

# L'USS et la loi sur l'assurance chômage

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **72 (1980)**

Heft 3

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385991>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## L'USS et la loi sur l'assurance chômage

*Dans le cadre de la procédure habituelle de consultation, l'Union syndicale suisse a présenté une longue liste de propositions de modifications aux différents articles de l'avant-projet de loi sur l'assurance chômage. Cette liste était accompagnée d'une lettre à M. Fritz Honegger, conseiller fédéral, chef du Département de l'économie publique, dans laquelle ont été précisés les amendements considérés comme prioritaires. Nous reproduisons cette lettre ci-dessous. Réd.*

*Monsieur le Conseiller fédéral,*

Le 13 novembre 1979, vous nous avez soumis un avant-projet de loi sur l'assurance chômage et nous vous en remercions. Vous nous permettrez de vous donner notre avis sur ce texte en commençant par des considérations générales, puis en vous faisant part de nos propositions de modifications que nous considérons comme prioritaires. Quant aux propositions formulées que nous vous remettons, elles se passent d'un commentaire circonstancié. Nous savons que de toute manière, vous ferez examiner la teneur et les possibilités de réalisation de chacune d'elles.

### **Généralités**

Nous reconnaissons que la loi actuelle est dépassée et que l'avant-projet apporte des innovations appréciables. Mais nous ne saurions vous cacher une certaine déception. Nous aurions souhaité que la nouvelle loi soit conçue comme faisant partie d'un ensemble d'instruments visant en premier lieu le plein emploi. Or, l'avant-projet continue de se fonder principalement sur l'idée que le chômage est avant tout un destin individuel auquel il faut remédier par une aide en cas de besoin. Une autre idée fautive n'a pas été abandonnée non plus, à savoir que le chômeur est finalement responsable de sa situation et qu'il peut même parfois s'y complaire. Certaines parties de l'avant-projet sont ainsi presque des «déclarations de défiance» à l'égard des travailleurs.

Nous admettons que le moment n'est probablement pas encore venu d'utiliser l'assurance chômage comme un instrument de la politique structurelle, bien que les futurs changements de structures constituent les principales menaces pesant sur l'emploi. Mais nous ne pouvons accepter que ce refus d'innover se traduise, au détriment des travailleurs, par des dispositions mesquines, prétendument destinées à combattre les abus. Certes, nous ne nous opposons pas à toutes les mesures proposées pour lutter contre les abus. Mais la loi doit se fonder en premier lieu sur les cas normaux. Or ceux-ci se caractérisent de la manière suivante:

- Les chômeurs n'ont ni choisi, ni voulu leur situation. Elle résulte d'une carence des mesures de politique économique.
- Si les travailleurs réclament le droit au travail, c'est aussi parce qu'ils souhaitent travailler.
- Les chances de trouver un emploi ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de la population. Les personnes d'un âge avancé, les handicapés, les travailleurs peu qualifiés, les instables et les jeunes rencontrent des difficultés particulières.

La nouvelle loi doit donc surtout apporter une aide permettant à chacun d'aménager son propre destin. Le désir de se réaliser, également dans le domaine professionnel, ne doit pas être soumis à des contraintes.

L'Union syndicale suisse examinera le projet de loi final principalement en fonction de ces préoccupations. C'est pourquoi elle ne peut se prononcer pour ou contre la loi avant de connaître ce projet.

