PST, CSC, Verts, USS, ErfAA, SIB, SYNA, COFF, PCS, FEPS) sont favorables au maintien du chiffre de 520 indemnités journalières, le canton de Schaffhouse y mettant la condition d'une durée minimale de cotisation de douze mois. Sont partisans d'un raccourcissement plus important de la durée d'indemnisation l'UDC, Ecos, USAM, UPS et GaS: l'UDC veut fixer ce chiffre à 250 pour tous les assurés, Ecos, USAM et GaS à 260 pour les personnes de moins de 55 ans. USAM et GaS souhaitent toutefois que l'on fixe la durée de cotisation à 18 mois et UPS voudrait que la période d'indemnisation soit échelonnée en fonction de l'âge et de la durée de cotisation. En ce qui concerne la réglementation d'exception en faveur des assurés qui se retrouvent au chômage peu avant l'âge ouvrant droit à une rente AVS, 31 organismes consultés au total sont favorables à la variante soumise à consultation qui habilite le Conseil fédéral à augmenter le nombre des indemnités journalières de 120 et à prolonger le délai-cadre d'indemnisation de 24 mois. L'UDC et l'USAM sont partisans du maintien de la réglementation actuelle, en vertu de laquelle la période d'indemnisation ne peut être prolongée de 120 jours que pour les assurés qui sont devenus chômeurs, au cours des deux ans et demi précédant l'âge de la retraite AVS. Le PRD et l'UPS sont opposés à une telle réglementation, car elle équivaldrait à un financement d'une retraite anticipée. Période éducative (art. 9b et 14a) Une courte majorité des organismes ayant répondu à la consultation donne la préférence à la variante prévue à l'art. 14a (14 cantons, le PS et 7 associations y sont favorables, l'USS et le SIB voudraient cumuler les deux variantes, la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes souhaite le maintien de la réglementation en vigueur, alors que les autres avis soutiennent l'art. 9b): ils justifient leur position en soulignant que cette réglementation sert mieux l'objectif, important pour l'économie, d'intégrer dans le marché du travail les femmes et la population

étrangère résidant en Suisse. Les partisans de l'art. 9b arguent que cette disposition répond mieux aux principes et idées directrices de l'assurance-chômage, car seules peuvent en bénéficier les personnes qui ont exercé une activité lucrative en Suisse et ont ainsi prouvé qu'elles sont employables sur le marché du travail. Les organismes consultés approuvent l'abandon de la condition touchant la nécessité économique, ce qui facilite la réinsertion sur le marché du travail des assurés qui se sont consacrés à des tâches éducatives. La majorité des syndicats est favorable à l'adoption des deux variantes. Deux organisations rejettent les deux variantes. Une petite minorité aimerait ne rien changer, c'est-à-dire conserver l'art. 13, al. 2bis, que le projet propose d'abroger. Prestations volontaires de l'employeur en cas de résiliation des rapports de travail (art. 11a) Le projet présentait deux variantes. La nécessité de créer une base légale a fait l'unanimité. Deux cantons (GE, NE) et quelques organisations (PST-POP, USAM, FRSP, CGAS, PCS, FEPS, CCSit) proposent d'abandonner totalement toute imposition. Une très forte majorité donne la préférence à la variante deux, car elle est plus

2146 facilement applicable et n'empêche pas les employeurs de verser des prestations volontaires dans les classes de salaire moyennes et inférieures. Quatre cantons (BE, BL, VS, NE) proposent de fixer comme plafond la moitié du gain assuré maximal. Le PDC et l'USS demandent que soit fixée une réglementation d'exception pour les cas où les prestations volontaires des employeurs sont affectées à la prévoyance professionnelle obligatoire. Prise en charge d'une partie des primes de l'assurance-accidents non professionnels (art. 22a, al. 4) La grande majorité des cantons, les partis bourgeois (PRD, PDC et UDC) et les organisations patronales se prononcent pour le maintien de la solution actuelle (proposition 1) et donc contre la prise en charge par le fonds d'une partie (un tiers) des primes de l'assurance-accidents non professionnels. Six cantons (ZH, BE, ZG, VD, NE et GE), la CNA et les organisations de travailleurs optent pour la seconde variante et donc pour cette participation. Les tenants de la première solution reprochent à la seconde de ne pas respecter le principe du fauteur-payeur. Ils jugent injustifiée, au regard des coûts supplémentaires qu'elle entraînerait pour le fonds (quelque 32 millions de francs), une augmentation générale en termes nets de l'indemnité de chômage déjà relativement élevée en comparaison internationale. Les tenants de la seconde solution voudraient aller plus loin encore et souhaiteraient que la caisse prenne en charge – comme c'est la règle dans la plupart des entreprises – au moins la moitié des primes à l'assurance-accidents non professionnels: les chômeurs ne doivent pas être doublement pénalisés en payant des primes plus élevées que les non-chômeurs. Indemnités journalières en cas d'incapacité partielle ou passagère de travail (art. 28) Les organismes consultés approuvent presque sans exception la séparation entre indemnités journalières pour maladie et indemnités journalières pour maternité. Seuls un canton (GR), un parti politique (UDC) et une association (UPS) refusent le droit à des indemnités journalières après l'accouchement. La plupart des organismes consultés estiment que les huit semaines qui suivent l'accouchement sont couvertes avec 40 indemnités journalières. Une augmentation des indemnités journalières pour maladie de 34 à 44 a été refusée par quelques cantons et organisations au motif qu'il s'agirait d'une augmentation des prestations. D'autres participants à la consultation ont jugé eux aussi qu'il fallait fixer le nombre d'indemnités journalières à 40. Délai d'attente pour l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail ou en cas d'intempéries (art. 32 et 43) La majorité des organisations consultées est favorable au maintien du système en vigueur (10 cantons et 4 associations sont pour le maintien, le canton d'Uri, le PRD, le PDC et 5 associations sont pour une nouvelle réglementation). La

participation pro-

2147 portionnelle proposée dans le projet a été majoritairement rejetée, car elle complique inutilement l'exécution et exigerait en outre beaucoup de travail administratif. Les intervenants font néanmoins remarquer qu'il est important de maintenir un seuil suffisamment élevé pour l'ouverture du droit (de manière à exclure les arrêts de travail très courts donnant facilement lieu à des abus). Modifications relatives aux MMT (art. 59 à 75) Les modifications proposées, notamment la restructuration plus cohérente du chap. 6, sont approuvées dans leur principe par la majorité des organismes consultés. 64 d'entre eux sont favorables au point principal, à savoir la création d'une norme de délégation en vertu de laquelle le Conseil fédéral peut habiliter l'organe de compensation à déléguer aux cantons la compétence de décision sur les demandes de subventions pour des mesures collectives de formation et d'emploi jusqu'à un montant maximum fixé par le Conseil fédéral (art. 59c). Seuls les syndicats (USS, SIB, CSC et SYNA) ainsi que le groupe d'échange d'expériences des caisses de chômage des organisations syndicales souhaitent que ces demandes soient traitées par les commissions tripartites. Le Parti socialiste suisse propose, en contrepartie de la norme de délégation proposée, que le Conseil fédéral édicte des directives pour le contrôle de qualité des mesures de formation. Travail au noir (art. 6, 31, al. 4 et 42, al. 4) L'USAM et l'UPS suggèrent que l'on attende l'élaboration d'une éventuelle loi sur la lutte contre le travail au noir ou la révision de la LAVS avant de modifier la LA-CI. Plusieurs cantons demandent que seules soient introduites des mesures qui touchent exclusivement les employeurs et non pas les travailleurs. Il est proposé de faire rembourser à l'employeur jusqu'au double des indemnités en cas de chômage partiel ou en cas d'intempéries obtenues frauduleusement. Prévention Au total, 17 cantons (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BS, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TG, VS, NE), le PS, le PDC ainsi que divers autres organismes consultés demandent que soient inscrites dans la loi des mesures destinées à prévenir durablement le chômage. Ils insistent notamment sur la nécessité de prévoir des mesures visant à promouvoir l'employabilité, au regard du marché du travail, des travailleurs peu qualifiés. Collaboration interinstitutionnelle et intercantonale Au total, 16 cantons (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, VS, NE) demandent que figurent dans la loi des mesures destinées à favoriser une collaboration intensifiée et systématique des organes d'exécution des différentes branches des assurances sociales. Neuf cantons (LU, UR, SO, BL, SH, AI, SG, AG, VS) demandent en outre la création d'une base légale pour la collaboration intercantonale des organes d'exécution de la LACI.

2148 Mesures spécifiques pour les travailleurs difficiles à placer Dix cantons (LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BL, SH, AR, AG) estiment qu'il serait nécessaire de prévoir des mesures spécifiques pour les chômeurs qui sont difficiles à placer. 1.3.3.3 Evaluation et pondération Déplafonnement (art. 3), cotisation supplémentaire de 1 % (art. 4a) Le maintien du déplafonnement est un élément indispensable pour garantir le financement de l'assurance. Son maintien, mais assorti d'un abaissement à 1 % de la cotisation perçue sur la tranche de salaire déplafonnée, représente un compromis susceptible d'être accepté par la majorité. Le retour à un taux de cotisation de 2 % n'est pas contesté par la majorité des organismes consultés. Mais un abaissement avant l'extinction des dettes serait contraire à la volonté exprimée à l'époque par le législateur et créerait de mauvaises conditions de départ pour l'assurance-chômage révisée. Au demeurant, cette question n'est plus réglée à l'art. 4a mais dans les dispositions finales: il s'agit-là d'une mesure exceptionnelle limitée dans le temps

qui aurait dû être placée, au départ déjà, dans les dispositions transitoires. Si le taux de cotisation doit être modifié, il faut veiller à ce que cela se fasse au début de l'année. Une modification en cours d'année impliquerait en effet des travaux administratifs inutiles et coûteux, non seulement pour l'assurance et les caisses de compensation, mais aussi pour les employeurs qui doivent adapter les décomptes de salaires. Toute réduction ou adaptation des cotisations salariales dans le courant de l'année n'est donc pas adéquate. Financement (art. 90 à 90c) Fondamentalement, la réglementation proposée pour le financement doit permettre de tenir compte d'un cycle conjoncturel entier. Les comptes du fonds de compensation doivent donc être équilibrés à l'issue d'un cycle conjoncturel. La participation des fonds publics est justifiée du fait que l'assurance-chômage fournit également des prestations qui ne relèvent pas de l'assurance. Cette participation n'intervient pas seulement pendant les périodes de récession, mais chaque année, et empêche ainsi l'effet procyclique inhérent au mode de financement. La participation fixe est en outre prévisible pour les cantons et la Confédération. La révision de la LACI est conforme aux principes de la nouvelle péréquation financière. Le soutien des offices régionaux de placement (ORP) et des mesures de marché du travail (MMT) peut être considéré comme une tâche commune; il est donc juste que les pouvoirs publics participent à leur financement. Selon la Constitution, une participation des cantons n'est pas limitée uniquement aux temps «difficiles». Cette participation est d'ailleurs déjà une réalité et le présent projet l'augmente peu. Les services des ORP ne sont pas réservés exclusivement aux assurés; ils sont ouverts à tous les demandeurs d'emploi en général. C'est pourquoi une participation cantonale fixe, qui doit en premier lieu être considérée comme une contribution aux frais des ORP et des MMT, est légitime. Mais elle doit être plafonnée afin que la

2149 Confédération et les cantons versent des contributions calculables sur une base fixe et ne subissent pas des charges plus lourdes en période de récession. La variation de fortune maximale de + 5 milliards de francs à – 5 milliards de francs, proposée dans le projet, est maintenue. Le plafond de + 5 milliards de francs se ré- fère toutefois, et c'est nouveau, au capital propre, déduction faite des fonds de rou- lement de 2 milliards de francs nécessaires au fonctionnement de l'institution. Le plafond de la dette étant de – 5 milliards de francs, cela laisse une marge de manœu- vre financière de 10 milliards de francs, suffisante pour financer les prestations ser- vies à 220 000 chômeurs pendant deux ans. Allongement de la période de cotisation (art. 13, al. 1) Pour pouvoir financer à long terme

l'assurance-chômage, il faut aussi consentir des économies. Un allongement de la période minimale de cotisation de six à douze mois tient compte de cet impératif. Cette mesure se justifie notamment aussi du fait que les demandeurs d'emploi peuvent s'intégrer plus rapidement et plus durable- ment grâce à la professionnalisation du placement intervenue depuis 1995 et au dé- veloppement des mesures de marché du travail. Les analyses de la population de chômeurs ayant ouvert un nouveau délai-cadre en 1998 montrent en outre qu'une prolongation de la période minimale de cotisation touche surtout les personnes jeu- nes qui, en règle générale, retrouvent plus facilement un emploi. Elle ne devrait donc pas induire, en moyenne, d'augmentation des frais d'assistance. Si l'on se base sur les données de décembre 1999 concernant les bénéficiaires, les hommes et les fem- mes sont touchés dans une même mesure par un allongement de la période de coti- sation; on ne constate pas non plus de différence notable entre les régions linguisti- ques. Toutefois, un allongement plus important de la période minimale de cotisation, ainsi que quelques organismes consultés le demandaient, est contre-indiqué car il au- rait pour effet d'exclure de

l'assurance un nombre trop élevé de personnes. Quant à une modulation des périodes minimales de cotisation, elle irait à l'encontre de l'exigence d'une exécution aussi simple que possible. Diminution de la durée d'indemnisation (art. 27) La durée d'indemnisation a été augmentée en 1995 en raison de l'accroissement du chômage en Suisse. Toutefois, depuis la révision de 1995, le placement a été professionnalisé et les mesures de marché du travail ont été développées. Une réinsertion plus rapide sur le marché du travail s'en trouve facilitée, ce qui justifie une réduction de la période d'indemnisation et tient compte de l'impératif d'économies dans l'assurance-chômage. Un raccourcissement de la durée d'indemnisation accroît la pression sur les demandeurs d'emploi, les poussant à intensifier leurs recherches d'emploi et à faire preuve de plus de flexibilité en matière de salaire comme aussi de mobilité géographique et professionnelle. Il les contraint par ailleurs à participer plus tôt à une mesure de marché du travail. Comme les demandeurs d'emploi plus âgés peuvent continuer à percevoir 520 indemnités journalières, il est tenu compte du fait qu'en général ces personnes restent plus longtemps au chômage. Une réduction plus importante de la période d'indemnisation pour les jeunes travailleurs mettrait en revanche en péril leur réinsertion durable puisque, de ce fait, ces jeunes ne pourraient participer que peu de temps à une mesure de marché du travail. Une modulation de la période d'indemnisation en fonction de la durée de cotisation présenterait le même défaut, car les personnes ayant une biographie professionnelle irrégu-

2150 lière ont des périodes de cotisation plutôt courtes et ne pourraient donc plus, si la durée d'indemnisation était liée à la durée de cotisation, participer à des mesures efficaces de réinsertion durable. La réglementation d'exception habilite le Conseil fédéral à augmenter le nombre des indemnités journalières de 120 au maximum et à prolonger le délai-cadre de 24 mois au maximum pour les personnes qui sont tombées au chômage au cours des quatre ans qui précèdent l'âge donnant droit à une rente AVS. Elle tient ainsi compte du fait que les travailleurs plus âgés, proches de la retraite, ont les plus grandes difficultés à retrouver un emploi durable. En exerçant des emplois temporaires, ces personnes peuvent percevoir les indemnités auxquelles elles ont droit et 120 indemnités journalières supplémentaires pendant une durée de quatre ans, ce qui leur évitera de devoir recourir à l'aide sociale en attendant leur rente AVS. Période éducative (art. 9b et 14a) Bien qu'une faible majorité se dessine en faveur de l'art. 14a, la préférence a été donnée à l'art. 9b. Les organismes consultés approuvent en général la suppression de l'exigence de la nécessité économique. L'art. 9b donne suite à la motion Baumann transmise par les Chambres, qui demandait que l'assuré ait exercé une activité lucrative avant la période éducative. Prestations volontaires de l'employeur en cas de résiliation des rapports de travail (art. 11a) La variante 2, qui a eu la préférence des milieux consultés, a été reprise et adaptée. Comme le proposaient divers cantons, le plafond est fixé à la moitié du montant maximal du salaire annuel assuré (53 400 francs). Conformément au vœu émis lors de la consultation, l'al. 3 a été ajouté au projet afin que les prestations volontaires versées à la prévoyance professionnelle obligatoire ne soient pas imputées. Prise en charge d'une partie des primes de l'assurance-accidents non professionnels (art. 22a, al. 4) Bien qu'une telle prise en charge accroisse les dépenses de quelque 32 millions de francs, le Conseil fédéral a décidé de modifier en ce sens l'art. 22a, al. 4. Cette modification tient compte du fait que l'assurance-accidents est la seule assurance qui partage les risques d'accidents professionnels et non professionnels sur deux formes d'assurance, mais que ce partage ne s'applique pas aux chômeurs puisque, pour eux, l'ensemble des risques est couvert par la seule assurance-accidents non professionnels. Il est dès lors juste que l'assurance prenne en charge un tiers de la prime des chômeurs à

l'assurance-accidents non professionnels. Indemnités journalières en cas d'incapacité passagère de travail, totale ou partielle (art. 28) Conformément à l'avis majoritaire, le nombre d'indemnités journalières après l'accouchement sera fixé à 40, au lieu de 44, de manière à couvrir 8 semaines. En revanche, les 44 indemnités journalières en cas de maladie, d'accident ou de grossesse sont maintenues. Elles permettront de couvrir, par délai-cadre de deux ans,

2151 deux phases de 22 indemnités journalières chacune, c'est-à-dire d'un mois chacune du point de vue de l'assurance. Délai d'attente pour l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail ou d'intempéries (art. 32 et 43) C'est le système actuel qui tient le mieux compte des demandes de la majorité des organismes consultés. On renonce donc à le modifier comme le prévoyait le projet soumis à la consultation. Modifications relatives aux MMT (art. 59 à 75) Etant donné que presque tous les avis étaient favorables à la nouvelle teneur de l'article concernant la procédure d'autorisation pour les mesures de marché du travail, le projet soumis est maintenu. Travail au noir (art. 6, 31, al. 4 et 42, al. 4) Selon la proposition faite par de nombreux organismes consultés, on a introduit la restitution par l'employeur des indemnités pour réduction de l'horaire de travail ou pour intempéries perçues indûment, pour un montant allant jusqu'au double du montant perçu (art. 88, al. 4). Des modifications plus poussées seront réalisées lors de l'élaboration d'une loi sur la lutte contre le travail au noir ou d'une révision de la LAVS. Prévention Le Conseil fédéral comprend que certains organismes souhaitent que l'on insère dans la LACI des dispositions générales concernant la prévention. Toutefois, s'appuyant sur les arguments exposés au ch. 1.2.3.17, il renonce à charger l'assurance-chômage de cette nouvelle tâche, lui épargnant ainsi les frais qui en résulteraient. Collaboration interinstitutionnelle et intercantonale Les demandes des cantons concernant la collaboration interinstitutionnelle et inter-cantonale sont légitimes. C'est la raison pour laquelle des dispositions à cet égard sont insérées dans le nouvel art. 85e. Le projet de révision prévoit aussi, à l'art. 92, al. 7, la prise en charge des frais supplémentaires qui pourraient résulter de ces formes de collaboration. Mesures spécifiques pour les travailleurs difficiles à placer Les dispositions de l'art. 85e sur la collaboration interinstitutionnelle engendreront notamment des améliorations pour les travailleurs difficiles à placer. La LACI en vigueur offre des instruments suffisamment efficaces pour la réinsertion des chômeurs. Cependant certains de ces instruments doivent être employés de façon plus intensive et mieux ciblée afin d'éviter le chômage de longue durée et la situation de fin de droits.

2152 1.4 Réponse aux interventions parlementaires Les interventions concernant l'assurance-chômage portent sur les finances, les abus, les mesures de marché du travail, l'activité indépendante, le chômage juste avant le service militaire ou le service civil et les primes à l'assurance-accidents non professionnels. Finances Contrairement à ce que demande la motion 98.3525, le nouveau dispositif de financement prévoit une participation de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance et le maintien du déplafonnement avec un taux de cotisation de 1 % sur la tranche de salaire déplafonnée. En contrepartie, la Confédération n'aura plus à fournir de contributions à fonds perdus. L'ensemble du financement est conçu de manière à être le plus indépendant possible de la conjoncture (art. 90 à 90c). Le nombre d'indemnités journalières est abaissé, à l'art. 27, de 520 à 400, et la durée de cotisation dans le délai-cadre de deux ans est portée de six à douze mois (art. 13, al. 1). La motion peut être classée, son but – une assurance-chômage consensuelle qui puisse être financée à long terme par un taux de

cotisation de 2 % – étant atteint (voir aussi ch. 1.3.2.3). La motion 99.3385 du 2 juillet 1999 (Commission CN; acceptée le 8.10.1999 sous forme de postulat) demande un allongement à 18 mois de la période de cotisation. Le nouveau mode de financement répond, dans son esprit, au postulat 97.3656 (Lötscher; accepté le 15.12.1998). Bonus éducatif, abus Divers parlementaires – motion 98.3638 du 5.6.2000 (Widrig), motion 98.3544 du 19.3.1999 (David), postulat 98.3202 du 15.6.2000 ([Hasler Ernst]–Baumann J. Alexander), motion 98.3199 du 5.6.2000 (Baumann J. Alexander), interpellation 98.3088 du 10.3.98 (Hasler) – s’inquiètent des risques d’abus que recèle la réglementation du bonus éducatif. Le nouvel art. 9b, destiné à remplacer l’actuel art. 13, al. 2bis, reprend largement les mesures préconisées dans ces interpellations. Concernant la motion Baumann (98.3199), la commission du Conseil des Etats chargée de l’examen préalable était d’avis que le nouvel art. 9b, en exigeant une période préalable de cotisation, répondait à la préoccupation majeure de la motion qui est de combattre les abus. La condition de nécessité économique va ici à l’encontre des intérêts de l’économie puisqu’elle aurait pour effet d’exclure surtout les femmes ayant une bonne formation. Mesures de marché du travail Motion 00.3032 du 15.6.2000 (Tillmanns), motion 98.3544 du 19.3.1999 (David), motion 97.3423 du 15.12.1998 (Vollmer): l’art. 66c, al. 3, répond à cette dernière; les propositions faites dans les deux autres motions ont été discutées et prises en compte partiellement aux art. 64a et 64b. Motion 98.3000 du 16.6.1999 (CER CN) et motion 97.3512 du 19.12.1997 (Gysin Remo): l’art. 71a, al. 1 et l’art. 71b, al. 2, satisfont partiellement à la motion Gysin et répondent simultanément à la motion 98.3000.

