

**Message
à l'appui d'une révision partielle
de la loi sur l'assurance-chômage
(LACI)**

du 23 août 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1985 P 84.547 Loi sur l'assurance-chômage. Révision des articles 32 à 37 (N 11. 3. 85, Vannay)
- 1985 P 84.562 Assurance-chômage. Interruptions de travail en raison des conditions atmosphériques et jour d'attente (N 11. 3. 85, Dirren)
- 1985 P 84.563 Interruption de travail en raison des conditions atmosphériques. Participation de l'employeur (N 11. 3. 85, Dirren)
- 1985 P 84.945 Réduction de l'horaire de travail et interruption de travail en raison des conditions atmosphériques. Jour d'attente et participation de l'employeur (E 21. 3. 85, Lauber)
- 1986 P 86.347 Rentiers AVS et chômage partiel (N 20. 6. 86, Carobbio)
- 1986 P 86.484 Assurance-chômage. Situation des régions de montagne (N 9. 10. 86, Aliesch)
- 1986 P 86.595 Assurance-chômage. Indemnité en cas d'insolvabilité (N 19. 12. 86, Rechsteiner)
- 1987 P 87.331 Chômage de longue durée et chômage résiduel (E 15. 6. 87, Jelmini)
- 1987 P 87.566 Loi sur l'assurance-chômage. Révision de l'article 52 (N 18. 12. 87, Leuenberger-Soleure)
- 1988 P 88.393 Chômeurs dont le placement est difficile (N 23. 6. 88, Etique)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

23 août 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) a permis d'assurer une meilleure protection sociale contre les conséquences du chômage; elle est aussi devenue un instrument indispensable de la politique actuelle de l'emploi, du fait qu'elle tend principalement à encourager les chômeurs à prendre un emploi convenable et qu'elle offre un large éventail de prestations (p. ex. des mesures préventives). En ce qui concerne ses objectifs principaux, la loi, entrée en vigueur en 1984, a pleinement répondu à ce que l'on en attendait.

Les représentants des employeurs et des travailleurs associés à l'élaboration du projet de révision ont convenu dès l'abord qu'il n'était pas question de modifier dans son principe le nouveau régime établi par la loi de 1984, qui repose sur un compromis équilibré entre les partenaires sociaux.

Le projet de révision est axé sur deux objectifs principaux: d'une part, simplifier l'exécution de la loi dans le domaine des prestations, d'autre part, diminuer la participation financière de l'employeur pour deux genres de prestations, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries. Il s'agit de revaloriser ces deux genres de prestations, afin d'empêcher que l'employeur ne recoure plutôt au licenciement, au détriment du travailleur, comme c'est arrivé assez fréquemment les hivers derniers.

L'assurance-chômage continuera de verser une indemnisation en cas de perte de travail due à des intempéries. L'indemnité en cas d'intempéries reste limitée, d'après le projet, aux pertes de travail causées directement par les conditions météorologiques, tandis qu'une réglementation applicable aux cas de rigueur est proposée, pour les interruptions de travail (perte de clientèle) dues indirectement aux intempéries, dans le cadre de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Problèmes administratifs

L'assurance-chômage est devenue beaucoup plus complexe du fait qu'à l'entrée en vigueur de la LACI, le domaine des prestations a été étendu – ce qui est louable sans aucun doute du point de vue de la politique sociale – et que l'on a affiné de nombreuses dispositions. La majeure partie des nouvelles normes établies par cette loi ont donné satisfaction. Toutefois, dans quelques domaines particuliers, on a pu constater des lacunes d'ordre administratif qui, sans constituer la raison majeure du présent projet, devront être comblées à l'occasion de la révision de la loi. Il s'agit particulièrement de la méthode employée pour calculer le gain assuré et l'indemnité de chômage en cas de gain intermédiaire ainsi que du système d'avis utilisé pour faire valoir le droit à l'indemnité en cas d'intempéries.

