

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 64 (1972)
Heft: 8-9

Artikel: Nouvelle conception de l'assurance-chômage : mémoire de l'Union syndicale suisse
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385668>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Nouvelle conception de l'assurance-chômage

Mémoire de l'Union syndicale suisse

Monsieur Ernst Brugger
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral
de l'économie publique
3003 Berne

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 3 février, vous avez bien voulu soumettre à notre appréciation le rapport de l'Ofiamt relatif à une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Nous vous en remercions. Nous avons étudié ce document avec la plus grande attention.

Nous précisons d'emblée que nous tenons une nouvelle conception de cette assurance non seulement pour nécessaire, mais pour urgente. Nous avons d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises cet avis. Nous rappelons à ce propos notre mémoire du 18 octobre 1971 relatif à la sécurité de l'emploi. Si nous formulons cette exigence, ce n'est cependant pas pour les raisons qui paraissent avoir inspiré le rapport de votre office. Pour ce dernier, c'est dans le domaine de l'organisation, des structures, qu'apparaît la principale insuffisance de cette assurance. Nous tenons à mettre immédiatement les choses au point et à rappeler que les structures actuelles de l'assurance-chômage ont fait leurs preuves en temps de crise et qu'elles permettraient, sans aucun doute, d'affronter le retour de temps difficiles. A tout le moins en ce qui concerne les caisses syndicales, nous pouvons vous donner l'assurance que nous restons pleinement à même de former rapidement et pleinement les responsables à leur tâche.

Nous contestons absolument l'hypothèse formulée par l'Ofiamt, selon laquelle ces caisses, si le chômage devait s'étendre, ne seraient pas en mesure de remplir de manière satisfaisante leurs tâches administratives et de fonctionner de manière optimale. Nous ne nions cependant pas les défauts que présente cette assurance sur le plan de l'organisation. La responsabilité en incombe cependant davantage aux prescriptions en vigueur qu'aux assureurs. Il suffirait de quelques simplifications d'ordre administratif pour éliminer rapidement la plupart de ces défauts. Nous insistons sur la nécessité de procéder sans tarder à ces simplifications, et *en particulier d'ajuster dès maintenant les taux des indemnités journalières et d'augmenter le gain assurable – sans attendre que la nouvelle conception de l'assurance soit au point.* Nous tenons à souligner encore une

fois ici que les insuffisances d'ordre administratif ne sauraient justifier à elles seules une refonte totale des structures.

A notre avis, le faisceau trop étroit des prestations et la proportion trop faible des assurés constituent la principale insuffisance du système. L'assurance-chômage ne répond plus aux exigences auxquelles elle doit désormais faire face dans l'optique des travailleurs. Elle se borne encore à compenser partiellement la perte de gain en cas de chômage conjoncturel. Mais aujourd'hui, ce n'est plus au premier chef par le chômage conjoncturel que le travailleur est menacé, mais par des modifications – qui s'accroissent – des structures et des productions et qui entraînent des pertes temporaires de l'emploi, des transferts, des déménagements, en un mot des conséquences liées tout ensemble à des pertes de gain et à des dépenses supplémentaires.

De surcroît, à partir d'un certain âge, le travailleur affronte des difficultés d'adaptation de nature à entraîner un déclassement professionnel, et même à faire de lui un individu désormais inadapté, résigné et contraint de renoncer prématurément à une activité économique. *L'assurance doit contribuer à prévenir ces risques.* C'est dire que l'éventail de ses tâches doit être conçu tout autrement qu'aujourd'hui. Vous trouverez ci-dessous quelques considérations à ce sujet.