2153 Accroître l’efficience des organes d’exécution Motion 98.3454 (Imhof; acceptée sous forme de postulat le 18.12.1998), postulat 99.3003 (CER CN; accepté le 16.6.1999): la modification de la LACI du 23 juin 2000 y a déjà donné suite. Chômage juste avant le service militaire ou le service civil Motion 98.3016 du 17.3.1998 (Bieri), interpellation 96.3604 du 9.12.1996 (Langenberger): le problème du chômage juste avant le service militaire ou le service civil ou encore entre deux services d’avancement ne peut être résolu par le dispositif de l’assurance-chômage. Une solution est toutefois recherchée par le dispositif de l’APG. Indemnité de chômage pour les jeunes non qualifiés Le postulat 98.3259 (Langenberger; accepté le 9.10.1998) a été mis en œuvre par voie de directive. Congés de perfectionnement Motion 98.3331 (Groupe socialiste; acceptée le 16. 6.1999 sous forme de postulat): Un développement des mesures de marché du travail n’est pas envisagé. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a cependant proposé qu’un groupe de projet prépare un projet en ce sens afin de tester soigneusement dans la pratique l’efficacité d’une telle mesure. 1.5 Rapport avec la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) Le Conseil fédéral a promulgué, le 6 octobre 2000, la loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales (LPGA; FF 2000 4657). Cette loi résulte d’une initiative parlementaire déposée le 7 février 1985 par la Conseillère aux Etats Josi Meier. Elle a pour but d’harmoniser les prescriptions légales en matière d’assurances sociales sans détruire les structures existantes. La LPGA coordonne le droit des assurances sociales: elle en définit les principes, les notions et les institutions, uniformise les procédures et l’organisation judiciaire, harmonise les prestations et règle le droit de recours des assurances sociales envers les tiers (voir art. 1 LPGA). La LPGA n’est pas encore en vigueur, mais elle le sera très probablement avant la présente révision de la LACI. Aussi le présent message s’appuie-t-il déjà sur les bases légales instituées par celle-ci; il s’aligne notamment sur sa conception législative qui veut que – la LPGA s’applique aux domaines de la LACI définis à l’art. 1 de la LACI (ce qui conduit concrètement à une nouvelle formulation de l’art. 1, al.

3, LACI, par ce que cet alinéa concerne la non-application de la LPGA aux mesures collectives de marché du travail et que la présente révision change la structure des dispositions relatives aux mesures de marché du travail);

2154 – dans le domaine d'application de la LACI tombant sous le coup de la LPGA, toute dérogation aux règles de cette dernière soit expressément mentionnée comme telle (voir commentaire des dispositions). 1.6 Révision de l'AVS: retraite anticipée et coordination avec l'assurance-chômage La flexibilisation de l'âge de la retraite prévue par la 11e révision de l'AVS (art. 40 LAVS et art. 13 et 13a LPP ainsi que art. 2, al. 1bis, LFLP) fera disparaître la distinction entre retraite anticipée volontaire et retraite anticipée imposée. Seule comptera la perception anticipée de la rente de vieillesse AVS et/ou de la prévoyance professionnelle. La commission d'examen préalable du Conseil national (CSSS CN) est en train de se pencher sur la 11e révision de l'AVS. Les personnes qui touchent une rente de vieillesse complète de l'AVS ou de la prévoyance professionnelle n'auront plus droit à l'indemnité de chômage. Le rapport entre la perception anticipée d'une demi-rente de vieillesse et l'assurance-chômage soulève cependant des questions – notamment en liaison avec l'abandon de la «condition d'inactivité» et avec les accords bilatéraux – qui devront encore être examinées plus à fond. Ces questions devront être réglées au niveau de l'ordonnance. Il faudra veiller en l'occurrence à rendre les abus impossibles sans rendre du même coup impossible un passage progressif à la retraite. 2 Partie spéciale 2.1 Commentaire article par article Art. 1 Applicabilité de la LPGA L'al. 3 doit être corrigé, le renvoi aux mesures collectives de marché du travail n'étant plus à jour: les dispositions relatives aux mesures de marché du travail sont en effet ordonnées différemment dans le présent projet et les numéros des articles ont en conséquence changé. Il appartiendra à l'ordonnance de définir quelles sont les mesures réputées mesures collectives. Art. 1a But Un but supplémentaire – l'intégration des assurés dans le marché du travail – est ajouté à l'al. 2 de l'article définissant le but de l'assurance. Comme, à côté des mesures de marché du travail, le conseil et le placement font également partie des moyens utilisés au service de ce but, il vaut mieux s'abstenir de ne mentionner explicitement qu'une partie de ces moyens. Les instruments sont mentionnés à l'art. 7. Art. 3 Calcul des cotisations et taux de cotisation Le calcul des cotisations étant lié au taux de cotisation et au déplafonnement partiel, il s'avère plus judicieux, pour des raisons de technique législative et de logique ré-

2155 dactionnelle, de régler ces trois aspects dans un seul article. C'est maintenant le cas à l'art. 3. L'art. 4, al. 1 (taux de cotisation) et l'art. 4a, al. 2, (déplafonnement partiel) sont transférés à l'art. 3, qui est entièrement reformulé. L'al. 1 stipule que le salaire déterminant dans l'assurance-chômage correspond au salaire déterminant dans l'AVS. L'al. 2 reprend le montant maximum – fixé jusqu'ici à l'al. 1 – qui correspond au montant maximum dans l'assurance-accidents obligatoire (actuellement 106 800 francs); il stipule que ce montant est soumis à une cotisation d'assurance-chômage de 2 %. L'al. 3 maintient le relèvement partiel du plafond prévu actuellement à titre de mesure exceptionnelle à l'art. 4a. Toutefois, le montant situé (actuellement) entre 106 800 et 267 000 francs sera soumis non plus à une cotisation de 2 % mais à une cotisation de 1 % seulement. Si l'on se base sur la statistique des salaires de l'AVS pour 19986, le maintien du déplafonnement partiel avec un taux de cotisation de 1 % devrait rapporter des recettes supplémentaires de quelque 135 millions de francs. L'al. 4 reprend la réglementation actuelle de l'art. 4, al. 1, selon laquelle les cotisations sont versées à parts égales par le travailleur et l'employeur. L'al. 5

correspond à l'actuel art. 3, al. 2. Art. 4 Taux de cotisation (abrogé) L'al. 1 est intégré à l'art. 3. Les al. 2 et 3 sont abrogés. Le taux de cotisation étant lié au calcul des cotisations, il s'avère plus judicieux pour des raisons de technique législative et de logique rédactionnelle de régler ces deux questions dans le même article, soit désormais à l'art. 3. Les règles relatives au financement sont définies aux art. 90 à 90c. Les al. 2 et 3 ne sont plus nécessaires puisque le financement doit être assuré à long terme, sans égard à la conjoncture, et que de nouvelles règles ne pourront être introduites que si le déficit ou le bénéfice dépasse un montant donné et seulement par la voie d'une révision de la loi. Voir également le commentaire des art. 90 à 90c. Art. 4a Mesures exceptionnelles (abrogé) Les mesures visées à cet article ne deviendront caduques qu'à la fin de 2003. Mais comme les art. 3 et 4 ont été modifiés, il faut également adapter cet article. De plus, il s'agit là d'une disposition d'une validité limitée et donc transitoire; par conséquent, elle doit être intégrée aux dispositions finales (v. commentaire de la disposition transitoire). Art. 7 Genres de prestations L'al. 1 énumère les formes de prestations que peuvent prendre les subventions de l'assurance (p. ex. des contributions financières à un service efficace de conseil et de placement, aux frais de projet des mesures de marché du travail, aux frais de dépla-

6 Office fédéral des assurances sociales (2000): Statistique de l'AVS 2000. Statistique de la sécurité sociale. EDMZ 318.123.00f

2156 cement et de séjour quotidiens ou hebdomadaires, aux allocations d'initiation au travail et aux allocations de formation). Par souci de simplification, la let. b parle de mesures de marché du travail. L'ancienne let. c est supprimée et son objet couvert par la let. b. La décision de ne plus verser qu'une seule sorte d'indemnités journalières rend caduque l'al. 2; let. b; cette lettre peut donc être abrogée. La référence à cette lettre faite aux art. 9, al. 4, 22a, al. 1, 28, al. 2 et 29, al. 1, doit être modifiée en conséquence. Art. 9 Délais-cadres A l'al. 4, le renvoi à l'art. 7, al. 2, let. a et b, fait place à la notion d'indemnité de chômage. Art. 9a Délais-cadres après la prise d'une activité indépendante sans l'aide de l'assurance-chômage (nouveau) Le nouvel art. 9a permet aux assurés qui se sont lancés dans une activité indépendante sans demander d'indemnités journalières au titre des art. 71a ss de bénéficier, sous certaines conditions, d'une prolongation de deux ans au maximum du délai-cadre d'indemnisation ou du délai-cadre de cotisation. L'al. 1 régit le cas où le délai-cadre d'indemnisation expire pendant l'activité indépendante. Seule entre ici en ligne de compte une prolongation du délai-cadre d'indemnisation, faute de quoi les deux délais-cadres se chevaucheraient. L'al. 2 régit le cas où une prolongation du délai-cadre d'indemnisation n'entre pas en ligne de compte, aucun délai-cadre d'indemnisation n'étant ouvert. Une prolongation du délai-cadre de cotisation équivalente à la durée de l'activité indépendante, mais limitée à deux ans, est ici pertinente. Cette disposition vise à éviter que l'assuré ne soit pénalisé dans son droit à l'indemnité par son activité indépendante. L'al. 3 précise qu'une prolongation des délais-cadres n'entraîne aucune augmentation du nombre d'indemnités journalières. Art. 9b Délais-cadres après une période éducative (nouveau) Sous le droit actuel, les périodes éducatives comptent comme périodes de cotisation. Le droit aux prestations de l'assurance-chômage est toutefois subordonné à la nécessité économique. Le montant de l'indemnité journalière est calculé sur une base forfaitaire; la durée d'indemnisation est celle fixée pour les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation. Cette disposition a régulièrement alimenté les discussions politiques sur le thème des abus, car la majeure partie des assurés qui en bénéficient n'ont encore jamais travaillé en Suisse. L'idée initiale du législateur était

de faciliter la réinsertion des assurés qui ont interrompu brièvement leur activité professionnelle après la naissance d'un enfant. La nouvelle disposition est plus conforme à cette idée. La réglementation différenciée des délais-cadres permet à l'assuré qui interrompt momentanément son activité professionnelle à la naissance d'un enfant de conserver, pour un temps limité, les droits acquis avant la naissance de cet enfant. En outre, la condition de nécessité économique est supprimée.

2157 L'al. 1 vise les assurés qui, pendant un délai-cadre d'insemination en cours, se sont consacrés, après la naissance d'un enfant, à des tâches éducatives. Leur délai-cadre d'indemnisation est prolongé de deux ans afin qu'ils puissent encore toucher des prestations à l'issue de cette période éducative. L'al. 2 donne aux assurés qui avaient acquis des droits aux prestations au moment de la naissance mais qui n'avaient pas encore ouvert de délai-cadre d'indemnisation, la possibilité de faire valoir ces droits, malgré l'interruption due à la naissance, s'ils recommencent à travailler dans les deux ans qui suivent la naissance. Concrètement, en dérogation à la règle normale, ils bénéficient d'un délai-cadre de cotisation de quatre ans au lieu de deux. L'al. 3 fait en sorte que la possibilité donnée à l'al. 2 puisse être exploitée même si une nouvelle naissance intervient pendant le délai-cadre prolongé. L'al. 4 dit qu'un seul des deux parents peut faire valoir la période éducative, en d'autres termes que les parents ne peuvent se la partager. L'al. 5 précise qu'une prolongation des délais-cadres n'entraîne aucune augmentation du nombre d'indemnités journalières. Art. 11 Perte de travail à prendre en considération L'al. 2 est abrogé. Tous les délais d'attente, donc aussi celui visé à l'art. 11, al. 2, figurent dorénavant à l'art. 18. Art. 11a Prestations volontaires de l'employeur en cas de la résiliation des rapports de travail (nouveau) L'opinion générale juge choquant que les assurés qui reçoivent de très fortes indemnités de départ de leur ancien employeur puissent toucher l'indemnité de chômage dès le premier jour. Une réglementation de ces prestations dans la LACI s'avère nécessaire pour deux raisons: rendre l'appréciation des éléments d'imputation indépendante de l'AVS et créer une base légale claire. De plus, la question de l'imputation des prestations volontaires sur le salaire déterminant ne se pose pas dans les mêmes termes dans l'AVS et dans l'AC, car son but est radicalement différent: il s'agit dans l'AVS de protéger les assurés contre une sous-assurance et dans l'AC de retarder le versement des prestations. Les prestations volontaires de l'employeur ne sont pas prises en compte tant qu'elles ne dépassent pas la moitié du gain assuré maximum fixé à l'art. 3; soit, dans les conditions actuelles, si elles sont inférieures à 53 400 francs. Le Conseil fédéral règle les exceptions lorsque les prestations volontaires sont affectées par les employeurs à la prévoyance professionnelle ou lorsque les assurés les affectent eux-mêmes au deuxième pilier. Art. 13 Période de cotisation L'allongement de la période de cotisation minimale vise à empêcher que, pendant le premier délai-cadre d'indemnisation, un assuré puisse toucher des prestations pendant beaucoup plus de temps qu'il n'a cotisé. La distinction entre assurés au chô-

2158 mage pour la première fois et chômeurs à répétition est supprimée. Cela instaure plus d'équivalence entre cotisations et prestations, et donc plus d'équité en matière de prestations, tout en dégagant des économies qui permettent de répondre à l'exigence de financer l'assurance avec un taux de cotisation de 2 %. L'introduction d'une période de cotisation unique simplifiera en outre l'exécution. Sur la base des chiffres de 1998, 8,4 % des chômeurs qui ont ouvert un nouveau délai-cadre d'indemnisation cette année-là n'auraient pas eu droit à l'indemnité si la période de cotisation avait été de douze mois au

lieu de six. L'allongement de la période minimale de cotisation touchera surtout les jeunes chômeurs; or les jeunes retrouvent en règle générale plus aisément un emploi et peuvent ainsi acquérir une nouvelle période de cotisation. Par contre, selon les analyses de la population de chômeurs en décembre 1999, cet allongement devrait toucher à peu près également les hommes et les femmes et les régions linguistiques. Au demeurant, grâce à la professionnalisation du service de placement et au développement des mesures de marché du travail intervenus depuis 1995, les demandeurs d'emploi se réinsèrent plus rapidement et plus durablement sur le marché du travail et peuvent acquérir ainsi de nouvelles périodes de cotisation. Les al. 2bis et 2ter sont abrogés et remplacés par l'art. 9b (nouveau). A l'al. 3, le renvoi à l'art. 7 est modifié en raison de la modification dudit article. L'alinéa ne fait plus référence à l'article lui-même, mais à la notion d'indemnité de chômage. Art. 14 Libération des conditions relatives à la période de cotisation Les al. 4, 5 et 5bis sont abrogés. L'al. 4 est intégré à l'art. 18, al. 3, et l'al. 5bis au chap. 6 (mesures relatives au marché du travail). Pour des raisons de systématique, la matière de l'al. 5 sera réglée dorénavant dans l'ordonnance. Art. 15 Aptitude au placement En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, l'aptitude au placement comprend en particulier la volonté de l'assuré d'accepter un travail convenable et de suivre les instructions des organes de l'assurance-chômage en matière de recherches d'emploi, d'assignation à un emploi ou à un programme d'emploi temporaire (PET), etc. Le comportement de l'assuré est donc décisif. Dès lors, l'assuré qui avait été jugé inapte au placement ne peut être reconnu apte à être placé que s'il modifie radicalement son comportement, et non pas dès qu'il accepte de participer à une mesure isolée. C'est ce qu'entend exprimer la nouvelle notion de «mesures d'intégration» qui englobe toutes les mesures (y compris les entretiens de conseil et de contrôle). Art. 17 Devoirs de l'assuré et prescriptions de contrôle Al. 2: Aujourd'hui, seules quelques rares communes possèdent encore un office communal du travail. Cette notion doit donc disparaître de la loi et être remplacée par celle de commune de domicile. Dorénavant, l'assuré pourra aussi aller s'inscrire directement à l'ORP de sa région pour être placé.

2159 Al. 3: A la let. a, les notions de «cours de reconversion ou de perfectionnement» sont remplacées par la notion plus large de «mesures de marché du travail». La let. b adopte la terminologie actuelle. Art. 18 à 18c Délais d'attente Dans un souci de cohérence, toutes les diverses dispositions traitant des délais d'attente, qui étaient jusqu'alors disséminées dans divers articles sont regroupées aux art. 18 à 18c. Art. 18 Délais d'attente L'ancien al. 2 devient le nouvel art. 18a. L'ancien al. 3 devient le nouvel art. 18b. Les anciens al. 4 et 5 sont transférés au nouvel art. 18c. Le nouvel al. 2 reprend en substance l'actuel art. 14, al. 4, en précisant que les délais d'attente spéciaux doivent être subis en plus du délai d'attente général. Le nouvel al. 3 correspond à l'actuel art. 11, al. 2. Art. 18a Période de contrôle (nouveau) Correspond à l'actuel art. 18, al. 2. Art. 18b Travailleurs à domicile (nouveau) Correspond à l'actuel art. 18, al. 3. Art. 18c Prestations de vieillesse (nouveau) Correspond aux al. 4 et 5 de l'art. 18. Art. 19 Jours fériés L'abrogation de l'art. 19 vise à instaurer une réglementation identique pour toute la Suisse et à mettre les assurés sur pied d'égalité. Elle pose pour règle que, en conformité avec l'art. 21, cinq indemnités journalières sont versées par semaine sans égard aux jours fériés, différents selon les cantons, qui peuvent tomber pendant la semaine. Art. 22 Montant de l'indemnité journalière Jusqu'à un seuil de 130 francs, le taux d'indemnisation est de 80 %; au-dessus de ce montant, il est de 70 % si l'assuré n'a pas d'obligation d'entretien à l'égard d'enfants ou s'il n'est pas invalide. Une adaptation périodique de ce seuil à l'évolution des salaires et des prix s'impose. Elle sera

dorénavant possible, comme dans l'AVS, grâce à l'indexation prévue au nouvel al. 3. Une augmentation de ce seuil de cinq francs accroîtrait les dépenses annuelles de l'assurance de 4 millions de francs.