112 Charge imposée à l'employeur pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), de nombreuses interventions parlementaires demandant l'examen de projets de modification de cette loi ont été adressées au Conseil fédéral. Ces interventions se fondaient principalement sur l'observation suivante: la participation financière de l'employeur à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et à l'indemnité en cas d'intempéries, établie par la LACI, a incité nombre d'employeurs à ne plus faire usage de ces prestations, leur préférant le licenciement. Si l'objectif de cette mesure était d'éviter des abus de la part de l'employeur, il est apparu entre-temps, en maints endroits, une pratique consistant à licencier le travailleur, parce que le «prix» à payer par l'employeur en cas de réduction de l'horaire de travail (jour d'attente mensuel et obligation de payer les cotisations aux assurances sociales pour la durée pendant laquelle le travail est interrompu) était trop élevé. Il faut donc réduire la participation de l'employeur.

113 Conception de l'indemnité en cas d'intempéries

Les groupes d'experts et les milieux consultés ont largement débattu pour savoir s'il faut maintenir l'indemnité en cas d'intempéries et, le cas échéant, comment elle devrait être conçue dans ses grandes lignes. La réglementation actuelle fixe certes des cotisations égales pour toutes les personnes tenues de cotiser à l'assurance-chômage, mais seuls les travailleurs de certaines branches peuvent profiter de ce genre d'indemnité (notamment les professions du bâtiment et de l'économie forestière), ce qui est ressenti par beaucoup comme un privilège. Une

correction a donc été exigée, que ce soit pour les cotisations ou pour les prestations. Pour l'essentiel, quatre solutions ont été proposées:

- conserver le système de financement actuel tout en élargissant le cercle des ayants droit (ch. 113.1);
- supprimer ou privatiser l'indemnité en cas d'intempéries (ch. 113.2);
- doter l'indemnité d'une autonomie financière en percevant des cotisations spéciales auprès des ayants droit (ch. 113.3);
- maintenir une indemnité en cas d'intempéries destinée à un cercle restreint de bénéficiaires, selon le principe du financement solidaire, modèle proposé par le Conseil fédéral (ch. 113.4).

113.1 Extension du cercle des ayants droit

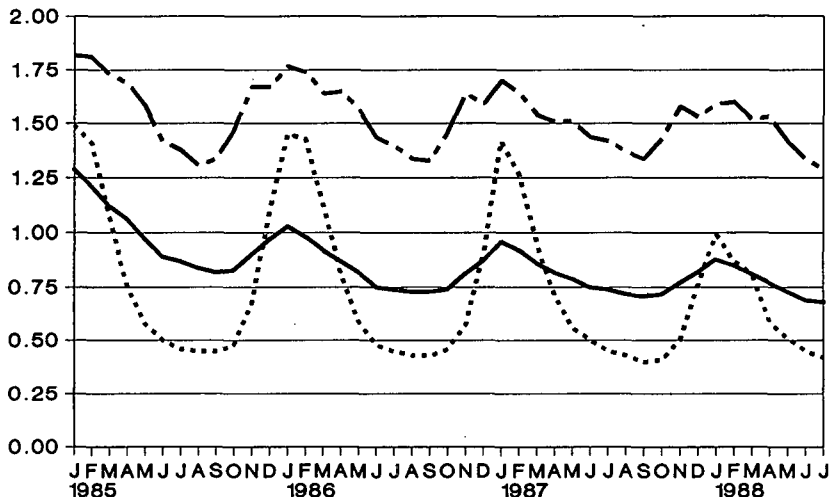
Si l'on renonçait aux restrictions actuelles, qui limitent le nombre des ayants droit en fonction de la branche d'activité à laquelle ils appartiennent et du rapport direct de causalité entre la perte de travail et les intempéries, le cercle des assurés payant la cotisation correspondrait mieux, du moins sur le plan formel, à celui des bénéficiaires potentiels de l'indemnité.

Cette extension aurait cependant pour conséquence que des entreprises s'occupant uniquement de production ou de commerce (p. ex. la fabrication ou la vente de boissons ou de parapluies) pourraient elles aussi bénéficier de l'indemnité. La socialisation du risque de variations du chiffre d'affaires, qui sont tout à fait habituelles, doit être rejetée pour des raisons de politique économique. Il en va de même pour le temps de présence et d'attente dans les entreprises de restauration, d'hôtellerie et de services similaires. Enfin, l'assurance-chômage est une assurance destinée aux travailleurs, qui ne peut couvrir les risques d'interruption de l'activité en tant que tels, à moins que les prestations fournies à l'employeur ne lui servent à maintenir des emplois.