1. Tâches de l'assurance-chômage

Comme nous l'avons dit, l'éventail de ces tâches doit être considérablement élargi. L'assurance-chômage doit devenir *un instrument du marché de l'emploi*. Cependant, elle doit continuer à assumer sa fonction classique, mais qui doit être développée. Le gain assurable maximum doit être adapté à l'évolution des salaires. Le système des indemnités journalières doit être transformé de manière à garantir – comme la CNA ou comme le prévoit la nouvelle réglementation pour indemnités journalières de l'assurance-maladie – le versement continu d'un certain pourcentage du salaire. En outre, le nombre maximal des indemnités journalières qu'un assuré peut toucher au cours d'une année (90 actuellement) doit être considérablement augmenté. De surcroît, l'assurance doit indemniser les conséquences des inconvénients et exigences découlant des modifications technologiques ou structurelles des postes de travail ou des entreprises. En particulier, elle doit prendre en charge les coûts de la réadaptation professionnelle et de la formation professionnelle complémentaire, et éventuellement verser des subsides complémentaires aux institutions qui assurent ces tâches – dans la mesure où l'on ne peut pas en mettre le coût à la charge des employeurs et des pouvoirs publics. Nous tenons aussi à relever que l'effort visant à amé-

liorer la qualification de la main-d'œuvre doit être poursuivi de manière constante, indépendamment de la situation économique, c'est-à-dire pas seulement quand le chômage menace ou sévit. En outre, l'assurance doit verser des indemnités de déménagement quand le travailleur est contraint de changer le domicile. Enfin, l'assurance doit concourir – et pas en dernier lieu – à une tâche économique importante: faciliter la réadaptation professionnelle des femmes qui ont interrompu plus ou moins longtemps leur activité afin qu'elles puissent retrouver un emploi approprié.

Il ressort de ce qui précède que *les mesures énumérées ci-dessus ne doivent pas être appliquées de manière restrictive*, c'est-à-dire au moment seulement où, comme l'envisage l'Ofiamt, le travailleur est menacé ou victime d'un chômage, *mais préventivement, aux fins d'écarter un chômage ou des pertes de gain*. La conception restrictive de l'Office est inacceptable. Par exemple, l'assurance-chômage doit, en contribuant par ses prestations à augmenter l'offre de main-d'œuvre qualifiée, concourir au développement de branches industrielles compétitives. Il va cependant sans dire que l'assurance ne pourra remplir cette fonction que si *les entreprises sont obligatoirement tenues d'annoncer à long terme les fluctuations prévisibles (augmentations ou réductions) de leurs besoins de personnel*. Parallèlement, il est nécessaire de disposer de crédits suffisants, soit pour stimuler directement le développement d'industries compétitives, soit pour aider des branches à affronter des difficultés financières temporaires. Ces mesures débordent le cadre de l'assurance-chômage et dépassent ses possibilités. Elles sont liées en partie aux problèmes de la politique régionale. Nous rappelons à ce propos notre mémoire au Conseil fédéral concernant la sécurité de l'emploi, du 18 octobre 1971. Nous précisons que les mesures que ce document propose sont en rapport étroit avec la revision de l'assurance-chômage. Elles visent aux mêmes objectifs. L'unité de la matière, qui est évidente, permettrait de régler l'ensemble du problème dans le cadre d'un seul article constitutionnel et d'une seule loi.

L'assurance-chômage doit intervenir directement dans les cas suivants: L'accélération du progrès scientifique et technologique transforme les modes de production à un rythme tel que nombre de travailleurs ne peuvent s'y adapter; ils sont alors transférés à des activités assorties de gains inférieurs. Les mesures de réadaptation et de perfectionnement professionnels ne permettent pas toujours de remédier à ce déclassement. L'assurance-chômage doit donc compenser de manière appropriée ces pertes de gain, notamment pour permettre à ces travailleurs de conserver leurs droits acquis en matière de prévoyance professionnelle. Enfin, en relation avec ce problème, il convient d'étudier la question de la mise à la retraite anticipée et de la garantie du train de vie antérieur.

2. Le principe de l'assurance obligatoire

Si l'assurance est restructurée selon notre conception, elle redeviendra intéressante pour tous les travailleurs. En effet, les risques qu'elle doit permettre de prévenir ou de couvrir menacent tous les salariés, quelle que soit leur activité. *L'Union syndicale se prononce donc sans réserve pour une assurance généralement obligatoire pour tous les salariés.* L'appellation: «assurance-chômage» ne répondrait cependant plus à l'élargissement des objectifs. Pour des raisons psychologiques, une nouvelle appellation s'impose. Nous suggérons, par exemple: assurance contre le chômage conjoncturel, technologique ou structurel.