2160 Art. 22a Cotisations versées aux assurances sociales A l'al. 1, le renvoi à l'art. 7, al. 2, let. a et b, fait place à la notion d'indemnité de chômage. La prime à l'assurance-accidents non professionnels s'élève aujourd'hui à 2,94 %, ce qui est beaucoup pour le budget des personnes au chômage. Elles paient d'ailleurs la prime la plus chère. Il est donc juste d'alléger la charge des chômeurs à cet égard. C'est ce que fait l'al. 4 en disant que l'assurance supporte un tiers de ces primes. Cette modification tient compte du fait que l'assurance-accidents est la seule assurance qui partage les risques d'accidents professionnels et non professionnels sur deux formes d'assurance, mais que ce partage ne s'applique pas aux chômeurs puisque, pour eux, l'ensemble des risques est couvert par la seule assurance-accidents non professionnels. Cette prise en charge d'un tiers des primes aboutit à augmenter d'environ 1 %, en termes nets, l'indemnité de chômage. Son coût pour l'assurance est devisé à 32,34 millions de francs: pour 100 000 chômeurs, les dépenses au titre des indemnités de chômage sont de quelque 3,3 milliards de francs; coût annuel de la prise en charge d'un tiers de la prime des chômeurs à l'assurance-accidents non professionnels (2,94%):  $1/3 \times 2,94\% = 0,98\% \times 3\,300$  millions de francs = 32,34 millions de francs. Art. 23 Gain assuré Al. 2bis (nouveau): Il y a lieu de dire dans la loi que les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation, mais qui ont néanmoins exercé une activité à temps partiel soumise à cotisation, doivent être indemnisées non seulement sur la base de la période de cotisation préalablement acquise, mais aussi sur la base du gain réalisé et du montant forfaitaire réduit en fonction du taux d'occupation. Lorsqu'il y a concurrence entre une période de cotisation suffisante et un état de fait donnant droit à la libération des conditions relatives à la période de cotisation, la période de cotisation prévaut. Dans la pratique, ce principe conduit souvent à des inégalités de traitement, en particulier dans la fixation du gain assuré. La nouvelle réglementation fait en sorte que les personnes qui ont exercé une activité lucrative à temps partiel malgré la formation, l'éducation d'enfants, la maladie, etc., ne reçoivent pas une indemnité de chômage inférieure à celle perçue par les personnes qui ont été totalement empêchées, par les mêmes circonstances, d'exercer une activité lucrative. Ce calcul différencié tient compte du principe «qu'il vaut toujours la peine de travailler». Al. 4: Le gain intermédiaire moyen réalisé pendant la période considérée n'est pris en compte que s'il atteint au moins un montant moyen de 500 francs par mois (art. 23, al. 1, LACI et art. 40 OACI). L'al. 4 entend garantir que cette limite soit appliquée également pendant un nouveau délai-cadre (exigence d'égalité de traitement). Al. 5: Aujourd'hui, les indemnités compensatoires sont prises en compte pour le calcul du gain assuré pendant un nouveau délai-cadre proportionnellement au nombre de jours où l'assuré a travaillé par rapport au nombre de jours où il aurait pu travailler pendant chaque période de contrôle; or cette règle a conduit à des résultats insatisfaisants et à des inégalités de traitement que même la nouvelle jurisprudence du

2161 Tribunal fédéral des assurances n'a pu éliminer entièrement. De plus, la disposition actuelle est très technique et peu intelligible pour les assurés concernés. La modification proposée vise à instaurer l'égalité de traitement et la transparence pour les assurés concernés: le gain assuré pendant un nouveau délai-cadre d'indemnisation résultera de l'addition du revenu effectif et des indemnités compensatoires versées. Toutefois, ce total

ne pourra dépasser le double du revenu effectivement réalisé. Ainsi, si le revenu en gain intermédiaire est de 600 francs et les indemnités compensatoires de 3000 francs, le revenu mensuel total pris en compte pour le calcul du gain assuré pendant un nouveau délai-cadre sera de 1 200 francs. Art. 24 Prise en considération du gain intermédiaire Al. 1: Les al. 1 et 2 sont fondus en un seul alinéa. L'al. 2 est abrogé. Les al. 3 et 4 sont ordonnés différemment, pour des raisons de systématique et pour tenir compte de la jurisprudence, mais, à l'exception de l'al. 3bis, leur contenu matériel reste le même. Al. 3bis (nouveau): Dans sa formulation actuelle, restrictive, l'art. 24, al. 2, 3e phrase, LACI, interdit, pour un délai d'un an, tout versement d'indemnités compensatoires au titre du gain intermédiaire en cas de résiliation pour cause de modification du contrat de travail ou de réengagement par le même employeur à un taux d'activité inférieur, même si l'emploi offert respecte les conditions de travail et de salaire en usage dans la profession et la localité. Le législateur entendait uniquement empêcher le dumping de salaire aux frais de l'assurance-chômage par le biais de résiliations pour cause de modification du contrat de travail. Par contre, le risque d'abus paraît nul lorsque l'employeur est contraint, pour des motifs d'exploitation, de réduire le taux d'occupation avec réduction proportionnelle du salaire mais que les conditions de travail et de rémunération offertes restent conformes aux normes professionnelles et locales. Le Conseil fédéral ne refusera de prendre en considération un gain intermédiaire, et donc ne refusera l'octroi d'indemnités compensatoires selon la règle de l'actuel art. 41a, al. 3, OACI, que si le rapport de travail a été interrompu pendant moins d'un an, ou s'il est rétabli entre les mêmes parties avant un an, à l'une des conditions suivantes: a. réduction du temps de travail assortie d'une diminution de salaire non proportionnelle; b. maintien du temps de travail, mais diminution du salaire. Il s'agit d'éviter, par cette clause dirigée contre les abus conjuguée aux critères des usages professionnels et locaux, que des coûts salariaux ne soient reportés sur l'assurance-chômage. En particulier, le gain intermédiaire ne doit pas entraîner une dégradation générale des conditions de travail et de salaire, ni la transformation voulue d'emplois «normaux» en emplois «à gain intermédiaire». Les deux garde-fous consistent à faire dépendre le taux d'indemnisation de rémunérations conformes aux usages professionnels et locaux (art. 24, al. 3, LACI) et à ne prendre en compte les revenus réalisés en gain intermédiaire chez l'employeur précédent que si le salaire n'a pas été auparavant indûment réduit. Ils devraient notamment faire pièce à la

2162 pratique douteuse consistant à licencier des travailleurs pour les réengager à des salaires inférieurs en faisant compenser la différence par l'assurance-chômage (par le biais du gain intermédiaire). Cette réglementation prend en compte les contingences économiques, le principe de diminution du dommage inhérent au droit des assurances sociales, le principe propre à l'assurance-chômage «qu'il vaut toujours la peine de travailler»; elle empêche enfin de faire supporter de fortes baisses de salaire par la collectivité à travers

l'assurance-chômage. Al. 4: Modification du renvoi nécessitée par la fusion des al. 1 et 2.

Art. 27 Nombre maximum d'indemnités journalières Al. 1 et 2: Afin d'assurer le financement à long terme de l'assurance, des réexamens et des corrections s'avèrent nécessaires également du côté des prestations. En réponse à l'augmentation du chômage en Suisse, la durée d'indemnisation a été prolongée en 1995. Toutefois, la révision intervenue cette même année a entraîné dans l'intervalle une professionnalisation du service de placement et un développement des mesures de marché du travail qui accélèrent la réinsertion dans le marché du travail, justifiant dès lors un raccourcissement de la durée d'indemnisation. Un raccourcissement de la durée d'indemnisation accroît la pression sur

les demandeurs d'emploi, les poussant à rechercher d'emblée activement du travail et à accepter aussi des offres d'emploi moins attrayantes. Cette pression est susceptible d'accroître, de même, la flexibilité des demandeurs d'emploi en matière de salaire et de mobilité géographique et professionnelle. Un raccourcissement de la durée d'indemnisation les contraint enfin à participer plus tôt à une mesure de marché du travail. L'al. 2, let. b, prévoit une dérogation en faveur des travailleurs âgés. A partir de 55 ans, ils auront toujours droit à 520 indemnités journalières s'ils ont cotisé pendant au moins 18 mois. Il en ira de même, selon la let. c, des assurés qui touchent ou ont demandé une rente de l'assurance-invalidité ou de l'assurance-accidents obligatoire. Ces dérogations apparaissent nécessaires car le raccourcissement de la durée d'indemnisation affecterait surtout les travailleurs âgés. Les chômeurs plus jeunes ont certes plus de risque de se retrouver au chômage, mais ils y restent moins longtemps que la moyenne. Les chômeurs plus âgés et ceux qui touchent une rente d'invalidité présentent par contre un risque moyen face au chômage lui-même, mais supérieur à la moyenne quant à sa durée. Ainsi, un raccourcissement général de la durée d'indemnisation aurait touché 14,4 % des bénéficiaires de l'indemnité de chômage en décembre 1999; la dérogation sociale en faveur des travailleurs âgés réduit ce chiffre à 12,9 %. Le raccourcissement proposé de la période d'indemnisation a un impact égal sur les hommes et les femmes. Une analyse par région linguistique montre que le Tessin est légèrement plus affecté que le reste de la Suisse; ailleurs, on ne constate guère de différences. Le règle dérogatoire de l'al. 3 habilite le Conseil fédéral à prolonger de 120 jours dans les limites d'un délai-cadre de quatre ans la durée d'indemnisation des assurés qui sont devenus chômeurs au cours des quatre ans qui précèdent l'âge donnant droit à une rente AVS. Elle procède du constat qu'il est très difficile aux chômeurs âgés, proches de la retraite, de retrouver un emploi durable. En prenant un emploi à durée

2163 déterminée, ces assurés peuvent exercer leurs droits acquis pendant quatre ans et bénéficier de 120 indemnités supplémentaires. L'al. 4 reprend la règle actuelle, selon laquelle les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation ont droit à 260 indemnités journalières au plus. Comme dorénavant les périodes éducatives entraînent une prolongation du délai-cadre (art. 9b) et ne comptent plus comme période de cotisation, la formulation de l'al. 4 doit être modifiée en conséquence. Art. 28 Indemnité journalière en cas d'incapacité passagère de travail, totale ou partielle Cette disposition permettra à l'assuré frappé d'incapacité passagère de travail, totale ou partielle, en raison d'une maladie, d'un accident ou d'une grossesse, d'être couvert pendant deux fois 30 jours de calendrier, soit de toucher deux fois 22 indemnités journalières, pendant le délai-cadre d'indemnisation. La loi actuelle limite cette couverture à 34 indemnités journalières, car, au départ, l'assuré devait subir cinq jours d'attente par cas de maladie. Ce délai d'attente a été supprimé en 1992 déjà. Pour restaurer la couverture voulue initialement par le législateur (deux périodes de

### **E. 30**

jours civils), il faut donc augmenter le droit maximum à 44 indemnités par délai-cadre. Selon le droit actuel, il peut arriver que des assurées ayant été temporairement en incapacité de travail pendant la période de maternité (grossesse et huit semaines après l'accouchement) ne puissent plus toucher d'indemnités journalières après l'accouchement. Dorénavant, après un accouchement, toutes les assurées, qu'elles aient ou non épuisé leurs droits au titre de l'al. 1, auront droit à 40 autres indemnités. Elles bénéficieront ainsi d'une

couverture de huit semaines après l'accouchement. D'où la nécessité de traiter séparément le droit à l'indemnité en cas d'incapacité passagère de travail pendant la grossesse et après l'accouchement. L'al. 1 parle de grossesse et non de maternité; le renvoi entre parenthèse à la notion de maternité de la LPGA est donc inutile. A l'al. 2, le renvoi à l'art. 7, al. 2, let. a et b, fait place à la notion d'indemnité de chômage. Art. 29 Doutes quant aux droits découlant du contrat de travail A l'al. 1, le renvoi à l'art. 7, al. 2, let. a et b, fait place à la notion d'indemnité de chômage. Art 30 Suspension du droit à l'indemnité Al. 1: Le droit d'un assuré sera désormais aussi suspendu si ce dernier ne prend pas un emploi convenable qu'il avait trouvé lui-même; ceci vaut également pour les mesures de marché du travail. Comme il n'y a plus d'indemnités journalières spécifiques, le texte de la let. g doit être modifié en conséquence. La modification apportée à l'al. 3, dernière phrase, est d'ordre purement rédactionnel.

2164 Art. 30a Privation du droit aux prestations (abrogé) Cette disposition s'est avérée impossible à appliquer dans la pratique: il suffisait en effet à l'assuré de manifester son intention de participer à une mesure de marché du travail pour retrouver son droit. L'article est donc abrogé et son objet régi, par analogie, par l'art. 15 (voir commentaire de l'art. 15). Art. 31 Droit à l'indemnité Un nouvel al. 1bis est ajouté. L'analyse de gestion proposée est destinée à servir exceptionnellement d'outil de décision supplémentaire. Dans les cas complexes, l'organe de compensation pourra, sur demande de l'autorité cantonale et en sus des examens de cette dernière, charger un spécialiste d'analyser la gestion de l'entreprise, en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui a perçu de manière réitérée, pendant plusieurs périodes de contrôle et sur plusieurs années, l'indemnité en cas de réduction l'horaire de travail (IRHT) et pour laquelle la nouvelle occurrence du chômage partiel remet en question la préservation attendue des emplois. L'autorité cantonale échappera ainsi au soupçon de partialité. Cette modulation des moyens d'investigation en fonction de la gravité des cas contribuera en outre à contenir les coûts des analyses nécessaires dans des limites raisonnables. Art. 43 Perte de travail à prendre en considération L'adaptation de l'al. 3 procède d'un souci d'harmonisation avec l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La disposition jusqu'ici plus sévère pour les indemnités en cas d'intempéries est alignée sur celle de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Art. 52 Etendue de l'indemnité A l'al. 1, le renvoi doit être corrigé en raison de la modification de l'art. 3. Art. 58 Sursis concordataire La nouvelle formulation vise à éviter que l'assurance-chômage n'ait à payer deux fois l'indemnité en cas d'insolvabilité pour le même assuré lorsque le concordat n'est pas homologué. Le concordat n'étant homologué que si les créances (de salaire) privilégiées sont garanties, le sursis concordataire n'intéresse l'assurance-chômage, comme élément déclencheur de l'indemnité en cas d'insolvabilité, que dans la mesure où le concordat n'aboutit pas et où le sursis se solde par la faillite. En effet, si le concordat est homologué, les travailleurs, ou le cas échéant la caisse de chômage si elle a versé l'indemnité en cas d'insolvabilité, verront leurs créances privilégiées honorées. Par contre, si le sursis se solde par une faillite, et si le travailleur continue à travailler, non seulement le paiement des créances sera mis en péril mais encore la faillite ouvrira un second droit à l'indemnité en cas d'insolvabilité. L'ajournement de faillite entraîne les mêmes effets que le sursis concordataire. Les cas de versement de l'indemnité en cas d'insolvabilité à double se produisent toujours dans des situations où l'employeur se débat dans des difficultés financières

2165 telles qu'il ne peut plus s'en sortir par ses propres moyens et où les autorités compétentes autorisent le sursis concordataire ou l'ajournement de faillite bien que les créances privilégiées des travailleurs ne soient pas couvertes. Le complément apporté à l'art. 58 garantit que l'assurance n'aura pas à payer deux fois l'indemnité en cas d'insolvabilité dans ces situations. Art. 59 Principes L'al. 2 pose les critères auxquels doivent répondre les mesures de marché du travail. Dans ce but, l'art. 72b actuel (version selon la révision technique de la LACI) est complété et devient le nouvel art. 59, al. 2; l'art. 59, al. 3, est intégré, pour les mêmes raisons, dans le nouvel al. 2. Pour clarifier la situation légale et éviter des répétitions, il est nécessaire d'introduire cette clause générale à l'al. 3. En effet, la question s'est souvent posée par le passé de savoir lesquelles des dispositions sur l'indemnité de chômage ou des dispositions du chapitre sur les mesures de marché du travail priment lorsqu'il s'agit d'établir le droit de participer à une mesure. Concrètement, cette clause générale signifie que pour pouvoir participer à toutes les mesures de marché du travail un assuré doit toujours remplir les conditions de l'art. 8, sous réserve des restrictions affectant certaines mesures (p. ex. la contribution aux frais de déplacement et de séjour quotidiens ou hebdomadaires ne peut être accordée qu'aux assurés remplissant les conditions relatives à la période de cotisation selon l'art. 13). Chaque MMT peut prévoir de surcroît ses conditions spécifiques (p. ex. pour les allocations d'initiation au travail et de formation ou pour l'encouragement d'une activité indépendante) ou un élargissement du groupe des ayants-droit (p. ex. art. 60, al. 2, let. b, et al. 5). Des modifications purement rédactionnelles sont apportées aux al. 1 et 4. Art. 59a Evaluation des besoins et des expériences La formulation de cet article est modifiée. Art. 59b Prestations en cas de participation à des mesures relatives au marché du travail L'art. 27 ne prévoit plus qu'un seul type d'indemnités journalières. La suppression des indemnités journalières spécifiques vise à éliminer la pratique, trop souvent adoptée à tort aujourd'hui, consistant à n'assigner un assuré à une mesure de marché du travail que lorsque celui-ci a épuisé ses indemnités normales (dont le nombre dépend de l'âge) et faire en sorte, par là, que l'assuré puisse participer à une MMT le plus tôt possible. La loi ne spécifie plus dans quelles conditions intervient la participation. La nouvelle formulation «en vertu d'une décision de l'autorité compétente» (au lieu de «sur instruction ou avec l'assentiment de l'autorité compétente») indique que tous les assurés doivent être sanctionnés de la même manière, dans des situations analogues. Par ailleurs, l'ordonnance mentionne dorénavant, dans les autres mesures, les stages d'essai et les tests d'aptitudes professionnelles sur le lieu de travail, qui sont traités – à tort – à l'art. 25 de l'ordonnance comme s'ils n'entraient pas dans les mesures de marché du travail.

2166 Le chapitre sur les mesures relatives au marché du travail a une nouvelle articulation: – Section 1: Dispositions générales – Section 2: Mesures de formation – Section 3: Mesures d'emploi – Section 4: Mesures spécifiques D'où la nécessité d'adapter la terminologie aux al. 1 et 2. A l'al. 2, la formule «qui comprend une part de formation inférieure à 40 %» est remplacée par «qui comprend une part de formation ne dépassant pas 40 %». Beaucoup de programmes d'emploi temporaire comportent en effet deux jours de formation par semaine. Or, il arrive souvent, dans ces cas-là, que les organisateurs indiquent faussement un taux de formation de 39 % dans leurs demandes de subvention. Fixer le plafond de la part de formation à 39 %, c'est imposer une règle qui ignore la réalité, s'avère invérifiable et complique les calculs. L'al. 3 dresse la liste exhaustive des genres de prestations servies en cas de participation à des mesures de marché du travail. Art. 59c Compétence et procédure (nouveau) Toutes les dispositions de procédure concernant les mesures de

marché du travail sont regroupées dans un même article. L'art. 67 peut ainsi être abrogé. Une adaptation rédactionnelle est apportée à l'al. 1: la procédure ne vaut pas uniquement pour les cours; elle vaut pour toutes les mesures de marché du travail. L'al. 2 laisse aux cantons la compétence de statuer sur les demandes individuelles de formation et les demandes de subventions pour les mesures spécifiques. Selon l'al. 3, les cantons transmettent les demandes concernant les mesures collectives de formation et d'emploi à l'organe de compensation, qui est seul compétent pour leur examen. La Commission de surveillance est ainsi déchargée du traitement des demandes et peut se concentrer davantage sur ses tâches fondamentales. A l'al. 4, le terme «cours» est remplacé par le terme générique «mesure relative au marché du travail», car d'autres mesures, par exemple des mesures d'emploi temporaire, sont organisées à l'échelon national. La circulaire sur les mesures de marché du travail délègue aujourd'hui déjà aux cantons la compétence de statuer sur les demandes de subvention pour des cours collectifs organisés par des institutions à but lucratif jusqu'à un montant de un million de francs. La possibilité donnée à l'al. 5 de déléguer la compétence de décision aux cantons pour les mesures collectives de formation ou les mesures d'emploi va dans le sens de l'Accord 2000 ORP/service LMMT/autorité cantonale, axé sur les résultats. Les cantons disposent des structures nécessaires pour opérer eux-mêmes la sélection des organisateurs et allouer les subventions. A titre de mesure d'accompagnement, le Conseil fédéral peut édicter au besoin des directives pour le contrôle de qualité des mesures de formation. En particulier la certification «EDUQUA» (certificat suisse de qualité pour institutions de formation continue) déchargerait les cantons du contrôle de qualité des me-

2167 sures de formation, puisqu'il leur suffira d'exiger ce certificat pour l'examen des demandes de subventions. Cette délégation aux cantons laisse à l'organe de compensation plus de champ pour assumer ses tâches de surveillance et de contrôle et en particulier pour effectuer des contrôles sur place beaucoup plus nombreux et plus approfondis. Lors de son inspection, le Contrôle fédéral des finances a lui aussi insisté sur la nécessité d'intensifier ces contrôles. Les commissions tripartites des cantons sont garantes de surcroît que le risque d'une éventuelle concurrence avec l'économie privée sera examiné avant le lancement de toute mesure d'emploi temporaire. L'organe de compensation reste l'instance de décision pour les mesures en faveur de personnes menacées de chômage (art. 59, al. 1). Art. 60 Dispositions générales Par souci de transparence, les trois mesures de formation existantes sont mentionnées à l'al. 1, dans une liste non exhaustive, une bonne partie des dispositions de l'art. 60 étant valables pour ces trois mesures (cours individuels et collectifs, entreprises d'entraînement et stages de formation). L'al. 2 ne spécifie plus les conditions ouvrant droit aux prestations qui découlent des dispositions sur l'indemnité de chômage (art. 8); ces conditions sont désormais dictées au nouvel art. 59, al. 3. Par ailleurs, l'al. 2 a été reformulé. L'al. 3 ne fait plus de distinction selon que l'assuré suit la mesure sur instruction ou avec l'assentiment de l'autorité compétente (voir aussi art. 59b, al. 1). Les al. 5 et 6 ne subissent que des modifications rédactionnelles. Art. 61 Subventions allouées aux organisateurs de mesures de formation Pour des raisons de systématique, l'ancien art. 62 devient l'art. 61. La phrase «Il ne doit pas avoir de but lucratif» a été supprimée de l'al. 2, let. b, cette exigence ne pouvant jamais être remplie. En effet, les grandes organisations proposant des cours collectifs, les entreprises d'entraînement et leurs animateurs de cours vivent de ces mesures. Les salaires qu'ils touchent pour faire ce travail constituent leur revenu principal. Al. 2, let. c: La place logique de cette disposition régissant le remboursement des frais attestés indispensables est au nouvel art. 62. L'ordonnance précise

quels sont les frais réputés nécessaires. Si un participant fréquente par exemple un cours individuel dont les coûts dépassent les frais jugés nécessaires, la différence est alors à sa charge. La let. c est en conséquence abrogée. Art. 62 Etendue des prestations Toutes les dispositions relatives aux prestations servies dans les mesures de formation sont regroupées dans un même art. L'art. 63 est en conséquence abrogé et son contenu intégré à l'art. 62, al. 1. L'al. 1 pose la base légale du remboursement aux organisateurs des frais attestés indispensables à l'organisation de mesures de formation; l'al. 2 pose la base légale du

2168 remboursement aux participants des frais attestés indispensables à la participation à une telle mesure. Si le remboursement était uniquement fonction des frais attestés indispensables, l'al. 1 inciterait à maximiser le nombre de jours de cours. Afin d'orienter l'incitation sur les effets (amélioration de l'aptitude au placement) d'une mesure de formation, le taux de remboursement des frais attestés indispensables dépend en outre des résultats de la mesure. Par ailleurs, la liste des frais attestés indispensables occasionnés par la fréquentation d'un cours est supprimée à l'al. 2, puisque ces précisions sont données dans l'ordonnance. Art. 63 Etendue des prestations (abrogé) L'art. 63 est abrogé et son contenu intégré à l'art. 62. Art. 64 Compétence et procédure (abrogé) L'art. 64 devient l'art. 59c. Art. 64a Programmes d'emploi temporaire, stages professionnels et semestre de motivation (nouveau) Par souci de cohérence avec l'art. 59b, les règles régissant les mesures d'emploi sont dorénavant regroupées à la sect. 3 du chap. 6 de la loi. Le libellé de l'al. 1 est calqué sur la disposition correspondante applicable aux mesures de formation (art. 60, al. 1). La formulation «... destinés à procurer un emploi à l'assuré ou à faciliter sa réinsertion» est supprimée, car le but des mesures de marché du travail est déjà mentionné à l'art. 59, al. 2. Dans le même souci de respect de la systématique, la base légale du semestre de motivation est transférée de l'art. 14, al. 5bis, à l'art. 64a, al. 1, let. c. Des modifications rédactionnelles sont apportées aux al. 2 et 3, la loi ne faisant plus de distinction entre les mesures suivies sur instruction de l'autorité compétente et celles suivies avec l'assentiment de ladite autorité (voir art. 59b, al. 1). L'al. 4 ouvre le semestre de motivation également aux assurés qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation, qui ne sont pas libérés de celles-ci ou qui n'ont pas épuisé leurs droits aux prestations. Art. 64b Etendue des prestations (nouveau) Les dispositions relatives à l'étendue des prestations servies dans les mesures d'emploi sont regroupées dans un même article, comme c'est le cas à l'art. 62 pour les mesures de formation. Les dispositions concernant l'étendue des prestations de l'assurance-chômage pour l'organisation des mesures d'emploi figurent actuellement à l'art. 75 avec les dispositions sur les subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi et le placement. Par souci de cohérence avec l'art. 59, les dispositions sur l'étendue des prestations doivent nécessairement figurer dans un article propre: l'art. 64b. Elles sont reformulées sur le modèle de l'art. 62 pour les mesures de formation.