Comme le montre le graphique ci-après, le taux de chômage du secteur de la construction subit des variations saisonnières d'une bien plus grande amplitude que celui de la restauration et de l'hôtellerie, bien que l'indemnité en cas d'intempéries ait déjà atténué les taux de chômage les plus élevés que l'industrie du bâtiment atteint en hiver. Plus les variations saisonnières du taux de chômage sont grandes, plus on a de chances que l'indemnité en cas d'intempéries produise des effets conformes à l'objectif mentionné plus haut, en offrant à l'employeur la possibilité d'éviter le licenciement. Si l'on considère donc les différentes conditions et réactions du marché de l'emploi, propres à l'industrie du bâtiment et aux secteurs d'activité du tourisme (notamment la restauration et l'hôtellerie), on ne pourrait pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour étendre le champ d'application de l'indemnité en cas d'intempéries aux secteurs du tourisme.

**Pourcentage de chômeurs par rapport au total des personnes actives¹⁾
dans les professions de la construction, de l'hôtellerie et de la restauration**
(janvier 1985 – juillet 1988)

Quota AC



Total —————
 Branche de l'hôtellerie et de la restauration - - - - -
 Branche de la construction

Source:
 OFIAMT, Economie et statistique

¹⁾ Selon le recensement fédéral de 1980.

113.2 Suppression ou privatisation de l'indemnité en cas d'intempéries

L'octroi de prestations en cas d'interruption de travail due aux intempéries n'est pas expressément prescrit par la constitution. Ce genre d'indemnité peut donc être supprimé par la voie législative.

Pendant la période de 1984 à 1988, l'indemnité en cas d'intempéries a représenté en moyenne un peu plus d'un dixième de toutes les prestations de l'assurance-chômage. Si l'on s'en tient aux chiffres, sa suppression réduirait théoriquement les cotisations de 0,5 pour mille du salaire. Mais les pertes de travail dues aux intempéries n'en subsisteraient pas moins et il faudrait inévitablement se demander qui en supporterait le poids à la place de l'assurance. Si chacun des secteurs concernés doit chercher une solution basée sur la libre volonté et l'accord entre les partenaires sociaux, les employeurs et les travailleurs du bâtiment devraient supporter des coûts sociaux supplémentaires de l'ordre de 1 à 2 pour cent du salaire. Il faut craindre qu'en ce cas, beaucoup d'employeurs ne renoncent à

s'affilier à cette assurance et ne préfèrent recourir au licenciement ou à des contrats de travail saisonniers s'ils prévoient une interruption de travail assez longue. On ne pourrait guère compter sur des économies au niveau des prestations, car les pertes de travail dues autrefois aux intempéries se retrouveraient sous forme de chômage saisonnier des travailleurs du bâtiment licenciés. Dans les mois les plus difficiles, ce nouveau chômage pourrait atteindre plus de 10 000 travailleurs du bâtiment.

Cette évolution aurait des conséquences négatives sur les conditions de travail (tendance aux emplois saisonniers et au travail sur appel, perte des droits d'ancienneté fixés par la loi ou les contrats) et sur la sécurité sociale (lacunes dans les cotisations aux caisses de retraite), conséquences qui rendent cette solution inacceptable.

On a accusé l'indemnité en cas d'intempéries de faire obstacle aux processus naturels d'adaptation des structures, à la répartition équilibrée des risques propres à l'entreprise et aux mesures visant à limiter les dommages, plutôt que de les favoriser. Ce reproche n'est pas fondé, du moins dans les secteurs bénéficiant traditionnellement d'indemnités pour cause d'intempéries, secteurs auxquels cette forme d'indemnisation devrait, selon la proposition, rester limitée. Le Conseil fédéral a déjà souligné dans le message du 2 juillet 1980 sur la LACI que les possibilités qu'a l'employeur d'agir afin d'éviter les pertes de travail dues aux intempéries sont limitées vu nos conditions climatiques (FF 1980 III 531 s.). Le subventionnement actif de mesures et de dispositions visant à encourager la construction en hiver a déjà été rejeté à l'époque.