### **Les cotisations**

Dans une assurance sociale, les cotisations doivent être fixées de telle sorte qu'un maximum de solidarité soit réalisé entre les hauts et les bas revenus. Le plafonnement du gain soumis à cotisation, prévu dans la Constitution, limite déjà fortement cette solidarité. Il serait donc incompréhensible, d'une part, que les assurés à bas revenu soient exclus du droit aux prestations tout en étant tenus de cotiser et, d'autre part, que l'assurance facultative permette à certaines catégories de personnes de faire supporter le risque à d'autres. Nous ne demandons pas que les assurés à bas revenu soient libérés de l'obligation de cotiser, mais exigeons que le gain minimum assuré (art. 24, 1<sup>er</sup> al.) soit fixé le plus bas possible. En outre, il faut qu'à des cotisations prélevées sur le plein salaire corresponde un droit entier aux prestations dès quelles deviennent nécessaires, même pour des assurés tels que les frontaliers (art. 11, 1<sup>er</sup> al., litt. c). En outre, les travailleurs à domicile doivent être traités comme les autres salariés. Nous tenons enfin à ce que les indépendants ne puissent pas s'assurer individuellement, c'est-à-dire uniquement d'après le risque qu'ils courent. C'est par groupes qu'ils doivent décider s'ils veulent entrer dans la communauté solidaire des assurés (art. 6, 1<sup>er</sup> al., litt. a). Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait au moins que les indépendants ne puissent décider s'ils veulent ou non se joindre à l'assurance] chômage qu'au moment où la loi entrera en vigueur ou, après cette date, seulement s'ils s'engagent pour la première fois dans une activité indépendante.

### **Les conditions du droit aux prestations et le contrôle**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il faut partir de l'idée que

chacun a la volonté de travailler. Il est donc erroné de laisser entendre qu'un chômeur peut se trouver volontairement sans emploi (art. 13, litt. a). Il ne s'agit pas de déterminer pourquoi un chômeur n'a pas d'emploi, mais bien s'il en cherche un, étant admis qu'il doit être libre de refuser une offre ne répondant pas à des conditions équitables. Aussi faut-il définir la notion de travail «convenable» (art. 18, 1<sup>er</sup> al.) déjà dans la loi, et cela de telle manière que les conditions que le chômeur est en droit de poser soient prises en considération. Le droit au travail ne doit pas se limiter aux cas où l'intéressé est contraint de travailler pour couvrir son minimum vital, comme cela est prévu pour les femmes qui reprennent une activité professionnelle (art. 17, 2<sup>e</sup> al.). La liberté de choix ne doit pas non plus être limitée par des sanctions qui reviennent à priver l'intéressé de ses moyens d'existence. Or, la réduction progressive des prestations (art. 23, 2<sup>e</sup> al.) constitue une telle sanction. Sur ces questions, nous n'accepterons aucun compromis et nous exigeons que nos propositions soient pleinement prises en considération.

En matière de contrôle, nous désapprouvons les mesures qui peuvent être ressenties comme tracassières ou absurdes. L'obligation de «timbrer» (art. 19, 3<sup>e</sup> al.) réunit ces deux défauts. Ce procédé a pour seul but de permettre à l'autorité de donner au chômeur l'adresse d'un employeur susceptible de lui fournir du travail. Or, il suffit pour cela que le chômeur soit atteignable à certains moments et prêt à se présenter éventuellement à l'office du travail pour un entretien. C'est l'aide apportée par cet office qui est déterminante, et non le contrôle. Cette aide étant d'autant plus importante que le chômeur est désemparé, il est absurde d'imposer à tous la même obligation de prouver la recherche d'un emploi, quelles que soient les possibilités de chacun. L'autorité doit ici fournir une aide et des conseils en fonction des cas individuels et il lui suffit de pouvoir menacer d'une sanction celui qui ne remplit pas ses obligations (art. 19 et 31).

### **Les prestations**

Nous avons déjà proclamé ci-dessus notre opposition à tout échelonnement dégressif des prestations. Nous rejettons également la réduction de la durée des prestations en fonction de la durée de cotisation (art. 28, 2<sup>e</sup> al.). Si une entreprise ferme ses portes sept mois après l'entrée en service d'un jeune, d'un travailleur étranger, d'un indépendant devenu salarié ou d'une mère de famille qui a repris une activité professionnelle, il n'est pas juste que ces personnes reçoivent moins d'indemnités journalières que leurs collègues ayant travaillé dix-huit mois.

La fixation d'un taux différent pour l'indemnité journalière selon que l'ayant-droit a ou n'a pas des charges de famille (art. 23, 1<sup>er</sup> al.)

nous paraît d'un autre âge. Nous voulons un taux unique de 80 %, tel qu'il existe dans toutes les autres assurances sociales. Mais les allocations familiales perçues jusqu'alors devraient continuer à être versées sans restriction, puisque les conditions du droit à ces allocations n'ont pas été modifiées par le chômage.