Il importe absolument d'envisager l'éventualité *d'un assujettissement obligatoire des personnes de condition indépendante*, à tout le moins de certains groupes d'entre elles (les membres des professions libérales). L'évolution économique, qui a pour effet de transformer un nombre grandissant d'indépendants en salariés, démontre qu'ils ont également besoin de cette protection. Cette protection revêt même une importance toute particulière, la nouvelle activité exigeant souvent une réadaptation. Il faut aussi considérer que, si l'assurance n'est pas généralement obligatoire, les indépendants qui deviendraient salariés et seraient assujettis alors seulement à l'assurance, n'auraient pas versé jusqu'à ce moment de cotisations. L'assurance assumerait des risques pour la couverture desquels elle n'aurait rien encaissé préalablement, ce qui ne serait pas justifié.

3. Organisation

Les structures d'une assurance-chômage rendue obligatoire devront être simplifiées. *Mais l'Union syndicale repousse catégoriquement la suggestion de l'Ofiamt visant à réaliser cette simplification par la création d'une Caisse centrale d'assurance-chômage.* L'assistance des syndicats à leurs membres en chômage demeure l'une de leurs tâches primaires. C'est la raison pour laquelle ils ont créé des caisses de chômage. Ils sont prêts à élargir selon les besoins l'activité de ces institutions – et en mesure de le faire. *L'Union syndicale ne peut donc accepter un projet de réforme de l'assurance-chômage qui les priverait de ces institutions.* Nous suggérons d'examiner le régime suivant:

- Les cotisations sont fixées en pour-cent du salaire et ajoutées à celles de l'AVS; elles sont pour moitié au moins à la charge de l'employeur; elles sont calculées sur la base de la somme des salaires déterminante pour l'AVS. L'employeur les vire à l'institution d'assurance à laquelle le salarié est rattaché, c'est-à-dire

- à l'une des caisses syndicales contre le chômage conjoncturel, technologique et structurel; elles sont gérées par les syndicats, éventuellement avec le concours des caisses publiques de compensation AVS.
- On renonce à tenir une liste des membres. Est considéré comme assuré toute personne salariée qui, jusqu'au moment où elle a requis les prestations, a payé des cotisations AVS, et partant les cotisations complémentaires pour l'assurance-chômage.
- La caisse compétente prend en charge toutes les indemnités de chômage, de réadaptation et de formation professionnelle complémentaire, ainsi que tous les versements consécutifs aux nouvelles tâches de cette assurance.
- Pour assurer la péréquation des risques – qui seront toujours inégalement répartis entre les caisses – une caisse centrale de compensation est créée.
- Toutes les caisses sont soumises à la surveillance de la Confédération.
- Un tribunal cantonal d'assurance se prononce en première instance sur les recours, et le Tribunal fédéral des assurances en dernière instance.

Ce schéma d'organisation est largement calqué sur celui de l'AVS, à cette différence cependant que ce sont ici les organisations de travailleurs qui fonctionnent comme assureurs, tandis que ce sont les associations d'employeurs qui assument cette fonction pour l'AVS. Cette «division du travail» est justifiée non seulement par des raisons d'équité ou de parité, mais parce qu'elle répond aux intérêts des travailleurs. En effet, l'opportunité ou la nécessité de mesures de réadaptation ou de formation professionnelle complémentaire ne sera pas toujours appréciée dans la même optique par les travailleurs et par les employeurs. Les organisations de travailleurs ont pour seul souci l'intérêt des travailleurs dans leur ensemble; pour elles, les éléments personnels et subjectifs qui peuvent être déterminants pour l'employeur ne jouent aucun rôle.

On objectera probablement que notre conception est tout ensemble trop compliquée et unilatérale. Nous rétorquerons que la même objection vaut pour les caisses de compensation AVS. *Si donc notre modèle était critiqué pour ces raisons, le système des caisses de compensation devrait être également soumis à un réexamen critique.*

4. Financement

Le financement de l'assurance-chômage obligatoire ne saurait être en aucun cas fondé sur la fortune des caisses actuelles de chômage. Cette

fortune a été accumulée pendant des années par les membres qui ont fait acte de prévoyance. Cette fortune leur appartient. L'Union syndicale exige donc que cette fortune soit laissée aux caisses (ne soit pas expropriée); une disposition pourrait cependant les contraindre à l'affecter à des buts sociaux, par exemple au développement des institutions sociales syndicales et à la construction de logements.