L'indemnité en cas d'intempéries ne vise pas à dissuader le chef d'entreprise de prendre lui-même des initiatives pour prévenir les dommages. Au contraire, elle ne couvre que des pertes de travail qui ne peuvent pas être évitées par des mesures raisonnables (voir les commentaires de l'art. 43, 1^{er} al., let. b, du projet).

Certaines considérations relevant de la politique économique et de la politique régionale s'opposent également à la suppression de ce genre d'indemnité. Tous les pays voisins de la Suisse et la plupart des Etats de l'Europe de l'Ouest ont, tout comme nous, prévu l'octroi d'une indemnité en cas d'intempéries (limitée d'ailleurs pour l'essentiel à l'industrie de la construction). Ce secteur comprendrait certainement mal pourquoi ce soutien lui serait retiré au moment même de la réalisation du grand marché européen. Outre qu'en principe, il ne conviendrait pas de se différencier de la politique économique de la Communauté lorsque ce n'est pas nécessaire, il en va aussi de la compétitivité réelle, notamment dans les régions limitrophes, compte tenu de l'ouverture des marchés et de la libéralisation constante en matière d'appels d'offres et d'adjudication. De plus, une suppression de l'indemnité en cas d'intempéries, dont bénéficient en particulier les régions situées à l'écart des grands centres et économiquement défavorisées de notre pays, irait à l'encontre des objectifs reconnus de la politique régionale.

113.3 Assurance obligatoire avec cotisation spéciale

Comme le risque de perte de travail due aux intempéries est très inégalement réparti entre les différents groupes d'assurés, on a également examiné si le poids

des prestations devait être porté par tous les assurés selon le principe de solidarité ou s'il fallait, pour financer celles-ci, prélever des cotisations spéciales fixées pour chaque branche (ou d'après d'autres critères de risque, p. ex. des critères géographiques), en conservant le caractère obligatoire de l'assurance. Mais l'introduction de cotisations spéciales variables selon le risque irait à l'encontre des principes jusqu'ici incontestés du système de l'assurance sociale. Avant d'aller dans cette direction, il faut soigneusement peser le pour et le contre, car d'autres demandes allant elles aussi dans ce sens pourraient être formulées, aussi bien dans l'assurance-chômage qu'ailleurs. Dans le domaine de l'assurance-chômage, l'obligation d'être assuré pourrait par exemple être mise en question pour des groupes comme les fonctionnaires (cf. BO N 1976 1703).

L'objection majeure contre cette solution est le problème presque insoluble que représente la définition de son champ d'application. Il n'est en effet guère possible d'imaginer qu'on puisse délimiter de façon satisfaisante le cercle des assurés. Si aujourd'hui, où l'ensemble des cotisants finance l'indemnité en cas d'intempéries, divers milieux parlent déjà de solidarité forcée, certains salariés du bâtiment, qui ne profitent pas de l'indemnité, comme c'est le cas par exemple pour le personnel administratif, trouveraient plus choquant encore d'être soumis à un taux de cotisation plus élevé. Pour être plus juste que le système actuel, la délimitation du groupe des cotisants ne devrait pas se faire selon la branche d'activité ou l'entreprise, mais plutôt au niveau de chaque travailleur. Ceci occasionnerait des complications administratives insurmontables et de nombreux conflits juridiques dans les cas particuliers. Enfin, les caisses de compensation de l'AVS ne seraient plus à même de procéder à l'encaissement des cotisations pour l'assurance-chômage, si bien qu'il faudrait envisager la création d'un système de recouvrement parallèle qui passerait par les caisses de chômage. Dans l'ensemble, une exécution rationnelle de l'assurance en cas d'intempéries ne serait plus guère possible.

Les problèmes exposés sous ce chiffre valent également pour un système d'assurance obligatoire institué par convention collective de travail (et éventuellement déclarée de portée générale). Cette solution serait certainement coûteuse en raison de la concentration des risques dans les différentes branches et de la multiplication des frais administratifs, si bien que sa mise en œuvre dans chaque branche semble incertaine.