Nous ne voyons pas pourquoi un chômeur n'aurait pas droit à son salaire antérieur lorsqu'il accepte un travail dit de remplacement pour remédier à sa situation (art. 26, 3<sup>e</sup> al.). L'acceptation de tels travaux devrait au contraire être stimulée puisqu'elle représente des économies pour l'assurance chômage. Encore plus choquante est la règle selon laquelle le chômeur qui fait usage de sa liberté en cessant une activité de remplacement ne lui convenant plus n'est pas pleinement rémunéré pour le travail qu'il a exécuté au titre de cette activité (art. 26, 5<sup>e</sup> al.). Nous exigeons que cette règle soit modifiée.

Le travailleur devrait recevoir son plein salaire également en cas de réduction d'horaire ou d'intempérie (art. 35 et 47). Les mesures prévues pour ces deux cas répondent d'abord aux intérêts de l'employeur et de l'assurance chômage, et ensuite seulement à ceux du travailleur (qui préfère la réduction d'horaire au licenciement). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la loi contient des dispositions visant à prévenir les abus dans ce domaine. L'argument, trop souvent entendu, qu'une réduction de salaire stimule la reprise du travail n'est pas acceptable, car le travailleur ne peut même pas influencer sur la décision de réintroduire l'horaire normal.

A noter encore que l'exclusion du droit aux prestations en cas de réduction d'horaire «habituelle» (art. 35, 1<sup>er</sup> al., litt. b) constitue un recul par rapport à la situation actuelle et favorise les licenciements «provisoires».

### **La coordination avec d'autres assurances sociales**

La mode veut que dans chaque nouvelle loi, on se déclare prêt à coordonner les assurances sociales. Mais en général, cela ne va pas plus loin. Certes, la nouvelle loi sur l'assurance chômage ne saurait, à elle seule, établir la coordination entre toutes les assurances sociales. Mais ce qu'elle peut et doit faire, c'est régler les cas où les prestations de l'assurance chômage et des autres assurances sociales se chevauchent. Cet objectif semble avoir été atteint en ce qui concerne la réduction d'horaire. Mais en cas de chômage complet, les lacunes les plus choquantes, notamment dans le domaine de l'assurance maladie, n'ont pas été comblées. Le nouvel article 12*bis*, alinéa 1*bis*, de la loi sur l'assurance maladie et accidents qui est proposé n'apporte pratiquement aucun changement. Nous demandons que la question soit réexaminée sur des bases entièrement nouvelles. Pour que le statut du travailleur en chômage

reste inchangé, il faut que l'assurance chômage remplisse pleinement son rôle de substitut de l'employeur. Pour cette raison, nous demandons que l'assurance-chômage reprenne à sa charge l'obligation de payer le salaire en cas de maladie prévue dans le Code des obligations. C'est sur cette base également que pourrait être trouvée une solution acceptable en ce qui concerne la continuation de l'assurance d'une indemnité journalière en cas de maladie.

Quant à la coordination avec l'assurance vieillesse et survivants et l'assurance invalidité, elle soulève des problèmes surtout dans le domaine du paiement des cotisations. D'une part, nous souhaitons éviter que les cotisations passent d'une assurance à l'autre. D'autre part, nous ne pouvons pas mettre le paiement des cotisations à la charge des chômeurs puisqu'ils subissent déjà une perte de revenu. C'est pourquoi nous proposons que les assurés conservent leurs droits dans les autres assurances sociales sans payer de cotisations; ce ne serait d'ailleurs pas une innovation dans le système de l'AVS où les indépendants bénéficient d'une réduction générale du taux des cotisations.