2169 La référence à l'art. 64 n'est plus nécessaire puisque le nouvel art. 59c mentionne explicitement la procédure à suivre pour les mesures d'emploi. Un remboursement sur la seule base des frais attestés indispensables inciterait à faire durer la mesure le plus longtemps possible. Afin d'orienter l'incitation sur les effets (amélioration de l'aptitude au placement) d'une mesure d'emploi, le taux de remboursement des frais attestés indispensables dépend en outre des résultats de la mesure. Art. 65 Allocations d'initiation au travail La condition posée à la let. a est couverte par la clause générale introduite à l'art.

59, al. 3; il n'est dès lors plus nécessaire de la répéter. Art. 65a Encouragement à la préretraite Cet article est abrogé. Il était entré en vigueur pendant la récession économique au début de 1997, à la même date que l'ordonnance visant à encourager la préretraite. Cette ordonnance, dont la validité était limitée à fin 1998, n'ayant pas été prolongée, elle n'est plus en vigueur depuis le 1er janvier 1999. Et si elle n'a pas été prolongée c'est que ses dispositions avaient été très rarement utilisées dans la pratique. Il convient donc d'abroger maintenant la base légale, devenue inutile, de ladite ordonnance. Art. 66 Montant et durée des allocations d'initiation au travail Le titre de l'article est complété. Art. 66a Allocations de formation La condition exigée à l'al. 1, let. a, est couverte par la clause générale introduite à l'art. 59, al. 3; il n'est dès lors plus nécessaire de la répéter. Afin de garantir une pratique uniforme dans toute la Suisse, l'al. 2 charge l'organe de compensation, et non plus les cantons, de statuer, dans des cas fondés, sur les demandes concernant des personnes de moins de 30 ans et les demandes pour de plus longues durées de formation. L'al. 4 reprend, avec une formulation légèrement différente, la matière de l'art. 66b afin de regrouper toutes les conditions de droit dans un même article. Art. 66b Conditions matérielles (abrogé) L'al. 1 devient l'art. 66a, al. 4. L'al. 2 peut être abrogé, sa matière figurant déjà dans les objectifs de l'ensemble des mesures de marché du travail énoncés à l'art. 59, al. 2. Art. 66c Montant et durée des allocations d'initiation de formation L'al. 3 charge l'assurance de payer la part patronale des cotisations aux assurances sociales sur les allocations de formation (différence entre le salaire d'apprenti et le montant maximum fixé par le Conseil fédéral) et de verser les allocations directe-

2170 ment au travailleur. La part patronale des cotisations aux assurances sociales sur les allocations de formation, qui représente 200 à 400 francs par mois, sera ainsi prise en charge par l'assurance. L'al. 1 doit être adapté en conséquence. La limitation stricte de la prolongation à quatre ans fait qu'un assuré ne peut toucher des allocations pour toute la durée d'une formation de quatre ans que si cette formation débute immédiatement à l'ouverture du délai-cadre. La nouvelle règle plus souple prévue à l'al. 4, supprime cette contrainte. Art. 67 Demandes (abrogé) L'art. 67, al. 1, est intégré à l'art. 59c. L'art. 67, al. 2, est abrogé: l'exigence posée à l'art. 59c est en effet remplie puisque l'autorité compétente doit d'abord statuer sur les demandes d'allocations de formation ou d'initiation au travail avant que la caisse puisse verser les prestations. Art. 68 Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires. Droit à la contribution Toutes les conditions ouvrant droit à la contribution sont regroupées dans un même article. A cet effet, les art. 68 et 71 sont fondus en un article. La nouvelle let. b de l'al. 1 remplace l'al. 2. La contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires ne peut être allouée que si les frais occasionnés par l'éloignement géographique de l'emploi font que l'assuré gagne en fin de compte moins qu'avant. La notion d'activité précédente doit être comprise au sens de l'art. 23, al. 1, LACI. Le montant de référence est donc celui du gain assuré avant l'entrée au chômage. Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation n'ont de ce fait pas droit à cette contribution. Les al. 2 et 3 remplacent l'art. 71. Art. 70 Contribution aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires Adaptation rédactionnelle du titre de l'article. (Ne concerne que le texte allemand.) Art. 71 Dispositions communes (abrogé) Les al. 1 et 2 sont intégrés à l'art. 68 et l'al. 3 à l'art. 59c. L'al. 4 peut être supprimé. Art. 71a Soutien aux assurés se lançant dans une activité indépendante. Principe Le nombre maximum d'indemnités journalières alloué pour la phase de préparation est porté de 60 à 90. Les personnes menacées de chômage n'auront plus droit à l'encouragement d'une

activité indépendante au titre des art. 71a, 71b et 71d LACI. En effet, l'expérience a montré que tant que le délai de congé continuait à courir, il était pratiquement impossible à un assuré de préparer un projet d'activité indépendante et que, de toute façon, pour pouvoir toucher des indemnités, il devait ouvrir un délai-cadre d'indemnisation.

2171 Art. 71b Droit aux prestations Concernant la suppression des termes «sur le point de l'être» à l'al. 1, let. a, voir commentaire de l'art. 71a, al. 1. La restriction du cercle des ayants droit aux assurés qui remplissent les conditions relatives à la période de cotisation est supprimée. L'encouragement d'une activité indépendante doit être ouvert aussi aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation qui remplissent les conditions particulières requises à l'art. 71b (voir également à ce sujet le commentaire de l'art. 59, al. 3). A l'al. 2, le délai est porté de six à neuf mois pour rendre le dispositif du cautionnement plus intéressant. L'al. 3 reprend l'ancien art. 71c avec quelques adaptations rédactionnelles: il ne s'agit pas là en effet d'une question de procédure mais d'une exemption des devoirs d'assuré. Art. 71c Procédure (abrogé) L'al. 1 est intégré à l'art. 59c, l'al. 2 à l'art. 71b. Art. 71d Issue de la phase d'élaboration du projet Des adaptations rédactionnelles sont apportées aux al. 1 et 2. En outre, l'al. 2 est formulé de manière à correspondre au nouveau nombre maximum des d'indemnités journalières. Art. 72 Programmes pour l'emploi temporaire des assurés (abrogé) Tout l'article est abrogé et repris en substance dans le nouvel art. 64a. Art. 72a Droit du chômeur à un emploi temporaire (abrogé) Avec le retour à un seul type d'indemnités journalières et l'abandon de la distinction entre les indemnités journalières auxquelles l'assuré a droit du fait de son âge et les indemnités journalières spécifiques, les al. 1 et 3 n'ont plus de raison d'être (voir aussi commentaire de l'art. 59b). L'al. 2 est intégré, avec des modifications rédactionnelles, à l'art. 64a. Art. 72b Nombre minimum de mesures relatives au marché du travail (abrogé) Tout l'article est abrogé et intégré à l'art. 59. Art. 72c Participation des cantons au coût des mesures relatives au marché du travail (abrogé) Le financement des mesures de marché du travail est réglé dorénavant aux art. 90 et 90a.

2172 Art. 73 Subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi Les art. 73 et 75 de la loi actuelle sont fondus en seul article, l'art. 74 étant supprimé pour les raisons exposées ci-après (voir commentaire de l'art. 74). Art. 73a Evaluation (nouveau) Des évaluations scientifiques vérifieront dorénavant l'efficacité et l'adéquation des instruments de la LACI et permettront de détecter les éventuels besoins d'ajustement. Les programmes d'évaluation seront dirigés et coordonnés par l'organe de compensation après consultation de la Commission de surveillance du fonds de compensation. Cette modification répond à l'art. 170 de la Constitution révisée, qui exige que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Art. 74 Subventions visant à promouvoir le placement Cet article se rapporte à une situation où les ORP intégralement financés par le fonds n'existaient pas encore; il est donc obsolète. Le Conseil fédéral est cependant d'avis que la collaboration interinstitutionnelle devra devenir plus importante encore à l'avenir. C'est la raison pour laquelle le projet de révision l'a inscrite dans un nouvel article, l'art. 85e. Art. 75 Montant des subventions. Compétence et procédure Cet article est repris à l'art. 73. Art. 75a Essais-pilotes (nouveau) Pour des raisons de systématique, les dispositions sur les essais-pilotes ne sont pas à leur place dans les «Dispositions finales». Elles figurent dorénavant au chap. 7 (Autres mesures), immédiatement après les mesures de marché du travail. La nouvelle formulation de l'article élimine en outre l'incohérence du droit actuel qui exige que les travailleurs bénéficiant de

mesures de maintien des emplois remplissent eux aussi les conditions ouvrant droit à l'indemnité posées à l'art. 8, par exemple qu'ils se présentent régulièrement à l'ORP pour les entretiens de contrôle et de conseil. L'article actuel vise les mesures de flexibilisation aux fins de maintenir des emplois ou d'en créer. Ce genre de mesures continuera à être encouragé, mais, il conviendra d'encourager aussi des mesures qui ont pour but de préserver des emplois ou d'intégrer des chômeurs, mais qui ne reposent pas sur une flexibilisation du temps de travail. Au demeurant, la création d'emploi en général doit rester l'affaire de la promotion économique.

2173 Art. 75b Introduction de nouvelles mesures relatives au marché du travail (nouveau)  
Le nouvel art. 75b reprend le contenu de l'art. 110b sur l'introduction de nouvelles mesures relatives au marché du travail. Il s'agit là simplement d'un déplacement dicté par la nouvelle systématique, les dispositions relatives aux essais-pilotes ayant été transférées dans le chapitre «Autres mesures». Art. 76 Organes d'exécution A l'al. 1, chaque organe mentionné est assorti d'un renvoi à l'article correspondant pour faciliter la recherche. L'al. 1, let. a, doit être corrigé pour deux raisons: la dénomination «caisses d'association» sera remplacée à l'avenir par «caisses privées agréées» et la dénomination «caisses de chômage publiques agréées» abandonnée puisque de telles caisses n'existent pas. L'al. 1, let. c, doit être adapté pour des raisons de logique linguistique. Avant la révision de 1995, on entendait à la let. c uniquement l'autorité cantonale au sens de l'art. 85. L'instauration des ORP n'a certes rien changé à cette signification. Mais les ORP sont aussi des organes d'exécution du canton. Et ils ne sont plus les seuls puisque sont venus s'y ajouter depuis les services LMMT. D'où la nécessité de modifier la let. c afin d'indiquer clairement tous les organes qui, à côté de l'office du travail, sont réputés organes d'exécution cantonaux. Pour des motifs de systématique, les caisses de chômage ont été laissées à la let. a. La nouvelle formulation de la let. c rend l'ancienne let. d inutile. Art. 77 Caisses publiques L'al. 3 peut être abrogé: il n'en a jamais été fait usage et il n'existe pas de caisse publique agréée (voir aussi commentaire de l'art. 76). Art. 78 Caisses de chômage privées L'expression «caisses d'association» est remplacée dans le titre et dans l'article par celle de «caisses de chômage privées» (voir aussi commentaire de l'art. 76). Art. 79 Institution, organisation et nature juridique des caisses A l'al. 3, l'expression «caisses d'association» doit également être remplacée par «caisses de chômage privées». Art. 81 Tâches des caisses La modification apportée à l'al. 1, let. e, donne à l'organe de compensation la compétence d'émettre des directives en matière de comptabilité. A l'al. 2, le mot «peut» a été ajouté: «La caisse peut soumettre un cas ...». Cet ajout procède du souci de simplifier le travail administratif et d'accélérer la procédure; il vise à faire en sorte que la caisse compétente soumette à l'autorité cantonale uniquement les cas douteux. Sont réservées les compétences expressément dévolues à l'autorité cantonale, par exemple à l'art. 85, al. 1, let. d.

2174 Art. 82 Responsabilité des fondateurs Il a été prévu, dans le cadre de la révision technique de la LACI, que la Confédération indemnise équitablement les cantons et les organes d'exécution pour le risque de responsabilité. A l'occasion de l'adaptation de l'ordonnance découlant de cette révision, une assurance-risque a été introduite en conséquence pour les cantons et les organes d'exécution. Il reste maintenant à créer la base légale de cette assurance pour les fondateurs des caisses; c'est ce que fait l'al. 5. Par ailleurs, la délégation de compétence est formulée de manière plus précise. Art. 83 Organe de compensation de l'assurance-chômage Comme c'est le cas pour les caisses, compétence est donnée à l'organe de compensation de statuer sur la prise en compte des frais

d'administration des autorités cantonales, des ORP et des services LMMT. L'al. 1, let. r, dispose que l'organe de compensation décide, sur proposition de l'autorité cantonale, de l'analyse de gestion visée à l'art. 31, al. 1bis (voir commentaire de l'art. 31). A l'al. 1, let. m, et à l'al. 2, let. c, d et e, des adaptations rédactionnelles sont apportées et les renvois à d'autres articles corrigés. Art. 83a Révision et contrôle auprès des employeurs (nouveau) Alinéas 1 et 2: Le pouvoir de contrôle de l'organe de compensation et son droit d'émettre des instructions doivent faire l'objet de règles uniformes pour tous les organes d'exécution (art. 83, al. 1, let. c et d). L'al. 3 entend simplifier la procédure et la rendre plus transparente. Selon la réglementation actuelle, l'organe de compensation enjoint à la caisse d'exiger le remboursement des montants versés au titre de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ou en cas d'intempéries lorsqu'ils sont contestés à la suite des contrôles effectués par l'organe de compensation dans les entreprises. La caisse liée par ces instructions jouit certes des droits qu'ont les parties dans une procédure de recours, mais n'a aucune marge de manœuvre en ce qui concerne l'objet du litige. Le processus n'est pas rationnel, parce que les actes de procédure (échange de correspondance, etc.) sont adressés à la caisse qui, en tant que partie, doit fournir toutes les indications nécessaires. Or les données sont en fait fournies par l'organe de compensation puisque c'est lui qui effectue les contrôles des entreprises et établit les rapports correspondants. La réglementation proposée ne vise donc pas uniquement à simplifier la procédure, mais aussi à accroître la transparence envers les employeurs. Ceux-ci sauront ainsi mieux quel service administratif est habilité à prendre les décisions et quel est leur partenaire dans cette procédure. Cet article uniformise la procédure au niveau administratif et la simplifie. La Commission de recours du Département fédéral de l'économie devient la première instance de recours (art. 101, let. c). Le Tribunal fédéral des assurances demeure la dernière instance. Pour des motifs administratifs, l'encaissement des sommes dont la restitution est demandée après les contrôles des entreprises reste l'affaire des caisses.

2175 Le droit des caisses d'exiger le remboursement des autres prestations visées à l'art. 95 n'est pas touché par cette modification. Art. 84, al. 4 Directives concernant le placement de la fortune du fonds de compensation L'assurance-chômage doit pouvoir, comme l'AVS, gérer le fonds de compensation de manière autonome et placer directement sa fortune. Elle pourra ainsi agir au mieux de ses intérêts et tirer des rendements appropriés de la fortune du fonds de compensation. Elle pourra opérer ces placements non seulement en titres porteurs d'intérêts mais aussi en actions. Elle continuera à coopérer étroitement avec la centrale de compensation de l'AVS. Cette innovation donnera à l'assurance plus de souplesse pour répondre à ses besoins effectifs en matière de placement de fonds. Art. 85 Autorités cantonales La let. h charge l'autorité cantonale de veiller à ce que l'offre en matière de mesures de marché du travail soit non seulement suffisante mais encore, ce qui est nouveau, «en adéquation avec les besoins». Cet ajout confère un ancrage légal à la mise à disposition de bases pour la planification de l'offre de mesures de marché du travail. La mission de tenir la comptabilité des frais d'administration de l'autorité cantonale, des ORP et du service LMMT ne fait pas actuellement partie des tâches de l'autorité cantonale. La nouvelle let. k corrige cette omission en complétant la liste des tâches. Des adaptations rédactionnelles sont apportées à l'al. 1 let. h, i, et j, et les renvois à d'autres articles corrigés. Art. 85b Offices régionaux de placement L'article autorise explicitement les cantons à confier aux ORP la procédure d'inscription pour placement. Art. 85c Services de logistique des mesures de marché du travail (services LMMT) La création d'une base légale claire fait des services LMMT le pendant des ORP (art. 85b LACI). A cet effet, l'art. 119d de

l'ordonnance est transféré dans la loi et complété par la deuxième phrase de l'art. 85b, al. 1. L'actuel art. 85c devient l'art. 85d. Art. 85d Commissions tripartites (nouveau) L'actuel art. 85c devient le nouvel art. 85d. Des adaptations rédactionnelles sont apportées en outre aux al. 2, 3 et 5. Art. 85e Encouragement de la collaboration intercantonale (nouveau) Les fluctuations du marché du travail obligent les organes d'exécution des cantons à s'adapter sans cesse à de nouvelles situations. En outre, dans de nombreuses régions de la Suisse, les frontières cantonales ne coïncident pas avec celles des bassins d'emploi. Il peut arriver, enfin, lorsque le chômage est faible, que tous les cantons

2176 ne soient plus en mesure, vu leur taille, de fournir les services de haute qualité attendus d'eux. Pour toutes ces raisons, il convient de donner aux autorités cantonales, aux offices régionaux de placement et aux services LMMT la possibilité d'une gestion intercantonale. Le mot «plusieurs» à l'al. 1 signifie deux cantons ou plus. La prise en charge des frais additionnels qui pourraient en découler est réglée à l'art. 92, al. 7. Art. 85f Encouragement de la collaboration interinstitutionnelle (nouveau) Les expériences faites ces dernières années ont montré que la collaboration étroite entre les organes d'exécution de l'assurance-chômage et d'autres institutions chargées de tâches d'intégration constitue un facteur décisif. C'est la raison pour laquelle il est prévu d'inscrire la collaboration institutionnelle (CII) dans la loi. L'al. 1 confère aux cantons la possibilité de gérer en commun avec les institutions mentionnées des services de réinsertion pouvant être dotés de compétences appartenant à l'autorité cantonale ou de confier temporairement la responsabilité exclusive d'un cas à l'une de ces institutions. Ces institutions peuvent être notamment les services d'orientation professionnelle, les services sociaux des cantons et des communes, les organes d'exécution des lois cantonales d'aide aux chômeurs, l'assurance-invalidité, les autorités en charge de l'asile et les autorités cantonales en charge de la formation professionnelle. En dérogation à l'obligation du secret fixée à l'art. 33 LPGA et aux règles de l'assistance administrative prévues à l'art. 32 LPGA, le nouvel al. 2 crée une base légale permettant d'ouvrir l'accès aux dossiers et aux supports d'informations électroniques des organes d'exécution de la LACI à d'autres institutions chargées de tâches d'intégration. En vertu de l'art. 19, al. 3, de la loi sur la protection des données, l'accès aux données doit être prévu expressément dans une loi au sens formel. Les organes d'exécution de la LACI peuvent autoriser, cas par cas, l'institution partenaire à accéder aux données des personnes qui perçoivent ou demandent des prestations de cette institution; mais l'institution ne peut accéder qu'à ces données et, parmi ces données, elle ne peut accéder qu'à celles dont elle a besoin dans l'accomplissement de ses tâches. De plus, la réciprocité doit être assurée aux organes d'exécution de la LACI en ce qui concerne l'accès aux données des institutions partenaires. Cette transmission d'informations est très importante, car elle permet d'éviter qu'il y ait double emploi dans les activités de conseil et d'améliorer l'efficacité des mesures prises. L'article proposé élimine un obstacle essentiel à la collaboration interinstitutionnelle. Le fait que les partenaires de la CII sont autorisés à consulter dans des cas particuliers les données des mêmes personnes sur les mêmes supports d'informations simplifie et facilite les nécessaires contrôles des droits d'accès et du respect des règles de la protection des données. Cette disposition respecte aussi indéniablement le principe de proportionnalité posé par la loi sur la protection des données puisque les données ne peuvent être communiquées que pour les besoins d'une seule tâche: l'intégration professionnelle et sociale des personnes concernées. Elle respecte enfin les droits de la personnalité puisque l'assentiment des intéressés est exigé. Mais elle oblige du même coup à modifier l'art. 35a de la loi sur le service de l'emploi qui

autorise jusqu'ici la communication de données du système d'infor-

2177 mation à des fins de placement (voir modification du droit en vigueur dans les dispositions finales). L'al. 3 règle spécialement l'échange de données avec les offices AI et l'al. 4 autorise que cet échange ait aussi lieu, en l'espèce, oralement. Cette réglementation est ainsi en conformité avec le nouvel art. 68bis LAI qui devrait être introduit à l'occasion de la quatrième révision de l'AI. La prise en charge des frais additionnels qui pourraient en découler est réglée à l'art. 92, al. 7. Art. 85g Responsabilité à l'égard de la Confédération (nouveau) Cet article reprend l'art. 85d qui sera introduit dans la LACI par la LPGA et remplacera l'ancien art. 85a. La systématique commandant de mentionner d'abord les différents organes d'exécution, l'art. 85d est transféré à l'art. 85g. A l'occasion de la révision technique de la LACI, il a été prévu que la Confédération indemnise convenablement les cantons et les organes d'exécution pour le risque de responsabilité. Ce projet a été concrétisé par l'inscription dans l'ordonnance d'une assurance-risque pour les cantons et les organes d'exécution. Il reste maintenant à introduire dans la loi la base légale spécifique de cette assurance pour les cantons. C'est ce qui est fait à l'al. 4. Par ailleurs, la délégation de compétence est formulée de manière plus précise. Art. 85h Responsabilité des cantons à l'égard des assurés et des tiers (nouveau) Cet article reprend l'art. 85e, qui sera introduit dans la LACI par la LPGA. La systématique commandant de mentionner d'abord les différents organes d'exécution, l'art. 85e est transféré à l'art. 85h. Art. 88 Employeurs La responsabilité des employeurs (et des tiers mandatés par eux) est élargie comme l'a déjà été la responsabilité des organes d'exécution à l'occasion de la révision dite technique. Al. 2bis (nouveau): Les coûts supplémentaires engendrés par les abus constatés lors des contrôles auprès des employeurs doivent être supportés par l'employeur, dans le respect, bien entendu, du principe de la proportionnalité. Al. 2ter (nouveau): Il crée une base légale, qui permet de réclamer à un employeur ayant obtenu indûment l'indemnité en cas réduction de l'horaire de travail ou l'indemnité en cas d'intempéries un montant pouvant aller jusqu'au double des prestations perçues. Cette règle vise à lutter contre les abus. Jusqu'ici, seul pouvait être réclamé le remboursement des indemnités versées. Cette règle déroge ainsi à l'art. 25 LPGA.