113.4 Proposition du Conseil fédéral

Le projet prévoit un système selon lequel l'octroi de l'indemnité en cas d'intempéries reste limité aux cas de perte de travail causée directement par des conditions météorologiques inéluctables et réservé aux branches d'activité bénéficiant traditionnellement de cette indemnité, tandis que la perte de clientèle due par exemple au manque de neige ne donne pas droit à l'indemnité. Comme auparavant, le financement est assuré par les cotisations ordinaires de l'assurance-chômage. Cette solidarité a coûté aux cotisants environ 0,5 pour mille des salaires pendant les années de 1984 à 1988.

En revanche, ce projet prévoit la prise en considération des pertes de travail dues indirectement aux intempéries (perte de clientèle par manque de neige) dans le

cadre de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral aura la compétence de régler cette question (voir art. 32, 3^e al., en relation avec l'art. 33, 1^{er} al., let. b, et 3^e al.). Il entend le faire dans ce sens que les pertes de travail exceptionnelles qui ne sont pas imputables aux risques normaux d'exploitation seraient couvertes par cette indemnité.

Par rapport à la réglementation en vigueur jusqu'à présent, le projet a deux avantages principaux. Premièrement, la notion de perte de travail à prendre en considération est plus clairement définie (voir art. 43 et 43a). Deuxièmement, on propose une limitation dans le temps, pour tenir compte de quelques objections importantes contre la réglementation en vigueur (art. 44).

Grâce à ces améliorations, la solution proposée est satisfaisante tant sous l'aspect de la protection sociale des travailleurs que du point de vue de la politique économique et régionale. Visant à éviter un accroissement du chômage en hiver, elle permet aux parties contractantes de maintenir le contrat de travail même lors d'interruptions de longue durée dues aux intempéries. Cela ne coûte pas plus à l'assurance-chômage que l'octroi d'indemnités journalières à des chômeurs, tout en offrant des avantages considérables tant à l'employeur qu'au travailleur. Le travailleur continue en effet de bénéficier d'une protection sociale plus étendue tant que dure la relation de travail. L'employeur, quant à lui, économise les coûts consécutifs à la fluctuation du personnel qui serait plus grande en l'absence d'indemnité en cas d'intempéries et il peut réemployer son personnel en peu de temps si la situation météorologique s'améliore. Ces avantages sont contrebalancés par certaines charges financières que lui impose la loi.

Grâce aux dispositions détaillées proposées, l'indemnité en cas d'intempéries ne devrait pas dissuader les employeurs de prendre les mesures nécessaires pour éviter des interruptions de travail et adapter la structure de leurs entreprises aux conditions du marché (voir art. 43 et 43a).

En outre, la solution proposée est conforme au système européen, puisque la plupart des pays comparables d'Europe occidentale, et en particulier tous les Etats voisins de la Suisse, connaissent l'octroi d'une indemnité en cas d'intempéries limité pour l'essentiel à l'industrie du bâtiment.

Enfin, il faut dire en faveur du projet restrictif que nous venons de décrire que, d'après la procédure de consultation, une majorité relative des organes consultés s'y est ralliée.

114 Conséquences pour les régions de montagne et les régions écartées

Le fait que le présent projet de révision, contrairement à de nombreux désirs exprimés dans la procédure de consultation, propose le maintien de l'indemnité en cas d'intempéries dans le cadre de l'assurance-chômage sert sans aucun doute les intérêts des régions qui souffrent le plus souvent de pertes de travail dans l'industrie du bâtiment, l'industrie forestière, etc. Ce sont tout particulièrement les régions de montagne qui connaissent de longs hivers.