### **La procédure administrative**

Nous aurions été presque tentés de faire figurer quelques observations sur la procédure dans le chapitre consacré à la coordination. Là aussi, il est toujours question de régler la procédure administrative de la même manière dans toutes les assurances sociales, afin que le citoyen puisse y voir clair. Mais toutes les nouvelles lois contiennent des dispositions particulières, même sur les points qui n'ont rien de particulier. C'est le cas de l'avant-projet qui nous est soumis. Ainsi, la disposition relative aux autorités de recours (art. 103) n'est pas formulée de la même manière que la règle correspondante de la loi sur l'assurance vieillesse et survivants et la procédure de recours (art. 106, 3<sup>e</sup> al.) diffère de celle qui est prévue pour les autres assurances sociales. D'autres dispositions sont difficilement compréhensibles. Il semble, par exemple, qu'une décision prise par une autorité communale puisse être portée devant pas moins de quatre autorités de recours! Une procédure pourrait donc être prolongée indéfiniment et le principe de la rapidité des procédures ne serait plus respecté. Dans ces conditions, nous demandons d'une part que nos propositions d'amendement soient reprises et, d'autre part, que toutes les dispositions en question soient réexaminées dans la perspective d'une unification.

### **L'organisation**

Lors de l'élaboration de l'article constitutionnel sur l'assurance-chômage, on nous avait assuré que les caisses syndicales seraient

appelées à collaborer à l'application du nouveau régime car elles avaient accompli un travail exemplaire au cours des décennies précédentes. Nous constatons malheureusement que l'avant-projet de loi leur laisse la portion congrue. Rien n'y est dit sur les activités de placement de nos caisses. Celles-ci les considèrent pourtant comme une de leurs tâches principales et n'entendent en aucun cas y renoncer. De plus, l'article 83, 3<sup>e</sup> alinéa, prévoit que les caisses publiques peuvent être chargées de tâches spéciales, alors qu'il néglige de mentionner les caisses syndicales. Nous devons nous défendre et insister pour que nos propositions dans ce domaine soient reprises entièrement. Elles démontrent que les caisses syndicales ne se contentent pas de réclamer une bonne assurance chômage, mais qu'elles sont prêtes aussi à collaborer à sa réalisation.

### **Les mesures préventives**

C'est à dessein que nous évoquons ce chapitre en dernier lieu. Il montre que l'avant-projet repose aussi sur certaines des idées exprimées au début du présent mémoire. La réglementation du droit aux vacances pour le chômeur va également dans ce sens. Il en est de même de l'indemnité d'insolvabilité versée en cas de faillite de l'employeur. Toutefois, ces innovations appréciables, précisément dans le domaine des mesures préventives, ne dépassent pas le stade des intentions. Les prestations prévues sont toujours allouées lorsque le chômage a déjà fait son apparition, alors qu'il faudrait parer à ses effets bien à l'avance, comme nous l'avons suggéré au chapitre «Généralités». Nous estimons qu'il est en tout cas indispensable de prévoir des mesures préventives lorsqu'il s'agit de mettre sur pied des programmes régionaux d'aide économique comprenant des mesures collectives destinées à créer de nouvelles qualifications professionnelles (art. 62). En outre, les prestations ne doivent pas être versées seulement aux assurés dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons relevant du marché de l'emploi (qu'est-ce que cela signifie?) (art. 61), mais également aux assurés dont les chances sur le marché du travail doivent être améliorées. Cela vaut notamment pour les personnes qui veulent reprendre une activité professionnelle après avoir rempli des obligations en matière d'éducation ou de soins. Nous accordons une importance particulière à nos propositions concernant la prévention du chômage, car elles pourraient conférer, à la loi, un caractère véritablement progressiste.

Pour pratiquer une prévention efficace, il faut avoir une connaissance complète des symptômes de crise à venir. Cela vaut aussi pour le marché du travail. Il ne suffit donc pas de prévoir que l'assurance chômage pourrait éventuellement allouer des subsides pour

encourager la recherche en matière de marché du travail (art. 76). Nous attendons des initiatives bien différentes dans ce domaine et réclamons une fois encore la création d'un institut de recherche, ainsi qu'une réglementation claire obligeant les employeurs à lui fournir les données nécessaires sur l'augmentation et la réduction des effectifs.

### **Remarque finale**

Les aspects positifs de l'avant-projet, dont certains ont été mentionnés plus haut, nous permettent d'espérer que nos propositions plus favorables trouveront, elles aussi, un écho positif.

Nous ne doutons pas que vous examinerez nos propositions et nos requêtes dans cet esprit et que vous les prendrez en considération. Nous vous en remercions et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

*Union syndicale suisse*