2178 Art. 89 Commission de surveillance La Commission de surveillance est chargée, en vertu de l'al. 2, d'assister le Conseil fédéral dans les questions de prise en compte des frais d'administration des ORP, des services LMMT et des autorités cantonales. A l'al. 3, la référence aux mesures de marché du travail est modifiée, la notion de «mesures préventives» n'étant plus utilisée aujourd'hui. L'al. 4 est adapté en raison de l'abrogation de l'art. 74. Art. 90 à 90c Financement L'ensemble du système de financement actuel est remplacé par un nouveau dispositif aussi peu sensible que possible aux fluctuations conjoncturelles et l'actuel art. 90 est remplacé par les art. 90, 90a, 90b et 90c. – Art. 90: Il définit les sources devant assurer le financement de base. – Art. 90a: Il règle la participation fixe de la Confédération et des cantons; cette participation doit couvrir approximativement la moitié des dépenses annuelles moyennes afférentes au service de placement et aux mesures de marché du travail. – Art. 90b: Il règle l'octroi de prêts lorsque les moyens destinés à assurer le financement de base et la fortune ne suffisent plus à couvrir les dépenses à la fin d'une année. – Art. 90c: Il oblige le Conseil fédéral à présenter dans un délai d'un an une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement dès que la dette du fonds de compensation atteint 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation (env. 5 milliards de francs). Il oblige inversement le Conseil

fédéral à abaisser le taux de cotisation fixé à l'art. 3 si le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à l'exploitation, atteint 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation; le Conseil fédéral peut cependant renoncer à une baisse si les perspectives conjoncturelles sont mauvaises. Ce nouveau dispositif entend assurer le financement à long terme de l'assurance, tenir compte des fortes fluctuations du marché de l'emploi et de l'évolution conjoncturelle et éviter que les travailleurs, les employeurs, la Confédération et les cantons ne soient obligés de passer à la caisse lorsque l'économie et l'emploi vont mal. Art. 90 Sources de financement Les sources de financement prévues à l'art. 90 doivent assurer le financement de base régulier d'un chômage moyen de 100 000 personnes. Selon les calculs des experts, le nombre moyen de chômeurs se situe en Suisse aux alentours de 100 000. Il sera bien entendu inférieur ou supérieur selon que l'économie est en phase d'expansion ou de récession. Art. 90a Participation de la Confédération et des cantons (nouveau) L'art. 90, let. b, institue une participation fixe de la Confédération et des cantons aux coûts de l'assurance.

2179 Cette participation doit couvrir environ 50 % des coûts annuels du service de placement et des mesures de marché du travail. En 1999, ces coûts se sont élevés à 340 millions de francs pour les ORP, les services LMMT et les autorités cantonales, et à 570 millions pour les mesures de marché du travail. La Confédération et les cantons supporteront ensemble une participation s'élevant à 0,2 % de la somme des salaires soumis à cotisation, dont les trois quarts seront fournis par la Confédération et un quart par les cantons. Cela représente quelque 300 millions de francs pour la première et 100 millions pour les seconds. En 1999, la contribution de la Confédération aux frais de l'assurance s'est montée à 250 millions de francs, celle des cantons à 75 millions. Le service public de placement, de même que les mesures de marché du travail, sont des tâches dont le financement n'incombe pas exclusivement à l'assurance-chômage, d'une part parce que le service de placement des ORP est utile non seulement aux chômeurs mais à tous les demandeurs d'emploi, d'autre part parce que les mesures de marché du travail contribuent à combler aussi des carences dans la formation professionnelle. Il s'agit donc de tâches dont le financement doit être assuré conjointement par l'assurance-chômage et les pouvoirs publics. La révision de la LACI est conforme aux principes de la nouvelle péréquation financière. Le soutien des offices régionaux de placement (ORP) et des mesures de marché du travail (MTT) peut être considéré comme une tâche commune; il est donc juste que les pouvoirs publics participent à leur financement. En vertu de la Constitution (art. 110 al. 1, let. c, 114 al. 2 let. a et 100 al. 1, Cst.), la Confédération et les cantons peuvent participer aux coûts du placement et des mesures de marché du travail, mais non aux coûts engendrés par les indemnités (journalières) servies: 1. L'art. 114, al. 2, let. a, Cst., dispose que l'assurance «soutient» les mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage. Il présuppose donc la contribution de tiers, c'est-à-dire de la Confédération et des cantons; cela vaut précisément pour le service de placement et les mesures de marché du travail puisque leur but est de prévenir et combattre le chômage. 2. L'art. 100, al. 1, Cst., fournit de surcroît une base légale similaire pour la participation fédérale en imposant à la Confédération le devoir de prendre des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le «chômage» et le renchérissement. 3. En ce qui concerne le service public de l'emploi, la Constitution fournit encore une base supplémentaire: l'art. 110, al. 1, let. c, Cst., dispose que la Confédération peut légiférer sur le service de placement. C'est ce qu'elle a fait avec la loi fédérale sur le service de l'emploi

et la location de services (LSE). Or l'art. 40 de ladite loi stipule que les cantons exécutent cette loi dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération. Une participation de la Confédération et des cantons au financement du service public de placement dérive donc autant de l'art. 110 Cst. que de la LSE édictée en vertu de cet article. 4. Il faut considérer en outre que l'art. 114, al. 4, Cst., autorise une participation de la Confédération et des cantons aux frais de la compensation de la perte de gain dans des circonstances exceptionnelles. Comme le présent

2180 projet doit assurer le financement de l'assurance lorsque la situation de l'économie et de l'emploi est bonne ou mauvaise, et donc également dans des circonstances exceptionnelles, l'article 114, al. 4, Cst. pourrait fonder le versement de contributions de la Confédération et des cantons. Ces contributions devraient cependant être plus élevées que la participation fixe et auraient de surcroît le défaut de ne pas être anticycliques et de ne pouvoir être inscrites à moyen terme dans les plans financiers. En optant pour une participation fixe de la Confédération et des cantons, nettement inférieure à celle qu'ils seraient appelés à fournir dans des circonstances exceptionnelles, le projet renonce à faire usage de la compétence constitutionnelle d'augmenter les contributions dans des circonstances exceptionnelles. La participation de la Confédération et des cantons aux frais du service public de placement et des mesures de marché du travail est, partant, conforme à la Constitution. Cette participation fixe des cantons remplacera la participation introduite à l'art. 72c par la révision dite technique de la LACI; ledit article peut donc être abrogé. La Confédération, de son côté, n'aura plus à verser les contributions à fonds perdus requises aujourd'hui par l'art. 90, al. 2. Art. 90b Equilibre annuel des comptes (nouveau) L'art. 90b correspond à l'actuel art. 90, al. 4. Toutefois, la nature des prêts change: il ne s'agit plus de prêts ordinaires inscrits au budget mais de prêts dits de trésorerie, qui sont des prêts hors budget. Ils serviront à «amortir» les brusques fluctuations du marché de l'emploi. De plus, seule la Confédération accordera ces prêts; aujourd'hui déjà, c'est elle qui assume cette tâche à la place (de la plupart) des cantons. Art. 90c Risque conjoncturel (nouveau) L'art. 90c entend n'obliger le Conseil fédéral à réviser les règles de financement que si la dette de l'assurance-chômage atteint 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation (soit 5 milliards de francs), la réglementation en vigueur s'avérant manifestement inadéquate. Le Conseil fédéral doit présenter un projet de révision – et cela dans le délai d'un an. Il peut augmenter préalablement de 0,5 % (environ 1 milliard de francs), de sa propre initiative, le taux ordinaire de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2, afin de contenir les dettes dans des limites acceptables jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision; d'ici là, elles pourraient néanmoins dépasser les 5 milliards francs. Par contre, si le fonds de compensation est bénéficiaire, le Conseil fédéral doit abaisser les taux de cotisation fixé aux al. 2 et 3 de l'art. 3 lorsque le capital propre, sous déduction des fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à l'exploitation, atteint 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation (soit 5 milliards de francs). Mais si les perspectives conjoncturelles laissent présager une forte et imminente recrudescence du chômage, il peut renoncer à cet abaissement. Et si, après un abaissement du taux de cotisation le capital propre diminue, le Conseil fédéral est habilité à relever les taux de cotisation pour les porter à 2 % et 1 % au plus.

2181 Les fonds de roulement nécessaires à l'exploitation du fonds de compensation se situent en moyenne autour de 2 milliards de francs par an. Ce sont les moyens dont le fonds AC a besoin pour honorer ses engagements courants, vu, par exemple, que la centrale de compensation de l'AVS transmet les cotisations AC avec un retard de plusieurs mois et

retient encore une provision (d'env. 1,1 milliard de francs) sur ces montants. Il doit en outre faire des avances (par ex. cotisations à la SUVA) pour l'année suivante alors qu'un certain nombre de créances restent ouvertes (participation financière des cantons et de la Confédération, créances des caisses de chômage à l'égard de tiers). Par ailleurs, le fonds de compensation a besoin d'un certain volume de liquidités correspondant au montant des dépenses moyennes de l'assurance pour pouvoir répondre aux besoins à court terme des caisses de chômage. A défaut de ce fonds de roulement de 2 milliards de francs, il devrait emprunter une somme bien supérieure à ce montant pour couvrir ses besoins de liquidités bien qu'il dispose, d'un point de vue comptable, d'un capital propre. Un plafond de 5 milliards de francs pour le capital propre (après déduction du fonds de roulement nécessaire à l'exploitation) et pour les dettes laisse à l'assurance une marge de manœuvre de 10 milliards de francs avant que des mesures doivent être prises. Or 5 milliards de francs permettraient de financer pendant un an un chômage supérieur de 120 000 personnes (ou de 3,3 points de pourcentage) à la moyenne. Tous les calculs ayant trait aux questions de financement se basent sur la statistique des salaires de l'AVS pour l'année 19987. Art. 92 Frais d'administration Si la collaboration intercantonale ou interinstitutionnelle nouvellement inscrite dans la loi (art. 85e) engendre temporairement des coûts additionnels, le Conseil fédéral peut déclarer que ces coûts sont à prendre en compte au titre de l'indemnisation des frais d'administration de l'autorité cantonale, des ORP et des services LMMT. L'actuel al. 7 est complété en ce sens. Au demeurant, les économies en indemnités journalières réalisées grâce à une meilleure coopération devraient compenser ces coûts additionnels. Art. 94 Nantissement, cessions, compensation, utilisation des prestations Al. 1: La compensation avec des prestations du deuxième pilier était controversée jusqu'ici, la prévoyance professionnelle n'étant pas mentionnée explicitement, comme le sont les autres branches des assurances sociales, au présent article. Par ailleurs, le texte a été reformulé afin de souligner plus clairement la réciprocité des possibilités de compensation. Al. 1bis: Le problème est que plusieurs assurances sociales peuvent être compétentes pour la même période, d'où la nécessité d'assurer le bon déroulement des restitutions directement entre les assurances concernées sans mettre inutilement à contribution les assurés.

7 Office fédéral des assurances sociales (2000): Statistique de l'AVS 2000. Statistique de la sécurité sociale. EDMZ 318.123.00f

2182 Art. 95 Restitution de prestations Al. 1bis (nouveau): Selon l'art. 15, al. 3, OACI, l'assuré qui a présenté une demande à l'assurance-invalidité ou à une autre assurance sociale est réputé pleinement apte au placement tant que l'assurance en question n'a pas statué. Si l'AI reconnaît avec effet rétroactif un degré d'invalidité, l'assurance-chômage exigera le remboursement de ses prestations à hauteur du degré d'invalidité. Cela ne pose pas de problème si le remboursement peut se faire par compensation. Par contre, la règle actuelle consistant à faire rembourser directement par l'assuré la part non couverte par la compensation s'avère non seulement problématique, voire choquante. C'est ce que la nouvelle disposition entend changer. Al. 1ter (nouveau): Selon l'art. 15, al. 3, OACI, l'assuré qui a présenté une demande à l'assurance-invalidité ou à une autre assurance sociale est réputé pleinement apte au placement tant que l'assurance en question n'a pas statué. S'il est établi par la suite qu'une autre assurance sociale est compétente, c'est alors à elle de payer les frais de reconversion, de perfectionnement et d'intégration pour autant ces mesures servent le but de ladite institution d'assurance. Les deux nouveaux alinéas contribuent également à simplifier le travail administratif et les relations entre l'assurance et les assurés.

Art. 100 Principe Le nouvel al. 3 garantit que les recours contre les décisions n'auront plus d'effet suspensif. Certains tribunaux cantonaux ayant régulièrement admis l'effet suspensif dans des cas particuliers, la question ne cesse de se poser. La disposition législative garantit explicitement l'exécution immédiate de la suspension. Elle garantit en outre une application uniforme par les cantons. Elle élimine enfin le problème des demandes de remboursement qui devraient être faites en cas de rejet du recours auquel l'effet suspensif a été reconnu mais ne peuvent plus l'être du fait que la décision ne peut plus être exécutée (pour cause de péremption ou de prescription). Tant que le recours n'est pas liquidé, l'assuré ne touche pas les indemnités journalières litigieuses (pratique actuelle jugée correcte par le TFA). Art. 105 Délits Afin d'aligner le tarif sur celui des autres assurances sociales, le montant de l'amende prévue à l'art. 105 est porté de 20 000 à 30 000 francs. La même mesure avait été proposée dans le cadre du projet de lutte contre le travail au noir (Rapport du groupe de travail «Lutte contre le travail au noir»; proposition au Conseil fédéral du 16 août 2000). Art. 106 Contraventions Le texte actuel mentionne uniquement les employés des caisses. Or dans l'intervalle de nouveaux organes d'exécution, les ORP et les services LMMT, ont été créés. Il faut donc étendre le champ d'application de l'art. 106 à leurs employés.

2183 Art. 110a Essais-pilotes (abrogé) Il est remplacé, pour des motifs de systématique, par le nouvel art. 75a (voir commentaire de l'art. 75a). Art. 110b Introduction de nouvelles mesures relatives au marché du travail (abrogé) Les règles régissant l'introduction de nouvelles mesures relatives au marché du travail sont définies dorénavant au nouvel art. 75b, l'art. 110b devient donc inutile. Art. 111 Révision (abrogé) Cet article est abrogé et remplacé par l'art. 83a. Art. 112 Commission consultative (abrogé) Cet article est abrogé, car les tâches de la Commission consultative recourent celles de la Commission de surveillance. De ce fait, la Commission consultative n'a siégé qu'une seule fois au cours des quatre dernières années. Modification du droit en vigueur Les règles de protection des données devant être modifiées en liaison avec la collaboration interinstitutionnelle (art. 85f), il faut modifier également la loi sur le service de l'emploi. Disposition transitoire L'al. 1 pose le principe du maintien de l'augmentation extraordinaire du taux de cotisation prévue à l'art. 4a. Si l'on peut prévoir à la fin de l'année 2002 que les dettes seront éteintes au cours de l'année 2003, le Conseil fédéral est habilité par l'al. 2 à diminuer en conséquence le taux de cotisation compte tenu de l'état de la dette. Le Conseil fédéral est conscient qu'une modification du taux de cotisation en cours d'année exigera un énorme travail d'adaptation des systèmes informatiques des assurances (de l'AVS, qui encaisse les cotisations, et de l'AC elle-même) et rendra également le décompte des prestations d'assurance beaucoup plus compliqué. Référendum et entrée en vigueur Si les dettes du fonds de compensation sont éteintes avant la fin de l'année 2002, le Conseil fédéral peut ne pas mettre en vigueur la disposition transitoire. Les taux normaux de cotisation fixés à l'art. 3, al. 2 (2 %) et 3 (1 %), seraient alors valables dès le 1er janvier 2003.

2184 3 Conséquences 3.1 Conséquences financières 3.1.1 Evolution du fonds de compensation de l'assurance-chômage 3.1.1.1 Comptes annuels du fonds de compensation de l'assurance-chômage 1986 à 1999 Année Chômeurs (moyenne annuelle) Cotisations Résultats\* Fonds AC8\* Prêts\* 1986 25 714 0,6 % 165 1543 1987 24 673 0,6 % 206 1749 1988 22 249 0,6 % 356 2105 1989 17 452 0,6 % 534 2639 1990 18 133 0,4 % 284 2923 1991 39 222 0,4 % - 473 2450 1992 92 308 0,4 % -2657 - 207 1993 163 135 2,0 % -2430 -2637 -4100 1994 171 038 2,0 % -2241 -4878 -6400 1995 153 316 3,0 % 247 -4631

–5800 1996 168 630 3,0 % – 168 –4799 –6200 1997 188 304 3,0 % –2283 –7082 –8200  
 1998 139 660 3,0 % – 333 –7415 –8800 1999 98 602 3,0 % 1323 –6092 –7800 \* Montants  
 en millions de francs Cet aperçu des comptes annuels du fonds de compensation de  
 l'assurance-chômage montre que le fonds a atteint son niveau le plus élevé en 1990, avec  
 une fortune de plus de 2,9 milliards de francs, alors que le taux de cotisation était encore de  
 0,4 %. En 1998, les dettes de l'assurance-chômage auprès de la Confédération et des can-  
 tons ont atteint, compte tenu d'un déficit cumulé de 7,4 milliards, un pic absolu de 8,8  
 milliards de francs.