Par rapport à la réglementation en vigueur jusqu'à présent, trois innovations proposées notamment devraient avoir des conséquences positives pour les régions de montagne et les régions situées à l'écart des grands centres:

- La diminution des charges de l'employeur pour l'indemnité en cas d'intempéries (réduction de moitié du jour d'attente, art. 43, 3^e al., et prise en charge des cotisations d'assurance sociale par l'assurance, art. 48, 2^e al.) incitera davantage les employeurs à parer à une interruption de travail de longue durée due au mauvais temps grâce à l'indemnité en cas d'intempéries au lieu de licencier momentanément des travailleurs. Ceci vaudra principalement pour les chantiers de construction situés en altitude, où l'hiver impose de longues interruptions de travail. Il est notamment de l'intérêt des travailleurs que, grâce à l'indemnité en cas d'intempéries, les contrats de travail puissent être maintenus durant toute l'interruption de travail de l'hiver.
- Il faut évoquer ici la disposition qui fixe des compétences élargies dans le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, selon laquelle le Conseil fédéral peut déclarer que l'on prendra en considération des pertes de travail dues à des pertes de clientèle causées par le mauvais temps (art. 32, 3^e al.). Comme il s'agit surtout, en l'occurrence, de pertes de travail exceptionnelles dues au manque de neige (voir les commentaires de l'art. 32, 3^e al., dans la partie spéciale), il est évident que ces nouvelles dispositions s'appliqueront exclusivement ou presque aux régions de montagne.
- Grâce à la disposition suivante sur les compétences, d'après laquelle le Conseil fédéral définit la notion de fluctuations saisonnières de l'emploi (art. 33, 3^e al.), il sera plus facile de faire la distinction entre les pertes de travail saisonnières qui ne doivent pas être prises en considération et celles qui sont déterminées par les situations économiques et doivent donc être prises en compte. Cette nouvelle disposition aura donc principalement des conséquences positives dans les cas où les fluctuations saisonnières de l'emploi sont régulières et relativement importantes, c'est-à-dire dans les régions de montagne.

12 Résultats de la procédure préliminaire

121 Consultations d'experts

En 1984 déjà, le Conseil fédéral avait assuré les Chambres fédérales que la loi sur l'assurance-chômage, entrée en vigueur cette année-là, serait soumise à un examen portant sur son applicabilité, après une courte phase d'observation. Le 25 avril 1985, il arrêta une révision partielle de l'ordonnance d'exécution du 31 août 1983 (OACI). Par la suite, il s'est avéré qu'un certain nombre de problèmes qui subsistaient ne pouvaient être résolus de façon satisfaisante que par une modification de la loi. De plus, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées, qui demandaient également que la loi soit modifiée (voir ch. 13).

Au cours des années 1986 et 1987, la Commission consultative de l'assurance-chômage et la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage ont élaboré un projet de révision. Les groupes d'experts ont choisi les points à réviser en se fondant sur trois principes.

- L'exécution de la loi doit être simplifiée. La plupart des propositions de modification dans les domaines de l'indemnité de chômage et de l'indemnité en cas d'intempéries vont dans ce sens.
- L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries doivent être revalorisées pour l'employeur. Quelques propositions visent à réduire les charges des employeurs qui demandent des indemnités, de telle sorte que l'employeur moyen soit prêt à les supporter et puisse le faire, avant qu'il n'en vienne au licenciement.
- Le régime de l'assurance-chômage ne doit pas être modifié dans ses grandes lignes. L'objet principal du projet n'est donc pas d'étendre les prestations. Il contient cependant quelques améliorations sur des points précis, par exemple l'uniformisation du taux d'indemnité journalière à 80 pour cent (jusqu'à présent 70 % pour les célibataires) et des facilités dans le domaine des mesures préventives.

122 Procédure de consultation

Le projet du Département a été soumis pour consultation aux cantons, aux partis politiques, aux organisations économiques et aux autres milieux intéressés, du 1^{er} mars au 30 juin 1988.

Le bien-fondé d'une révision n'a été remis en question par aucun des milieux consultés qui, à une large majorité, approuvent également les objectifs du projet que nous avons esquissés ci-avant. Quelques organisations de travailleurs ainsi que deux partis politiques ont estimé que le projet n'est pas équilibré et qu'il ne tient compte que des employeurs. C'est pourquoi ils ont proposé une série d'autres mesures qui seraient favorables aux travailleurs. Plusieurs milieux consultés ont émis des réserves quant à la conception actuelle de l'indemnité en cas d'intempéries.