La nouvelle assurance doit donc être fondée sur un nouveau système de cotisations. Comme nous l'avons relevé, il conviendrait de fixer un taux uniforme de cotisation, en pour-cent, pour la moitié au moins à la charge de l'employeur. Le nouveau système devrait garantir une péréquation générale.

5. Base constitutionnelle

Nous nous prononçons pour une assurance-chômage obligatoire sur le plan fédéral, et partant pour une revision du 3^e alinéa de l'article 34 ter qui laisse aux cantons la faculté de déclarer obligatoire ou non cette assurance. Il ressort cependant de notre exposé que nous ne pouvons nous rallier au nouvel article constitutionnel proposé par l'Ofiamt. Le texte répondant à notre conception devrait avoir la teneur suivante:

- La Confédération peut déclarer l'assurance contre le chômage conjoncturel, technologique ou structurel obligatoire de manière générale ou pour certains groupes de la population seulement. Les organisations de travailleurs sont les assureurs; elles gèrent l'assurance avec le concours des caisses publiques de compensation AVS et d'un office central de compensation.

6. Résumé

1. L'Union syndicale accueille avec satisfaction l'intention d'élaborer une nouvelle conception de l'assurance-chômage, qui doit devenir un instrument du marché de l'emploi, mais continue cependant à remplir ses tâches traditionnelles.
2. Les nouvelles tâches dévolues à l'assurance-chômage exigent qu'elle soit déclarée obligatoire de manière générale pour tous les salariés. Un nouvel article constitutionnel est nécessaire.
3. Le financement doit être assuré par des cotisations fixées en pour-cent, selon un taux uniforme, et pour la moitié au moins à la charge des employeurs. Elles sont complétées par des subventions des pouvoirs publics.

4. L'Union syndicale s'oppose à toute tentative de centralisation unilatérale de l'assurance-chômage. Elle exige que seuls fonctionnent comme assureurs les organisations de travailleurs.
5. La revision de l'assurance-chômage doit être entreprise et conduite dans l'optique de la sécurité de l'emploi. Son développement constitue l'une seulement des mesures qui doivent être prises pour garantir cette sécurité (cf. mémoire de l'USS du 18 octobre 1971).

Il ressort de notre exposé que l'USS a étudié attentivement le problème posé par une nouvelle conception de l'assurance-chômage. Nous espérons donc que le Conseil fédéral examinera très sérieusement nos propositions.

Droque, répression, loisir

Par Michel Hicter, professeur à l'Université libre de Bruxelles

Quand la salle de bains du quatrième étage est inondée, que l'eau descend de marche en marche et se répand dans tous les étages inférieurs, je n'ai pas à consacrer mon effort prioritaire à éponger le parquet du premier, irrésistiblement réenvahi: je dois aller couper l'eau, tarir la source. Il me paraît que l'action répressive menée par la police de nos différents pays, en poursuivant la victime et le criminel confondus dans une même réprobation juridique, éponge le rez-de-chaussée. Après avoir tant lu sur le sujet, je ne puis m'empêcher de dire mon malaise: j'ai l'impression qu'on ne tente pas, on ne veut pas ou ne peut pas tarir la source. Mais ceci est une autre histoire qui ne m'est pas demandée.

Quand un pays constate que la voiture tue sur son territoire des milliers de citoyens chaque année et en démolit des centaines de milliers, on met en cause la construction de la voiture (Nader), on améliore les routes, on éduque les «usagers», mais on ne confie pas aux chirurgiens le soin de dénouer les drames de la circulation sous prétexte qu'ils sont les guérisseurs des blessés de la route. C'est pourtant ce que nous faisons en confiant aux psychiatres le soin d'écrire de gros livres pour faire peur aux jeunes et aux parents,