8 Capital propre, y inclus fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à  
 l'exploitation.

2185 3.1.1.2 Budget, plan financier du fonds de compensation de l'assurance-chômage  
 2000 à 2004 Année Chômeurs (moyenne annuelle) Cotisations Résultat\* Fonds AC9\*  
 Prêts\* 2000 71 987 3,0 % 2280 –3812 –5700 2001 65 000 3,0 % 2520 –1292 –3400 2002  
 65 000 3,0 % 2549 1257 – 900 2003 65 000 3,0 % 2681 3938 2004 65 000 2,0 % 420 4358

\* Montants en millions de francs Le budget et le plan financier du fonds de compensation  
 de l'assurance-chômage ont été établis sur la base de la loi actuelle et de la statistique des  
 revenus AVS pour l'année 199810, sous l'hypothèse d'un retour à un taux de cotisation de  
 2 % dès 2004 et du maintien du déplafonnement partiel (actuel art, 4a) ainsi que des  
 contributions à fonds perdus de la Confédération (art. 90, al. 2). Sur la base du plan  
 financier actuel, tablant sur la poursuite de la détente sur le mar- ché de l'emploi et de taux  
 de chômage annuels moyens de respectivement 2 % (2000) et 1,8 % (2001–2004), la dette  
 de l'assurance-chômage atteindrait encore 3,4 milliards de francs au début de l'année 2002  
 et 0,9 milliard au début de 2003. Les recettes extraordinaires rapportées par le troisième  
 pourcentage de cotisation (élévation du plafond non comprise) se montent à quelque 1,9  
 milliard de francs par an, celles rapportées par l'élévation du plafond du revenu soumis à  
 cotisation à envi- ron 270 millions. Les dettes devraient ainsi être amorties dans le courant  
 de l'année 2003. Dans l'hypothèse d'un abaissement convenable des taux de cotisation si  
 les dettes étaient amorties à la fin de 2000 déjà ou dans le courant de 2003 (voir dispositions  
 finales), le résultat de l'année 2003 et la fortune du fonds à partir de 2003 ou 2004 seraient  
 inférieurs aux chiffres du tableau ci-dessus. 3.1.2 Conséquences sur les comptes annuels de  
 l'assurance, conséquences pour la Confédération et les cantons 3.1.2.1 Conséquences pour  
 l'assurance Les dépenses de l'assurance dépendant étroitement du taux de chômage et donc  
 de la situation du marché du travail, seul un équilibre à long terme, au-delà du cycle con-  
 joncturel, doit être recherché. Il s'agit d'assurer à long terme le financement ordi-

9 Capital propre, y compris le fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à  
 l'exploitation. 10 Office fédéral des assurances sociales (2000): Statistique de l'AVS 2000.  
 Statistique de la sécurité sociale. EDMZ 318.123.00f

2186 naire de l'assurance sur la base d'un taux de chômage moyen (indépendant de la  
 conjoncture). Selon les calculs effectués par divers experts<sup>11</sup>, le nombre moyen de  
 chômeurs en Suisse devrait se situer, sur l'ensemble du cycle conjoncturel, autour de 100  
 000 par an<sup>12</sup>; il s'établira bien entendu en dessous de cette barre (comme aujourd'hui) en  
 pé- riode d'expansion économique ou en dessus (comme dans les années 90) en période de  
 récession. a) Situation initiale: scénario de référence (pertes de 954 millions) Dans ce  
 scénario de référence, l'assurance continue à fournir les prestations prévues par le droit en  
 vigueur; le taux de cotisation est ramené à 2 %, le déplafonnement partiel (art. 4a) et les  
 contributions à fonds perdus de la Confédération sont suppri- més. Pour un effectif annuel

moyen de 100 000 chômeurs, les comptes de l'assurance boucleraient, dans ces conditions, sur un déficit de 954 millions de francs. b) Economies (415 millions) Le rallongement à 12 mois de la période minimale de cotisation (art. 13, al. 1) permet d'économiser 252 millions de francs par rapport au scénario de référence. Le raccourcissement à 400 jours de la période d'indemnisation (art. 27, al. 2, let. a) permet d'économiser 178 millions, mais les économies de cette mesure seront de 163 millions si elle est combinée au rallongement de la période minimale de cotisation<sup>13</sup>. c) Recettes supplémentaires (535 millions) La reprise du déplafonnement des cotisations (art. 3, al. 3) avec un taux de cotisation de 1 % fournit des recettes supplémentaires de 135 millions de francs par rapport au scénario de référence. La participation de la Confédération et des cantons aux coûts du service public de l'emploi et des mesures de marché du travail (art. 90 à 90c) procure des recettes supplémentaires de 400 millions de francs.

11 Voir aussi Sheldon G. (2000), «Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit», et Secrétariat d'Etat à l'économie (2000), «Die Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit». 12 Le nombre de demandeurs d'emploi est estimé en l'occurrence à 180'000. Comme tant les demandeurs d'emploi chômeurs et que les demandeurs d'emploi non-chômeurs (notamment personnes en gain intermédiaire, qui suivent un programme d'emploi temporaire ou des cours de perfectionnement) touchent des prestations de l'assurance-chômage, le nombre des bénéficiaires est estimé empiriquement. Dans le scénario de référence, pour une population de 100 000 chômeurs et de 80 000 demandeurs d'emploi non chômeurs, le nombre de bénéficiaires se monte à 104 634. Voir à ce sujet Widmer, Rolf (1999), Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. 13 L'allongement de la période de cotisation ayant pour effet de diminuer le nombre de chômeurs qui remplissent les conditions ouvrant droit aux prestations, la combinaison du raccourcissement de la durée d'indemnisation avec l'allongement de la période de cotisation produit des économies légèrement inférieures à celles qui seraient réalisées s'il y avait uniquement raccourcissement de la période d'indemnisation.

2187 d) Dépenses supplémentaires (57 millions) Le maintien du droit maximum à 520 indemnités journalières pour les chômeurs de plus de 55 ans et ceux qui touchent des rentes d'invalidité ou de l'assurance-accidents (art. 27, al. 2, let. b et c) entraîne des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs; l'allongement additionnel de la durée d'indemnisation de 120 jours pour les chômeurs qui sont à deux ans et demi de l'âge ordinaire de la retraite AVS (art. 27, al. 3) génère des dépenses supplémentaires de 5 millions de francs. L'allongement du droit à l'indemnité (40 indemnités journalières) en cas d'incapacité de travail totale ou partielle pour cause de maternité par rapport aux cas d'incapacité de travail pour cause de maladie, d'accident ou de grossesse représente des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs. La prise en charge d'un tiers des primes AANP par l'assurance (art. 22a al. 4) se solde en définitive par des dépenses supplémentaires de l'ordre de 32 millions de francs. e) Résumé millions de francs a. Situation initiale selon scénario de référence: 100 000 chômeurs, cotisation de 2 %, pas de contributions à fonds perdus de la part de la Confédération -954 b. Economie: période minimale de cotisation de 12 mois et 400 indemnités journalières au maximum +415 c. Recettes supplémentaires: participation de la Confédération et des cantons reprise du déplafonnement avec un taux de cotisation de 1 % +400 +135 d. Dépenses supplémentaires:

maintien du droit maximal à 520 indemnités pour les chômeurs de plus de 55 ans et les allocataires de rentes AI ou AA plus encore 120 indemnités dès deux ans et demi avant l'âge ordinaire de la retraite AVS distinction entre la maternité et les cas de maladie, accident, grossesse prise en charge d'un tiers des primes AANP – 10 – 5 – 10 – 32 Résultat – 61\* \* Si le seuil de 130 francs fixé à l'art. 22, al. 2, augmentait par exemple de 5 francs du fait de l'indexation prévue à l'al. 3, cela en coûterait 4 millions de plus par an à l'assurance-chômage. Remarques: 1. Les chômeurs additionnels qui toucheront l'indemnité de chômage en Suisse en application de l'accord sur la libre circulation des personnes entre l'UE et

2188 la Suisse sont déjà comptés dans l'effectif annuel moyen de 100 00 chômeurs, de même que sont prises en compte, dans les économies de 415 millions de francs, les mesures prévues par la présente révision pour réduire les frais additionnels qui découleront de cet accord (voir également ch. 3.1.2.4). 2. En dépit du résultat négatif de moins 61 millions de francs, le projet peut être considéré comme financièrement équilibré, car ces 61 millions de francs représentent à peine 1,5 % des dépenses globales de 4,4 milliards de francs. 3.1.2.2 Conséquences pour la Confédération Les art. 90 et 90a prévoient que la Confédération et les cantons participent aux coûts à hauteur de 0,2 % de la somme des salaires soumis à cotisation, les trois quarts (300 millions de francs) de cette participation étant fournis par la Confédération. La part de la Confédération et des cantons représentera ainsi à peu près la moitié des coûts du service public de l'emploi (offices régionaux de placement, services de logistique des mesures de marché du travail [services LMMT], autorités cantonales) et des mesures de marché du travail. En 1999, les coûts de ces mesures se sont élevés à 570 millions de francs, ceux du service public de l'emploi à 340 millions de francs. Avec les nouvelles règles de financement et l'abrogation de l'al. 2 de l'actuel art. 90, la Confédération n'aurait en revanche plus à fournir de contributions à fonds perdus dans les circonstances extraordinaires. Celles-ci se sont montées à 305 millions en 1998, à 246 millions en 1999; elles sont devisées à 230 millions pour l'exercice 2000. Les prêts non remboursables inscrits dans le plan financier pour les années 2001 et 2003 se montent à environ 185 millions. Pour assurer l'équilibre des comptes annuels, la Confédération, et elle seule, devra accorder des prêts à l'assurance (art. 90b). Il s'agira – fait nouveau – de prêts hors budget, dits de trésorerie, qui devront porter intérêts aux conditions usuelles du marché comme le veut la loi sur les finances de la Confédération.

Contrairement à la réglementation actuelle, la nouvelle réglementation renonce à faire participer les cantons aux prêts; en effet, c'est la Confédération qui se charge le plus souvent, aujourd'hui, de fournir aux cantons les moyens nécessaires à cet effet. Frein aux dépenses En vertu de l'art. 159, al. 3, Cst., les nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil.

L'art. 90, al. 1, du projet de révision prévoit une nouvelle participation fixe de la Confédération aux dépenses de l'assurance-chômage; elle est donc assujettie au ce dispositif dit de frein aux dépenses. 3.1.2.3 Conséquences pour les cantons Les art. 90 et 90a prévoient que la Confédération et les cantons participent aux coûts à hauteur de 0,2 % de la somme des salaires soumis à cotisation; le quart de ce montant (100 millions de francs) est fourni par les cantons. Cette participation de la Confédération et des cantons représentera ainsi à peu près la moitié des coûts du

2189 service public de l'emploi (offices régionaux de placement, services LMMT, autorités cantonales) et des mesures de marché du travail. En 1999, ces dernières ont coûté 570 millions de francs et le service public de l'emploi 340 millions de francs. En 1999, la

contribution des cantons aux coûts des mesures de marché du travail au titre de l'art. 72c – abrogé par la nouvelle loi – s'est montée déjà à 75 millions de francs. Elle n'augmenterait donc, dans l'ensemble, que faiblement. Il convient de considérer, en outre, que la révision de 1995 a fortement allégé la charge financière des cantons. Le développement des mesures de marché du travail, dont le coût a été supporté pour l'essentiel par l'assurance-chômage (1996: 806 millions; 1997: 1736 millions; 1998: 1 003 millions; 1999: 905 millions de francs), corrige pour une part des carences de la politique de formation scolaire et professionnelle ainsi que de la politique des étrangers. Depuis la création des offices régionaux de placement et des services LMMT, des tâches, qui étaient jusque-là du ressort des offices communaux du travail et des autorités cantonales, et que les cantons finançaient sur leur propre budget, sont dorénavant payées par l'assurance (1996: 117 millions; 1997: 340 millions; 1998: 355 millions; 1999: 340 millions de francs). Le rallongement de la durée d'indemnisation à 520 indemnités journalières a retardé l'arrivée en fin de droits des chômeurs de longue durée, allégeant d'autant la charge des offices d'assistance. De nombreux cantons ont d'ailleurs supprimé l'aide cantonale aux chômeurs. Une bonne partie de ces économies subsisteront pour les cantons, même après le retour à 400 indemnités journalières, grâce aux retombées positives de la professionnalisation du service de placement des ORP et du développement des mesures de marché du travail.

3.1.2.4 Conséquences des accords bilatéraux avec l'UE La libre circulation des personnes entre l'UE et la Suisse entraînera vraisemblablement, pendant une période transitoire de sept ans, des frais additionnels pour l'assurance-chômage de quelque 210 millions de francs par an (voir message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE). Les mesures proposées dans la présente révision réduiront ces frais.

L'allongement de la période de cotisation, en particulier, doit être considéré dans cette optique. Il se traduirait par des économies de 30 millions par an pendant la période transitoire de sept ans. Le raccourcissement de la durée d'indemnisation allégerait la facture, pendant la même période, de 15 millions supplémentaires.

3.2 Conséquences en matière de personnel

3.2.1 Pour l'assurance La révision ne devrait en principe pas engendrer de besoins en personnel supplémentaire pour l'assurance. L'effectif actuel devrait suffire pour assurer la gestion de l'assurance selon le nouveau droit. A une seule réserve près: le secteur informatique,

2190 où l'engagement de personnel supplémentaire s'avérera peut-être nécessaire, dans une phase transitoire, pour les inévitables travaux d'adaptation des systèmes.

3.2.2 Pour la Confédération Du personnel supplémentaire ne paraît pas nécessaire. Si les services informatiques de l'assurance devaient être temporairement renforcés, ce personnel n'émergerait pas au budget de la Confédération, mais à celui de l'assurance au titre de l'art. 92, al. 3, LACI.

3.2.3 Pour les cantons La présente révision ne créera pas de besoins supplémentaires en personnel pour les cantons.

3.3 Conséquences dans le secteur informatique Les modifications prévues par le projet de révision exigeront certainement d'importantes adaptations des systèmes informatiques de l'assurance-chômage. Le temps nécessaire à la spécification, la programmation, le test et l'introduction de ces adaptations dépendra des dispositions définitives. Il faut compter au total environ 11 mois.

3.4 Conséquences sur la dotation en personnel des caisses de chômage Dans l'ensemble, la révision ne devrait pas induire de besoins supplémentaires en personnel pour les caisses de chômage.

3.5 Conséquences sur la dotation en personnel de l'assurance Les adaptations nécessaires du système de paiement des caisses de chômage (SI-PAC) et des applications financières sont devisées à 3000 heures de travail et à quelque 600 000 francs. A cela

s'ajoutent les frais de formation du personnel des caisses et la mise à jour de manuels.

2191 3.6 Conséquences économiques 3.6.1 L'évolution depuis les années 80 Après une courte récession dans les années 1982 et 1983, les années 80 ont été marquées par une croissance soutenue du PIB et de l'emploi. La forte demande de main-d'œuvre a été couverte, d'une part, par une augmentation du taux d'emploi, surtout chez les femmes et, d'autre part, par le recrutement de travailleurs étrangers. Au début des années 90, le marché du travail était pratiquement asséché. En 1990, plus de 60 % des entreprises se plaignaient d'une pénurie de travailleurs qualifiés; l'indice annuel des prix à la consommation accusait un renchérissement record de 5,4 % et le taux de chômage était au plus bas depuis 1982, à 1,1 %. Graphique 1: Produit intérieur brut et emploi (évolution par rapport à l'année précédente) Source: Office fédéral de la statistique (BIP=PIB; Erwerbstätige=Personnes actives) Graphique 2: Chômeurs et demandeurs d'emploi (en chiffres corrigés des variations saisonnières) Source: Secrétariat d'Etat à l'économie (Stellensuchende=Demandeurs d'emploi; Arbeitslose=Chômeurs)

■ ■ ■ %,3 (UZHUEVWJWLJH)

2192 L'arrivée de la récession, en 1991, a brisé la demande de main-d'œuvre. Le nombre de personnes actives, qui avait crû en moyenne de 80 000 par an de 1983 à 1991, a reculé de 100 000 entre 1991 et 1994. Dans le même temps, le nombre des chômeurs est passé de 74 000 à 151 500. La flambée a été plus marquée encore pour les chômeurs inscrits dont le nombre a augmenté de 131 815 en trois ans. La timide reprise enregistrée en 1994 n'a détendu que passagèrement le marché du travail. L'emploi a continué à stagner jusqu'en 1997, en dépit d'une légère croissance de l'offre de travail, creusant à nouveau le déséquilibre du marché du travail. Au premier trimestre de 1997, le nombre des chômeurs inscrits et celui des demandeurs d'emploi inscrits ont culminé à 204 666 pour les premiers et 249 591 pour les seconds, ce qui représente leur plus haut niveau de l'après-guerre. Au début de 1997, avec un léger décalage sur la reprise économique, la détente a gagné enfin l'emploi. En trois ans, le nombre des personnes actives a augmenté de 127 500, soit en moyenne de 1,1 % par an. Dans la foulée, le nombre des chômeurs inscrits et celui des demandeurs d'emploi ont baissé de respectivement 121 250 et 118 540. Il a fallu cependant attendre un an encore pour que le mouvement de baisse ait des effets sensibles sur le chômage de longue durée. En septembre 2000, la part des personnes au chômage depuis plus d'un an était tombée à 20,4 % alors qu'elle atteignait encore 33,3 % trois ans auparavant. Tous les observateurs du marché du travail s'accordent à penser que la hausse du chômage au début des années 80 et au cours des années 90 a entraîné une hausse du taux de chômage naturel. Le chômage naturel, ou chômage inévitable dans une économie en équilibre, désigne le nombre de chômeurs moyen sur l'ensemble du cycle conjoncturel. Il se chiffre actuellement pour la Suisse, selon les estimations, entre 60 000 et 140 000, soit, en moyenne autour de 100 000 chômeurs inscrits. Dans la seconde moitié des années 80 et au début des années 90, le chômage naturel se situait encore probablement entre 30 000 et 40 000 chômeurs.

### 3.6.2 Nécessité et possibilité de l'intervention de l'Etat

L'assurance-chômage est une assurance qui n'est pas, ou qui est insuffisamment, offerte par les assureurs privés. L'institution d'une assurance-chômage obligatoire s'avère nécessaire pour diverses raisons: le souci de corriger certains effets indésirables du marché, les prestations insuffisantes que risque de servir une assurance-chômage privée, les

asymétries d'informations qui caractérisent le marché des assurances et peuvent contrarier son bon fonctionnement. Une autre raison qu'à l'Etat

14 Selon les relevés de l'Office fédéral de la statistique. 15 Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie. 16 Sheldon, G. (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie. Publication de l'organe de compensation du fonds de compensation de l'assurance- chômage. Editions Paul Haupt, Berne. Sheldon, G. (2000): Bestimmung der Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Secrétariat d'Etat à l'économie (2000): Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit. Document de travail. OECD (2000): The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment. Annex 2. Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries. ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2. Paris.

2193 d'instituer une assurance-chômage obligatoire est que celle-ci poursuit aussi, dans le cadre du système des assurances sociales, des objectifs implicites et explicites de redistribution. 3.6.3 Impact sur les différentes catégories sociales Les mesures proposées dans la révision de la LACI affecteront diversement les différentes catégories sociales. Cet impact est exprimé ci-après par deux indices qui ont été calculés par une analyse de la base de données SIPAC17 de la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Ils ne tiennent pas compte des changements de comportement que les nouveaux dispositifs d'incitation sont susceptibles de provoquer (voir aussi ch. 3.6.4, let. b). Les calculs ci-après ont été effectués sur la base des prestations servies actuellement. Vulnérabilité relative L'indice de vulnérabilité relative indique le rapport des bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage touchés par une mesure donnée au total des bénéficiaires d'un certain groupe socio-démographique. Pour faciliter la comparaison, les chiffres ont été rapportés à l'unité. Un chiffre inférieur à un signifie qu'un groupe est moins touché que la moyenne, un chiffre supérieur à un que le groupe subit une réduction des prestations supérieure à la moyenne. Des comparaisons entre les groupes sont également possibles: un groupe ayant un indice de 0,5 est par exemple deux fois moins touché que la moyenne et trois fois moins qu'un groupe ayant un indice de 1,518. Vulnérabilité absolue L'indice de vulnérabilité absolue montre comment les personnes touchées se répartissent entre les différents groupes socio-démographiques. Cet indice indique le rapport des personnes touchées d'un groupe déterminé au total des personnes touchées par la mesure.

17 SIPAC = système de paiement des caisses de chômage. Les présentes évaluations portent sur le mois de décembre 1999. 18 Si tous les groupes socio-démographiques étaient également touchés par une mesure, ils auraient tous un indice de vulnérabilité de 1.

2194 a) Allongement de la période de cotisation à douze mois Tableau 2.1 Vulnérabilité relative et absolue des bénéficiaires à un rallongement de la période de cotisation à douze mois relative absolue relative absolue Total 1,0 100 Total 1,0 100 15 à 19 ans 2,6 4 qualifié 0,8 46 20 à 29 ans 1,5

#### **E. 34**

célibataire 1,1 32 Tessin 0,8 7 marié 1,0 58 divorcé 0,9 1 Suisse 0,8 43 veuve, veuf 0,8 9 Union européenne 0,7 15 reste de l'Europe 1,4 26 sans obligation d'entretien 1,1

#### **E. 35**

autres pays 2,3 16 1 personne 1,1 30 2 personnes 1,0 18 Suisse 0,8 43 3 personnes 0,8 11 résidant à l'année 2,2 29 plus de 3 personnes 0,9 6 titulaire d'un permis d'établissement 0,7

22 autres 3,0 7 Source: Secrétariat d'Etat à l'économie Selon l'évaluation de la base de données SIPAC, si la période de cotisation était de douze mois au lieu de six, 8,4 % des personnes touchant l'indemnité de chômage n'y auraient plus droit. Une analyse détaillée montre que l'impact de la mesure varie fortement selon la catégorie socio-démographique. Les chiffres du tableau 2.1 doivent être interprétés comme suit: les moins de 20 ans sont 2,6 fois plus affectés que la moyenne (vulnérabilité relative = 2,6). La vulnérabilité relative diminue avec l'âge. Les plus de 60 ans sont deux fois moins concernés que la moyenne (vulnérabilité relative = 0,5). 38 % des assurés touchés ont moins de 30 ans et 67 % moins de

#### **E. 40**

à 49 ans 1,4 30 à 54 ans 1,6 15 indépendant 2,3 1 55 à 59 ans 0,5 4 cadre 1,0 6 60 à 65 ans 0,7 5 spécialiste 0,9 48 auxiliaire 1,2

#### **E. 44**

hommes 1,0 52 apprenti 0,3 1 femmes 1,1

#### **E. 48**

résidant à l'année 1,0 13 sans obligation d'entretien 0,8 26 titulaire d'un permis d'établissement 1,1 35 1 personne 1,0 30 autres étrangers 2,0 5 2 personnes 1,1 19 3 personnes 1,2 17 Suisse alémanique 1,0 59 plus de 3 personnes 1,2 8 Suisse romande 1,0 36 Tessin 0,7 6 Source: Secrétariat d'Etat à l'économie Un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours, avec dérogation sociale, c'est-à-dire 520 jours pour les personnes de plus de 55 ans qui ont cotisé pendant au moins 18 mois, réduit de 4,4 % le nombre des indemnités journalières versées. 12,2 % des bénéficiaires actuels verraient leur durée d'indemnisation raccourcie. Le tableau 2.4 présente, sur le modèle du tableau 2.2, la vulnérabilité relative des personnes actives à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours avec dérogation sociale.