La proposition visant à uniformiser le taux d'indemnité à 80 pour cent du gain assuré pour les personnes célibataires et mariées a recueilli une large approbation (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG; PDC, PSS, AdI, PST, PSU, USAM, Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, USP; Association suisse des banquiers; USS, CSG, Union fédérative, FSE, USSA, Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations publiques et des entreprises suisses de transport, VGCV; ainsi que de nombreux autres milieux consultés). Plusieurs partis (PRD, UDC, Parti libéral) et associations patronales (Vorort, UCAP, Fédération des syndicats patronaux) sont opposés à cette uniformisation.

Une minorité relativement importante est favorable à la proposition relative au maintien de la dégressivité des indemnités journalières (art. 22, 3^e al.). Elle est soutenue par les cantons d'AR, BL, GR, LU, SG, SZ, TG, ZH; le PRD, l'UDC, le Vorort, l'UCAP, l'USAM, l'USP, la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, ainsi que par l'Association des offices suisses du travail et les caisses-maladie. Le canton de VD, le Parti libéral, la Fédération des Syndicats patronaux, l'Association des banquiers proposent une atténuation de la dégressivité et un accroissement des dérogations. Se sont prononcés pour l'abrogation de

la dégressivité les cantons d'AG, AI, BE, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, SH, TI et VS; le PDC, le PSS, l'AdI, le PST, le PSU, l'USS, la CSC, l'Union fédérative, la FSE, l'USSA, le VGCV, l'ACC, la FSA; les milieux ecclésiastiques et d'autres milieux consultés.

Le projet prévoit de maintenir l'échelonnement du nombre maximum des indemnités (85, 170 et 250 jours) en fonction de la durée de l'activité soumise à cotisation (6, 12 et 18 mois). A l'exception de ZH, cette réglementation est approuvée par tous les cantons, le PRD, l'UDC, le Parti libéral, les associations patronales, les organes d'exécution de l'assurance (ACC et offices du travail) et d'autres milieux consultés. Une minorité préconise d'uniformiser le droit au nombre maximum d'indemnités journalières (PSS, AdI, PST, USS, Union fédérative, FSE, FSA, milieux ecclésiastiques et autres milieux consultés). Une autre minorité (PDC, CSC et VGCV) plaide pour une solution comprenant deux échelons. Le canton de ZH propose même cinq échelons.

Un groupe comprenant le PSS, l'USS, l'Union fédérative, la CSC, le VGCV, etc., demande que la durée maximum d'indemnisation soit portée au-delà de la limite actuelle qui équivaut à 250 indemnités journalières.

La grande majorité des milieux consultés estime que, comme le prévoit le projet, les rentiers AVS (non assujettis à cotisation) ne doivent pas non plus à l'avenir bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries. Ont émis un avis contraire les cantons de BS et LU; le PSS, l'USS, la FSE, l'Union fédérative, l'Association des offices suisses du travail, l'Association suisse des invalides.

La majorité des milieux consultés approuve la réduction de la moitié du délai d'attente à la charge de l'employeur, qui devrait n'être plus que d'un demi-jour par mois. Quelques cantons (AR, GL, LU, SH, SO, UR, SZ), l'Association des banquiers et l'Association des offices suisses du travail se sont prononcés pour le maintien du délai d'attente d'un jour. Le canton des Grisons et la Fédération suisse du tourisme demandent même que ce temps d'attente soit augmenté, tandis que les cantons de BE, JU, NE, NW, VS et l'ACC proposent de le supprimer. Certains milieux consultés plaident pour des solutions différenciées (VD, Parti libéral: suppression du jour d'attente à partir du deuxième mois; BL: maintien du jour d'attente entier uniquement pour l'indemnité en cas d'intempéries).

Les milieux consultés approuvent presque unanimement la proposition selon laquelle l'assurance doit financer la part patronale des cotisations AVS pour les heures perdues (jusqu'ici à la charge de l'employeur). Deux cantons (JU, VS) aimeraient aller encore plus loin en préconisant que l'assurance prenne également à sa charge les cotisations des travailleurs ainsi que les cotisations du deuxième pilier.