2197 Tableau 2.4 Vulnérabilité relative des personnes actives à un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 400 jours avec dérogation sociale Total 1,0 jusqu'à 19 ans 0,0 hommes 0,9 20 à 29 ans 0,9 femmes 1,1 30 à 39 ans 1,2 40 à 49 ans 1,2 Suisse alémanique 0,9

#### **E. 50**

à 54 ans 0,9 Suisse romande 1,3 55 à 59 ans 0,4 Tessin 1,2 60 à 65 ans 0,3 Source: Secrétariat d'Etat à l'économie En ce qui concerne la vulnérabilité des personnes actives à la conjugaison des deux mesures avec dérogation sociale, il apparaît que les femmes souffrent plus que les hommes, à raison d'environ 20 %, de ces mesures. Les différences de vulnérabilité relative entre les régions linguistiques ne s'atténuent que si l'on pondère l'indice de vulnérabilité absolue par le risque de chômage, la probabilité qu'une personne active touche un jour ou l'autre l'indemnité de chômage étant plus grande en Suisse Romande et au Tessin. 3.6.4 Conséquences sur l'ensemble de l'économie L'existence d'une assurance-chômage a de très vastes effets sur le fonctionnement de l'économie dans son ensemble. Seules sont abordées ici les conséquences des modifications projetées, notamment l'impact économique de la réduction des cotisations et de la modification du système de financement en ce qui concerne les cotisations et le financement, et l'impact du raccourcissement de la durée maximale d'indemnisation et de l'allongement de la durée minimale de cotisation en ce qui concerne les prestations. a) Cotisations et financement Les

recettes et les dépenses de l'assurance-chômage sont soumises par nature à de fortes fluctuations durant un cycle conjoncturel. Dans les phases de haute conjoncture, les recettes sont en général supérieures aux dépenses faites pour compenser les

2200 pertes de salaire et pour favoriser une politique active du marché du travail. Dans de telles phases, d'un côté l'assurance peut constituer des réserves et, de l'autre, la ponction opérée par les cotisations sur le pouvoir d'achat a un effet modérateur sur la demande globale des consommateurs. Dans les périodes de crise en revanche, les dépenses augmentent alors que les recettes de cotisations stagnent, voire diminuent. L'augmentation des dépenses est couverte au moyen des réserves et par d'autres sources de financement. Elle contrebalance partiellement le recul de la demande causée par le chômage. Idéalement, les prestations de l'assurance-chômage devraient déployer un effet anti-cyclique et atténuer le recul de la demande en période de récession tandis que les taux de cotisation devraient être modulés en fonction du cycle conjoncturel; cela veut dire qu'ils devraient être augmentés ou du moins maintenus constants en période de haute conjoncture et, à l'inverse, être diminués en cas de récession afin d'alléger les charges qui grèvent le facteur travail et amputent le revenu disponible des ménages.

Adaptations des taux de cotisation dans les années 90 Par le passé, le mécanisme d'adaptation des taux de cotisation a produit un effet anti-cyclique peu souhaitable. Selon l'art. 4, al. 3, actuellement en vigueur, le Conseil fédéral est tenu d'abaisser ou de relever le taux de cotisation avec effet dès le début de l'année civile suivante lorsque, à la fin de deux années consécutives, la fortune du fonds de compensation est respectivement supérieure ou inférieure en moyenne à 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. L'année 1990 ayant été placée sous le signe de la haute conjoncture, le taux de cotisation avait été abaissé à 0,4 % du salaire. Il est resté inchangé les années suivantes bien que la situation sur le marché du travail se soit considérablement détériorée en 1991 et 1992. Le maintien d'un taux bas dans la phase de recul de l'emploi en 1991 et 1992 était certes théoriquement propre à produire l'effet procyclique souhaité (taux de cotisation plus bas dans les phases de récession), mais, ce taux de 0,4 % était trop bas compte tenu du déséquilibre croissant du marché du travail. Aussi toutes les réserves du fonds de compensation furent-elles épuisées dès 1992. Le marché du travail ayant continué à se détériorer et les dettes du fonds de compensation commencé à se creuser, le taux a dû être porté à 2 % en 1993. Une deuxième augmentation d'un point de pourcentage a été décidée en 1995. De ce fait, le pouvoir d'achat a subi un coup de frein en pleine période de récession, ce qui a engendré une nouvelle diminution de la demande.

Nouvelle réglementation du mode de financement La nouvelle réglementation du financement se fonde sur un système à trois niveaux (voir «Conséquences financières», ch. 3.1). Niveau 1 Tablant sur une moyenne de 100 000 chômeurs pour un cycle conjoncturel (ce qui correspond à un taux de chômage de 2,8 % environ), le financement de base des prestations de l'assurance doit être couvert par les cotisations versées par les travailleurs et les employeurs ainsi que par la participation fixe de la Confédération et des cantons.

2201 Niveau 2 Les carences de financement dues à la conjoncture, qui surviennent entre les années à fortes recettes de cotisations et les années à moindres recettes de cotisations, doivent être comblées au moyen de prêts remboursables et portant intérêts, accordés par la Confédération au fonds de compensation de l'assurance-chômage. Niveau 3 Il n'est possible d'assurer l'équilibre des comptes du fonds de compensation sur un cycle conjoncturel complet que si le chômage moyen n'est pas affecté d'une tendance à la

hausse sur le long terme. En cas de risque conjoncturel à long terme, qui peut résulter d'une sous-évaluation du chômage moyen, le financement doit être assuré par des moyens extraordinaires. Pour ce faire, le Conseil fédéral est habilité à procéder à une adaptation du taux de cotisation si les dettes du fonds de compensation dépassent 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Il peut en outre renoncer à une diminution du taux de cotisation si les perspectives conjoncturelles font craindre une remontée du chômage. Grâce à ce mode de financement à trois niveaux, on pourra d'une part éviter à l'avenir des augmentations de cotisation qui produisent des effets anticycliques et d'autre part renforcer l'efficacité de l'assurance-chômage en tant que mécanisme de stabilisation économique. Suivant le niveau 1, les taux de cotisation resteront inchangés pendant un cycle conjoncturel complet. Combiné avec la participation fixe de la Confédération et des cantons, cela contribuera à garantir à l'assurance des recettes stables. La marge de fluctuation du fonds doit permettre de faire face à un chômage normal, résultant de la situation conjoncturelle. L'équilibrage entre les phases d'excédents et de déficit du fonds de compensation se fera dorénavant par des prêts de trésorerie portant intérêts fournis par la Confédération, et non plus comme auparavant par des recettes fiscales prélevées sur le budget ordinaire de la Confédération. A court terme, ce nouveau mode de financement des dettes en période de crise devrait avoir sur la demande un effet de stimulation plus fort que celui que peut produire la couverture des déficits par les recettes fiscales. En outre les dépenses courantes pour l'assurance-chômage n'entreront plus en concurrence directe avec les autres dépenses de la Confédération. La participation fixe de la Confédération et des cantons augmente certes la charge fiscale, mais, comparée à un financement par les seules cotisations, elle apporte un allègement du facteur travail. La contribution extraordinaire, et donc souvent non prévisible, de la Confédération et des cantons disparaît. La participation fixe de la Confédération et des cantons est justifiée aussi pour des raisons d'ordre politique: l'assurance-chômage fournit en effet diverses prestations qui ne relèvent pas de l'assurance (service public de l'emploi, mesures de marché du travail). Dans l'ensemble, le nouveau système de financement entraînera moins de distorsions économiques que le régime actuel, ce qui devrait accroître l'efficacité de l'assurance sur le plan macro-économique. Conséquences de la réduction du taux de cotisation Comme l'offre d'emploi en Suisse réagit peu aux variations du niveau des salaires, les cotisations de l'assurance-chômage sont à long terme supportées presque entiè-

2202 rement par les travailleurs<sup>21</sup>. La réduction des taux de cotisation aura par conséquent pour effet d'augmenter le revenu disponible des travailleurs. Une réduction du taux de cotisation d'un point de pourcentage (baisse de 3 % à 2 % pour les salaires inférieurs au plafond simple de cotisation et de 2 % à 1 % sur la tranche de salaire située entre le plafond simple de cotisation et deux fois et demie ce plafond) apporterait un allègement de quelque 2 milliards de francs<sup>22</sup>. Toutefois comme l'abaissement du taux de cotisation s'accompagnera d'une réduction des prestations pour les chômeurs, l'allègement représente en principe un simple transfert de pouvoir d'achat des chômeurs vers les salariés actifs. Si l'abaissement des frais salariaux accessoires est susceptible de stimuler temporairement la demande de main-d'œuvre, on ne saurait en attendre à long terme d'effets importants sur l'emploi en général. Il pourrait néanmoins améliorer les opportunités d'emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée<sup>23</sup>. Les autres effets que l'abaissement du taux de cotisation pourrait avoir sur la demande sont très difficiles à évaluer. b) Prestations Outre les effets analysés au ch. 3.6.3, il faut évaluer également les effets des adaptations des prestations sur l'offre d'emploi (diminution de l'incitation au travail induite par les

assurances sociales [«Moral Hazard»]<sup>24</sup>. En effet, l'aménagement concret du système d'indemnisation de l'assurance-chômage peut lui aussi avoir une influence sur l'ampleur et la durée du chômage dans un pays: des prestations trop élevées risquent d'engendrer un recours accru à l'assurance-chômage, des prestations trop faibles inciter les personnes ayant perdu leur emploi à ne pas s'annoncer comme chômeurs ou à se retirer complètement du marché du travail. Le choix des critères définissant le droit aux prestations et la hauteur des prestations de l'assurance-chômage ont donc aussi des conséquences sur le taux d'activité<sup>25</sup>.

21 L'offre d'emploi pour les hommes et les femmes célibataires varie très peu en Suisse en fonction des salaires, alors que l'offre d'emploi pour les femmes mariées réagit plus fortement selon les fluctuations salariales. Cf. Gerfin, M. (1995): *Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen*. Editions Shaker, Aachen. Voir aussi: Schmid, H. et Rosenbaum, E.F. (1995): *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*. Paul Haupt, Berne. 22 Dont 1,9 milliards de francs provenant de la baisse des cotisations de 3 à 2 % jusqu'au plafond simple et 135 millions provenant de la baisse des cotisations de 2 à 1 % pour la tranche de salaire déplafonnée. 23 Cf. Schips, B. (1999): *Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision)*, dans: KOF, *Monatsbericht* 7/8, 1999. 24 Moral Hazard désigne le cas où la vraisemblance de la survenance d'un dommage («hazard rate») dépend du comportement («moral») de l'assuré. Selon l'ampleur de la protection de l'assurance, l'assuré prendra plus ou moins de risques. En matière d'assurance-chômage, le «Moral Hazard» signifie d'une part qu'un demandeur d'emploi réduit ses efforts de recherche ou qu'un employé prend plus facilement le risque de résilier son contrat de travail, puisque la perte de salaire attendue est, selon lui, encore suffisamment assurée. 25 Cf. Atkinson, A. et Micklewright, J. (1991): *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review*, dans: *Journal of Economic Literature* Vol. 29: 1679–1727.

2203 Réduction de la durée d'indemnisation Le principal effet macro-économique que peut avoir une réduction de la durée d'indemnisation touche la durée moyenne du chômage. Diverses évaluations sur les rapports entre la durée maximale d'indemnisation et la durée moyenne du chômage ont été effectuées en Suisse. Comme il n'y a encore jamais eu de réduction de la durée maximale d'indemnisation depuis l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire, les études empiriques disponibles se basent toutes sur une analyse des effets d'un allongement de la durée d'indemnisation. La «Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik» (FAI)<sup>26</sup> a constaté, dans différentes études, une augmentation marquée, causée par le «Moral Hazard», de la durée moyenne du chômage à la suite des prolongations successives de la durée d'indemnisation décidées dans les années 90. Selon ces analyses, les dépenses supplémentaires induites par l'assurance en 1998, par exemple du fait de la prolongation de la durée d'indemnisation, se sont élevées à environ un cinquième du montant total des indemnités versées. Cumulées sur les années 90, ces dépenses supplémentaires occasionnées par le «Moral Hazard» se sont même élevées à un tiers du total des indemnités de chômage versées en plus. Toutefois, selon une enquête du «Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien» (BASS)<sup>27</sup>, les dépenses supplémentaires induites par l'allongement de la durée d'indemnisation décidée pendant les années 90 se sont élevées en moyenne à 15 % des dépenses totales au maximum. La

différence par rapport aux chiffres de l'étude FAI s'explique par l'importance accordée aux critères relativement sévères du travail convenable et aux mesures de marché du travail; cette option a pour effet de restreindre fortement le «Moral Hazard» que l'on observe habituellement sur les marchés des assurances. Dans l'ensemble, les études mentionnées parviennent à la conclusion qu'une réduction de la durée maximale d'indemnisation engendre une diminution corollaire de la durée moyenne du chômage, étant admis que les conséquences du «Moral Hazard» sont symétriques en cas d'augmentation et de réduction de la durée maximale d'indemnisation. Cette constatation est d'ailleurs corroborée par une majorité d'études internationales qui escomptent une diminution de la durée moyenne du

26 Sheldon, G. (2000): Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Bâle. Sheldon, G. (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie. Publication de l'organe de compensation du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Editions Paul Haupt, Berne. Sheldon, G. (1999): Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, dans: Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Volume de documents. Commission des questions conjoncturelles (CQC). 27 Spycher, S. (2000): Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), Berne.

2204 chômage en cas de réduction de la durée moyenne d'indemnisation<sup>28</sup>. En ce qui concerne l'ampleur de l'effet réducteur attendu sur la durée moyenne du chômage en raison de l'atténuation des effets du «Moral Hazard», les opinions divergent. Augmentation de la durée minimale de cotisation Un allongement de la durée minimale de cotisation engendre également une diminution du «Moral Hazard» induit par l'assurance. Il crée en outre une meilleure équivalence entre les cotisations versées et les droits aux prestations. Il faut aussi considérer cette mesure dans l'optique de la libre circulation des personnes avec l'UE, qui occasionnera des coûts supplémentaires à l'assurance-chômage. L'augmentation de la durée minimale de cotisation rendra l'accès aux prestations de l'assurance-chômage moins facile, notamment pour les travailleurs saisonniers ou les personnes engagées pour moins d'une année. Dans l'ensemble, l'augmentation de la durée minimale de cotisation et la réduction de la durée d'indemnisation peuvent engendrer une diminution de la durée du chômage et, si les circonstances restent les mêmes, un recul du chômage en Suisse. En revanche, il n'est guère possible d'évaluer les effets de ces mesures sur le taux d'occupation. c) Incidence de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE Après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE, les ressortissants de l'UE en Suisse auront droit à une indemnisation en cas de chômage s'ils remplissent les critères de la LACI (principe de non-discrimination). En conséquence de la libre circulation des personnes, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires pour l'assurance-chômage, par rapport à aujourd'hui, pour deux raisons<sup>29</sup>. Premièrement, la fonction de «volant régulateur» remplie par la population étrangère active devrait perdre plus rapidement de son efficacité que ce n'était le cas par le passé. Deuxièmement, les travailleurs provenant de l'UE, qui, jusqu'alors, avaient le statut de saisonnier ou étaient titulaires d'un permis de séjour de courte durée, pourront percevoir des indemnités de chômage aux mêmes conditions que les travailleurs établis en Suisse

(voir aussi ch. 3.1.2.4). L'allongement de la durée minimale de cotisation et le raccourcissement de la durée maximale d'indemnisation atténueront également les frais supplémentaires découlant de la libre circulation des personnes. Pendant le délai transitoire de sept ans, les économies pourraient s'élever à quelque 45 millions de francs par an, ce qui correspond à 21 % des frais supplémentaires prévisibles. Ces économies seront supportées par les immigrants, ou en partie par leurs pays de provenance si ceux-ci devaient fournir des prestations d'assistance à ces personnes.

28 Cf. Tableaux comparatifs dans Bauer, T. (1998): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2. Office fédéral des assurances sociales. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS), Berne. 29 Cf. Frick, A. et F. Schmidbauer (1999): Auswirkungen der bilateralen Verträge mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung. Etude sur mandat de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 13.

2205 d) Conséquences sur le plan régional L'institution de l'assurance-chômage instaure un mécanisme de compensation entre les régions formant un bassin d'emploi: sur le long terme, les régions moins touchées par le chômage versent au fonds de l'assurance-chômage sous forme de cotisations des sommes plus élevées qu'elles n'en perçoivent sous forme d'indemnités. A l'inverse, les régions qui ont un taux de chômage plus élevé reçoivent, selon les circonstances, plus de prestations de l'assurance qu'elles ne versent de cotisations. Cet effet tout à fait souhaitable se trouve renforcé en cas d'extension des prestations et amoindri en cas de réduction des prestations. Dans l'ensemble, l'assurance-chômage conserve ses fonctions de mécanisme de compensation régionale même avec les mesures proposées. Il faut ajouter à ce propos que l'accord de prestations axé sur les résultats passé avec les cantons prend davantage en considération la situation régionale du marché du travail puisque le financement des mesures de marché du travail est lié au nombre de demandeurs d'emploi et tient ainsi explicitement compte du marché de l'emploi régional. e) Autres conséquences pour les cantons et les communes Une partie des économies réalisées dans l'assurance risquent de se transformer en dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes si les personnes qui perdent leurs droits aux indemnités de chômage doivent recourir à l'aide sociale. Il en résultera un transfert du principe de l'assurance à celui du besoin. Une étude effectuée sur les personnes arrivées en fin de droits en 1998 montre que, dans les six premiers mois suivant leur arrivée en fin de droits, 14 % d'entre elles dépendaient, pour couvrir leurs frais courants d'entretien, de l'assistance, de l'aide sociale, d'un revenu de réinsertion ou de l'aide cantonale aux chômeurs<sup>30</sup>. 3.6.5 Variantes étudiées Diverses variantes ont également été étudiées dans les travaux de révision (v. aussi «Modifications écartées», ch. 1.2.3). Certaines auraient eu des incidences économiques importantes, en particulier la modulation des cotisations en fonction des risques<sup>31</sup>, une privatisation partielle de l'assurance, l'introduction d'une assurance pour les indépendants<sup>32</sup>, la dégressivité des indemnités journalières en fonction de la durée du chômage, des mesures spéciales en faveur des régions particulièrement touchées par le chômage.

30 Aepli, Daniel (2000), Die Ausgesteuerten. Situationsbericht – Dritte Studie, Editions Paul Haupt, Berne. 31 Sheldon, G. (2000): Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat

d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Bâle 32 Widmer, R. und H. Schmid (1999): Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwerbende? Expertise commandée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität de Saint-Gall.

2206 3.6.6 Adéquation de l'exécution La révision dite technique de la LACI du 23 juin 2000, en vigueur depuis le 1er janvier 2001, a modifié et optimisé l'organisation de l'exécution. – Elle a créé une base légale permettant de conclure, avec les fondateurs des caisses et les cantons, de nouveaux accords de prestations qui leur donnent, dans l'exécution de la LACI, une plus grande liberté d'action, assortie d'incitations financières. – L'obligation faite au canton d'offrir un nombre minimum de mesures de marché du travail a été supprimée, éliminant ainsi une source de fausses incitations. – La suppression de cette obligation a obligé à modifier la réglementation de la participation des cantons au financement de la mise en place des mesures de marché du travail. Ces mesures améliorent dans l'ensemble l'exécution de la LACI et encouragent fortement tous les acteurs à la mener de manière efficace, efficiente et conforme aux objectifs.

### 3.7 Autres conséquences

3.7.1 Conséquences sur les relations internationales Le projet n'a aucune incidence sur la Convention no 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990, ni sur les accords bilatéraux conclus par la Suisse avec ses pays voisins en matière d'assurance-chômage. Ces accords seront de toute manière suspendus à l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne.

3.7.2 Conséquences sur la coordination avec les autres assurances sociales Les demandeurs d'emploi, les organisations caritatives et les personnes qui travaillent sur le terrain se plaignent souvent du défaut d'harmonisation des interfaces entre les différentes branches des assurances sociales et l'aide sociale. Le présent projet tient compte de cette critique. Ces hiatus sont dus au fait que la réinsertion est du ressort d'organes différents selon la cause de l'exclusion du marché du travail: ainsi, c'est l'ORP qui est compétent si cette cause est d'ordre économique, l'assurance-invalidité si l'exclusion est due à l'invalidité, l'aide sociale si elle est due à des problèmes sociaux. De plus, ces institutions sont gérées à des niveaux différents (l'aide sociale, p. ex., est gérée au niveau communal, les ORP et l'AI, le sont au niveau cantonal); par ailleurs, elles doivent rendre compte, sur le plan financier, à des autorités différentes, ce qui complique encore les choses.

2207 Des groupes de travail interdépartementaux et des études se sont penchées, ces dernières années, sur le problème des liaisons dans le réseau d'assurances sociales<sup>33</sup>. Ces analyses ont décelé l'existence de potentiels d'amélioration notamment dans la transposition pratique des lois pertinentes. Il s'agit de travailler de concert, par des mesures et des procédures coordonnées, à l'objectif commun: la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi, chômeurs, chômeurs en fin de droits et allocataires de l'aide sociale qui sont inscrits aux ORP. L'exploitation de ce potentiel dépend toutefois dans une large mesure de la volonté des autorités compétentes aux niveaux communal, cantonal et fédéral de s'entendre, de traduire ces potentiels en catalogues de mesures élaborés en commun et de les mettre en œuvre. Des projets concrets ciblés devraient aider à trouver des améliorations réalisables. Le projet de révision comporte un nouvel article (85f) visant à encourager la collaboration interinstitutionnelle. Les frais additionnels engendrés le cas échéant par cette collaboration pourront être pris en compte dans le financement de l'autorité cantonale, des ORP et du service LMMT (art. 92, al. 7). Par ailleurs, l'art. 94, al. 1bis, simplifie, au profit

des assurés, les règles de remboursement des prestations en cas de transfert de compétences entre assurances sociales. 3.7.3 Conséquences sur le marché du travail secondaire et complémentaire Il n'existe pas de définition unique, admise par tous, du marché du travail secondaire<sup>34</sup>. Selon les critères majoritairement admis, font partie du marché secondaire les emplois temporaires pour chômeurs au titre de la LACI, de l'aide sociale et de l'aide cantonale aux chômeurs ainsi que les emplois temporaires au titre du service civil. La notion de marché du travail complémentaire est plus extensive: elle englobe outre les emplois temporaires classés dans le marché du travail secondaire, l'emploi de handicapés dans des ateliers protégés, ainsi que le travail fourni par les prisonniers et dans le cadre de la protection civile. Il n'existe pas non plus de chiffres sur la taille du marché du travail secondaire et complémentaire en Suisse. Selon les estimations, il représentait environ 43 000 emplois en 1999 (dont 14 163 financés par l'assurance-chômage).

33 Rapport «Coordination entre assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale» du 21 avril 1999, rédigé par le groupe de travail «Coordination» institué dans le cadre de la 4e révision de l'AI. KEK-CDC Consultants. Zürich (1999). Etude seco/OFFT-CII sur la collaboration interinstitutionnelle (CII) au service de l'intégration sur le marché du travail. Partie I: CII entre les autorités cantonales du marché du travail RAV/LAM et l'orientation professionnelle. KEK-CDC Consultants. Zürich (2000). Etude seco/OFFT-CII sur la collaboration interinstitutionnelle (CII) au service de l'intégration sur le marché du travail. Partie II: Analyse de la CII entre le marché du travail, l'orientation professionnelle, l'AI et le système social et guide pour son développement. Rapport du 26 janvier 1999 rédigé par le groupe de travail interdépartemental «Marché du travail complémentaire» sur le ch. 5 du postulat CER CN 99.3003. 34 Bauer, R. (1998): «Le marché du travail secondaire en Suisse. Dimensions actuelles et perspectives». Dans: La Vie économique, Revue de politique économique, p. 22–29, no 1/98, Berne

2208 3.7.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes Le nouvel art. 9b est formulé de manière à ce que la femme ou l'homme, ou encore les deux parents, puissent arrêter de travailler pour se consacrer à l'éducation des enfants. Mais ils ne pourront faire valoir qu'une seule période éducative (à hauteur d'un poste à plein temps) par enfant. L'art. 9b comporte une autre avancée vers l'égalité: la période éducative entraîne une prolongation du délai-cadre sans égard à la nécessité économique. L'art. 28, al. 1bis, sépare l'accouchement de la maladie et de l'accident. Les femmes auront droit de nouveau, après l'accouchement, à 40 indemnités journalières; l'assurance couvre dès lors huit semaines après l'accouchement. 3.7.5 Conséquences sur la protection des données Les dispositions relatives à la protection des données ont été fondamentalement adaptées, avec effet au 1er janvier 2001, en fonction des exigences de la loi sur la protection des données (à l'occasion de l'adaptation et de l'harmonisation des bases légales pour le traitement de données personnelles dans les assurances sociales). Cependant, pour les besoins de la collaboration interinstitutionnelle, une nouvelle base légale doit être créée, à l'art. 85f, al. 2 à 4, pour ouvrir à d'autres institutions chargées de tâches d'intégration l'accès aux dossiers et aux supports d'informations électroniques des organes d'exécution de la LACI. Les organes d'exécution de la LACI n'autoriseront que l'accès aux données concernant les personnes qui perçoivent ou demandent des prestations de ces institutions, sous réserve de réciprocité et, parmi ces données, uniquement à celles dont l'institution a besoin dans l'accomplissement de ses tâches. Cette transmission d'information est très importante pour éviter qu'il n'y ait double emploi dans les activités de conseil et pour améliorer

l'efficacité des mesures prises. L'article proposé élimine un obstacle essentiel à la collaboration interinstitutionnelle. Il respecte le principe de proportionnalité posé par la loi sur la protection des données puisque les données ne peuvent être communiquées que pour les besoins d'une seule tâche: l'intégration professionnelle et sociale des personnes concernées. Il respecte également les droits de la personnalité puisque l'assentiment des intéressés est exigé. La question de la protection des données est réglée différemment pour l'assurance-invalidité (art. 85f, al. 3 et 4). Des chevauchements sont en effet fréquents entre les deux assurances et il faut parfois un temps assez long pour déterminer laquelle de ces deux institutions est compétente. Par ailleurs, des prestations doivent fréquemment être remboursées à l'autre assurance une fois l'organe compétent déterminé. Cette réglementation correspond au projet de la 4<sup>e</sup> révision de l'assurance-invalidité. L'article proposé oblige du même coup à modifier l'art. 35a de la loi sur le service de l'emploi qui autorisait jusqu'ici à communiquer des données du système d'information à d'autres institutions aux fins de placement (voir modification du droit en vigueur dans les dispositions finales).

2209 4 Programme de la législature Le projet a été annoncé dans le programme de législature 1999–2003 (FF 2000 2168 A2, ch. 3.1. Sécurité sociale et santé). 5 Relation avec le droit européen Le droit européen ne recherche pas l'harmonisation des prescriptions matérielles en matière d'assurance-chômage mais se limite à édicter, dans ses règlements no 1408/71 et no 574/72, des règles de coordination destinées à garantir la libre circulation des personnes. A l'art. 8 de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres, et plus précisément à l'art. 1 de l'annexe II du dit accord, la Suisse s'est cependant engagée à reprendre ces règles de coordination ou à appliquer des règles analogues. Le présent projet est compatible avec les règles de coordination du droit européen et n'instaure pas de divergence avec ce droit. 6 Bases légales 6.1 Constitutionnalité La Constitution habilite le Conseil fédéral à légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage en vertu des art. 114, 110, al. 1, let. a et c, et 100, al. 1. Le projet de révision est en conformité avec lesdits articles. En particulier la participation financière fixe de la Confédération et des cantons prévue par le projet est conforme à la Constitution (voir commentaire de l'art. 90a). 6.2 Délégation de compétences législatives Les nouvelles compétences de légiférer données au Conseil fédéral sont énumérées ci-après. Les compétences existantes ne sont mentionnées que si elles ont changé matériellement, mais non si elles ont été simplement déplacées en raison de la nouvelle systématique. La norme de délégation de l'art. 3, al. 5, n'est pas nouvelle mais doit être définie concrètement. La compétence de légiférer a été donnée au Conseil fédéral à l'art. 3, al. 2, à l'occasion de la révision partielle de 1996. Elle sert à définir par voie d'ordonnance le taux de calcul du montant annuel maximum lorsque l'occupation a duré moins d'un an. Le montant annuel maximum lui-même est fixé par référence à l'assurance-accidents obligatoire. Mais, contrairement à la loi sur l'assurance-accidents, la LACI fixe le taux de calcul en défaveur de l'assuré. Le Conseil fédéral a dès lors uniquement besoin de la compétence de fixer le salaire soumis à cotisation plus haut pour les personnes ayant travaillé moins d'un an. La délégation doit donc être limitée à la fixation du montant maximum.

2210 L'art. 11a, al. 3, habilite le Conseil fédéral à édicter des règles dérogatoires lorsque les prestations de départ servies à l'assuré par l'employeur sont affectées à la prévoyance professionnelle. L'art. 22, al. 3, habilite le Conseil fédéral à adapter le seuil fixé à l'al. 2, let.

b, à l'évolution des prix et des salaires, comme cela se fait dans l'AVS. L'art. 24, al. 1, charge le Conseil fédéral de fixer le mode de calcul du gain retiré d'une activité indépendante lorsque ce gain est pris en compte au titre du gain intermédiaire. L'art. 24, al. 3bis, charge le Conseil fédéral de définir les conditions dans lesquelles le gain intermédiaire est pris en considération en cas de résiliation pour cause de modification du contrat de travail. L'art. 59b, al. 2, charge le Conseil fédéral de fixer une indemnité journalière minimale. L'art. 59c, al. 5, comporte deux normes de délégation: le Conseil fédéral peut autoriser l'organe de compensation à déléguer aux autorités compétentes la compétence de statuer sur les demandes de subventionnement des mesures collectives de formation ou des mesures d'emploi jusqu'à un montant maximum et, dans ce but, il peut édicter des directives pour le contrôle de la qualité des mesures de formation. Les normes de délégation inscrites aux art. 82, al. 5 et 85g, al. 5, ont déjà été introduites à l'occasion de la révision dite technique de la loi. Elle permet au Conseil fédéral de fixer chaque année les bases de calcul de l'indemnité pour risque de responsabilité. La délégation ne doit pas aller plus loin. L'art. 85e, al. 2, habilite le Conseil fédéral et l'organe de compensation à fixer, le premier par voie d'ordonnance le second par voie de directives, le cadre organisationnel et financier de la collaboration interinstitutionnelle. L'art. 90a, al. 2, charge le Conseil fédéral de fixer la clé de répartition de la participation des cantons aux dépenses de l'assurance. L'art. 90c donne mission au Conseil fédéral de réviser le système de financement de l'assurance-chômage lorsque certaines conditions générales ont changé. Si la collaboration intercantonale et interinstitutionnelle nouvellement inscrite dans la loi engendre temporairement des dépenses supplémentaires, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 92, al. 7, reconnaître ces dépenses au titre des frais d'administration de l'autorité cantonale, des ORP et des services LMMT. Si, à la fin de l'année 2002, il y a lieu de prévoir que les dettes seront éteintes dans le courant de l'année 2003, compétence est donnée au Conseil fédéral d'abaisser convenablement le taux de cotisation compte tenu de l'état des dettes.

2211 Annexe 1 Abréviations employées pour les organismes consultés

1. Cantons  
 Abréviations utilisées sur les plaques minéralogiques

2. Partis politiques  
 PRD Parti radical démocratique suisse  
 PDC Parti démocrate-chrétien  
 PS Parti socialiste  
 UDC Union démocratique du centre  
 PLS Parti libéral suisse  
 PST Parti suisse du travail  
 PES Parti écologiste suisse

3. Organisations faîtières de l'économie  
 ECOS Verband der Schweizer Unternehmen  
 USAM Union suisse des arts et métiers  
 UPS Union patronale suisse  
 FRSP Fédération Romande des Syndicats Patronaux  
 USS Union syndicale suisse  
 CSC Confédération des syndicats chrétiens de suisse

4. Autres organisations intéressées  
 AOST Association des offices suisses du travail  
 ACC Association des caisses publiques d'assurance-chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein  
 ErfAA Groupe d'échange d'expériences des caisses de chômage des syndicats USS, CSC, FSE  
 AOMAS Association des organisateurs de mesures de marché du travail de Suisse  
 UVS Union des villes suisses  
 SGdeV Association des Communes Suisses  
 ADC Association de défense des chômeurs  
 Car Caritas Suisse  
 CIAS Conférence suisse des institutions d'action sociale

2212  
 PI Pro Infirmis  
 SUVA Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents  
 GaS Gastro Suisse  
 SIB Syndicat industrie et bâtiment  
 CGAS Communauté genevoise d'action syndicale  
 SYNA SYNA  
 SSfv Syndicat suisse film et vidéo  
 SIA Société suisse des ingénieurs et architectes  
 SBKV Schweizerischer Bühnenkünstlerverband  
 ActI Action Intermittents  
 VAKPW Fédération suisse des caisses d'assurance-chômage de l'économie

privée ACCP Association Suisse des Caisses de Compensation Professionnelles CSDE  
Conférence suisse des délégués à l'égalité CCCC Conférence des caisses de compensation  
cantonales COFF Commission fédérale de coordination pour les questions familiales FSIH  
Fédération suisse pour l'intégration des handicapés CSP Centre Social Protestant StZH  
Stadt Zürich FEPS Fédération des Eglises protestantes de la Suisse CDAS Conférence des  
directeurs cantonaux des affaires sociales CDF Conférence des directeurs cantonaux des  
finances CCSit Caisse chômage du Syndicat interprofessionnel des travailleuses et tra-  
vailleurs SCul Suisse Culture FAE Fédération des Associations d'Etudiants 5. Autorités  
judiciaires TFA Tribunal fédéral des assurances

2213 Annexe 2 Bibliographie Aeppli, D. (2000): Die Ausgesteuerten. Situationsbericht –  
Dritte Studie. Editions Paul Haupt, Berne. Atkinson, A. und Micklewright, J. (1991):  
Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in:  
Journal of Economic Literature Vol. 29: 1679-1727. Bauer, R. et al. (1998): Der zweite  
Arbeitsmarkt in der Schweiz. Publication de l'organe du fonds de compensation de  
l'assurance-chômage, Office fédéral de l'économie. Editions Paul Haupt, Berne. Bauer, T.  
(1998): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung.  
Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2. Office fédéral des assurances sociales.  
Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS). Bauer, T., Baumann, B. und Künzi,  
K. (1999): Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz. Etude  
mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de  
l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail no 4. Egger, M.,  
Imboden, C. et al. (1999): Examen de la structure des caisses (Sous-mandat 1). Rapport  
final. Publications OFDE. Contributions à la politique du marché du travail no 16. Egger,  
M., Birchler, U. et al. (2000): Evaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du  
travail. Rapport final. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de  
compensation de l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail  
no 8. Egger, M. et al. (1999): Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les  
ORP. Rapport final. Publications OFDE. Contributions à la politique du marché du travail  
no 17. Frick, A. und Schmidbauer, F. (1999): Auswirkungen der bilateralen Verträge mit  
der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung.  
Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de  
l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail no 13. Gerfin, M.  
(1995): Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische  
Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen. Editions  
Shaker, Aachen. Gerfin, M. und Lechner, M. (2000): Evaluationsprogramm  
Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen.  
Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de  
l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail no 7. Imboden, C.,  
Egger, M. et al. (1999): Etude d'évaluation des ORP. Rapport final. Publications OFDE.  
Contributions à la politique du marché du travail no 14.

2214 KEK-CDC Consultants (2000): Integration der Stellensuchenden in der Schweiz,  
Tome 1. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden und Berufsberatung. EDMZ,  
Berne. KEK-CDC Consultants (2000): Integration der Stellensuchenden in der Schweiz,  
Tome 2. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden, Berufsberatung, IV-  
Stelle und Sozialhilfe. EDMZ, Berne. Lalive d'Epinay, R. und Zweimüller, J. (2000):  
Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktliche Massnahmen und Anspruch

auf Arbeitslosen- schädigung. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de com- pensation de l'assurance-chômage. Publications seco. Politique du marché du travail no 6. Martinovits-Wiesendanger, A. und Ganzaroli, D. (2000): Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse Gastgewerbe-/ Winwordkurse und Einsatz- programme. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de com- pensation de l'assurance-chômage. Publication du seco. Politique du marché du tra- vail no 5. Prey, H. (2000): Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Pu- blication du seco. Politique du marché du travail no 3. Schips, B. (1999): Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG- Revision), in: KOF, Rapport mensuel 7/8. Schmid, H. und Rosenbaum, E.F. (1995): Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversi- cherung aus ökonomischer Sicht. Editions Paul Haupt, Berne. Sheldon, G. (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie. Publication de l'organe du fonds de compensation de l'assurance- chômage, Secrétariat d'Etat à l'économie. Editions Paul Haupt, Berne. Sheldon, G. (1999): Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, in: Liberales wirt- schaftspolitisches Konzept. Documentation, Commission pour les questions con- joncturelles (CQC). Sheldon, G. (2000): Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Bâle. Sheldon, G. (2000): Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslo- sigkeit. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Bâle. Sheldon, G. (2000): Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslo- sigkeit in der Schweiz 1990–1999. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrie- ökonomik (FAI), Bâle.

2215 Sheldon, G. (2000): Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Expertise mandatée par l'organe du fonds de com- pensation de l'assurance-chômage. Publication du seco Arbeitsmarktpolitik no 4. Spycher, S. (2000): Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Ar- beitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999. Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

OECD (1996): Politiques du marché du travail en Suisse. Publications de l'OFIAMT. Contributions à la politique du marché du travail en Suisse no 7. OECD (2000): The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unem- ployment. Annex 2. Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Coun- tries. Paris. Secrétariat d'Etat à l'économie (2000): Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslo- sigkeit. Document de travail.

Widmer, R. et Schmid, H. (1999): Arbeitslosenversicherung für Selbständigerwer- bende? Expertise mandatée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität de Saint-Gall.

Widmer, R. (1999): Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Expertise mandatée par la Direc- tion du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität de Saint-Gall.

2216 Table des matières 1 Partie générale 2127 1.1 Point de la situation 2127 1.1.1 Rappel historique 2127 1.1.2 Situation actuelle 2127 1.1.3 Perspectives 2128 1.1.4 Evolution sans la révision 2129 1.2 Grandes lignes du projet 2129 1.2.1 Points principaux 2129 1.2.2 Autres points importants du projet 2130 1.2.2.1 Prise en compte des indemnités de départ (art. 11a) 2130 1.2.2.2 Prise en charge d'un tiers des primes de l'assurance- accidents non professionnels obligatoire (art. 22a) 2131 1.2.2.3 Prévention des abus en cas de gain intermédiaire (art. 24) 2131 1.2.2.4 Réglementation séparée de l'indemnisation en cas d'incapacité de travail après un accouchement (art. 28) 2131 1.2.2.5 Retour à un seul type d'indemnités journalières (art. 59b) 2131 1.2.2.6 Réglementation de la procédure de demande de subvention pour les mesures de marché du travail (art. 59c) 2131 1.2.3 Modifications écartées 2131 1.2.3.1 Assurance obligatoire et assurance complémentaire facultative 2132 1.2.3.2 Assurance facultative pour les indépendants 2132 1.2.3.3 Assistance aux chômeurs 2132 1.2.3.4 Retraite anticipée financée par l'assurance-chômage 2133 1.2.3.5 Suppression des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries 2133 1.2.3.6 Modulation des cotisations en fonction des risques 2133 1.2.3.7 Abaissement du taux d'indemnisation 2134 1.2.3.8 Prise en compte du revenu familial 2134 1.2.3.9 Indemnités journalières dégressives 2134 1.2.3.10 Prolongation des délais d'attente 2134 1.2.3.11 Définition plus restrictive du travail convenable 2135 1.2.3.12 Mesures spéciales en faveur des régions particulièrement touchées par le chômage 2135 1.2.3.13 Remplacement des indemnités journalières par une indemnité mensuelle 2135 1.2.3.14 Indemnités journalières entre les périodes de service militaire 2136 1.2.3.15 Modification de la structure d'exécution actuelle 2136 1.2.3.16 Séparation entre l'assurance dans la LACI et l'encouragement de l'emploi dans une nouvelle loi sur la promotion du travail 2136 1.2.3.17 Développement des mesures de marché du travail dans le sens de la prévention 2137

2217 1.2.3.18 Restriction des droits à l'assurance-chômage pour les requérants d'asile et les personnes à protéger 2138 1.2.3.19 Libération des conditions relatives à la période de cotisation pour les personnes qui se sont consacrées à des proches impotents 2138 1.3 Résultats de la procédure préliminaire 2139 1.3.1 Motion 98.3525 (Assainissement de l'assurance-chômage) 2139 1.3.2 Procédure préliminaire 2140 1.3.2.1 Objectifs de la révision 2140 1.3.2.2 Commission d'experts / Commission de surveillance 2140 1.3.2.3 Divergences par rapport à la motion 2141 1.3.3 Procédure de consultation 2143 1.3.3.1 Ouverture 2143 1.3.3.2 Résultats 2143 1.3.3.3 Evaluation et pondération 2148 1.4 Réponse aux interventions parlementaires 2152 1.5 Rapport avec la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) 2153 1.6 Révision de l'AVS: retraite anticipée et coordination avec l'assurance- chômage 2154 2 Partie spéciale 2154 2.1 Commentaire article par article 2154 3 Conséquences 2184 1.1 Conséquences financières 2184 3.1.1 Evolution du fonds de compensation de l'assurance-chômage 2184 3.1.1.1 Comptes annuels du fonds de compensation de l'assurance- chômage 1986 à 1999 2184 3.1.1.2 Budget, plan financier du fonds de compensation de l'assurance-chômage 2000 à 2004 2185 3.1.2 Conséquences sur les comptes annuels de l'assurance, conséquences pour la Confédération et les cantons 2185 3.1.2.1 Conséquences pour l'assurance 2185 3.1.2.2 Conséquences pour la Confédération 2188 3.1.2.3 Conséquences pour les cantons 2188 3.1.2.4 Conséquences des accords bilatéraux avec l'UE 2189 3.2 Conséquences en matière de personnel 2189 3.2.1 Pour l'assurance 2189 3.2.2 Pour la Confédération 2190 3.2.3 Pour les cantons 2190 3.3 Conséquences dans le secteur informatique 2190 3.4 Conséquences sur la dotation en personnel des caisses de chômage 2190 3.5 Conséquences sur la dotation en personnel de

l'assurance 2190 3.6 Conséquences économiques 2191 3.6.1 L'évolution depuis les années 80 2191 3.6.2 Nécessité et possibilité de l'intervention de l'Etat 2192

2218 3.6.3 Impact sur les différentes catégories sociales 2193 3.6.4 Conséquences sur l'ensemble de l'économie 2199 3.6.5 Variantes étudiées 2205 3.6.6 Adéquation de l'exécution 2206 3.7 Autres conséquences 2206 3.7.1 Conséquences sur les relations internationales 2206 3.7.2 Conséquences sur la coordination avec les autres assurances sociales 2206 3.7.3 Conséquences sur le marché du travail secondaire et complémentaire 2207 3.7.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes 2208 3.7.5 Conséquences sur la protection des données 2208 4 Programme de la législature 2209 5 Relation avec le droit européen 2209 6 Bases légales 2209 6.1 Constitutionnalité 2209 6.2 Délégation de compétences législatives 2209

2219

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message à l'appui d'une révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2001 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 23 Cahier Numero Geschäftsnummer 01.019 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 12.06.2001 Date Data Seite 2123-2218 Page Pagina Ref. No 10 125 428 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.