Le projet ne propose pas de modifications relatives à la notion même d'indemnité en cas d'intempéries. Une majorité relative des milieux consultés approuve ce point (AG, AR, BL, BS, GE, JU, LU, NE, SH, SZ, TI, VD, ZH; PSS, Parti libéral et PSU; UCAP, Vorort, USAM; Syndicats patronaux et Association des banquiers; USS, CSC et VGCV ainsi que d'autres milieux consultés au nombre desquels figure la Société suisse des entrepreneurs). Une minorité est favorable à l'extension du champ d'application à toutes les branches d'activité qui subissent

des pertes de travail imputables aux conditions météorologiques ou, à tout le moins, au secteur du tourisme. En font partie les cantons suivants: BE, FR, GR et VS; l'AdI; l'USP; la FSE et l'USSA ainsi que d'autres milieux consultés (dont l'Association des communes suisses, des associations régionales du tourisme et les remontées mécaniques). Les cantons de GE, OW, SG, SO et TG (autre minorité) proposent que l'assurance concernant les intempéries devienne autonome du point de vue financier; l'USAM et l'UCAP, qui approuvent le projet, requièrent un examen approfondi de cette séparation. Une minorité groupant les cantons de GL, NW, UR, ZG; le PDC; la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros ainsi que des associations connues telles que la Fédération suisse du tourisme, la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers et la Société suisse des hôteliers, demande que la branche du tourisme et l'industrie de la construction soient placées sur un pied d'égalité et considère que l'extension du champ d'application de la réglementation actuelle et l'autonomie financière de l'assurance concernant les intempéries sont envisageables. Le canton d'AI, le PRD et l'UDC demandent que l'indemnité en cas d'intempéries soit purement et simplement supprimée.

La grande majorité des milieux consultés approuve les autres modifications proposées dans le projet.

13 Classement d'interventions parlementaires

Les postulats Vannay, Dirren I et II et Lauber demandent un réexamen des franchises à la charge de l'employeur en ce qui concerne l'indemnité en cas d'intempéries et partiellement l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Les modifications proposées aux articles 32, 2^e alinéa, 39, 2^e alinéa, 43, 3^e alinéa, et 48, 2^e alinéa, répondent à ces postulats.

Le postulat Carobbio souhaite que la loi soit modifiée pour que les rentiers de l'AVS puissent également bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. A cela, nous objectons que les rentiers de l'AVS sont dispensés de l'obligation de cotiser à l'assurance-chômage (art. 2, 2^e al., let. c). Comme ces personnes, grâce à leur rente AVS précisément, ont moins besoin que leurs collègues plus jeunes de pouvoir disposer du revenu intégral de leur activité, nous estimons qu'il n'est pas justifié de déroger au principe qui associe l'obligation de cotiser et le droit aux prestations. Contre une telle extension de ce droit, on peut en outre objecter que, comme le montre l'expérience, il est très difficile dans la pratique, en ce qui concerne les bénéficiaires d'une rente, d'établir une distinction entre un chômage partiel et une réduction volontaire de l'horaire de travail.

Le postulat Aliesch poursuit deux buts dont nous devons traiter ici séparément. Il demande premièrement que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail soit versée également dans des secteurs économiques soumis à des fluctuations saisonnières de l'emploi. A cet égard, le projet s'en tient au principe selon lequel les risques de nature saisonnière sont exclus de la couverture d'assurance, tout en offrant une solution en ce qui concerne les pertes de travail extraordinaires qui ne sont précisément pas explicables par les phénomènes saisonniers habituels (art. 32, 3^e al.). Deuxièmement, le postulat vise à créer une

indemnité en cas d'intempéries séparée, financée au moyen de primes spéciales versées par les branches économiques intéressées. Pour les motifs qui sont exposés au chiffre 113.3, il n'est pas possible de donner suite à un tel postulat.

Les postulats Rechsteiner et Leuenberger-Soleure demandent diverses modifications quant à la conception de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Le Conseil fédéral partage, quant au fond, l'opinion des auteurs de ces postulats et propose en conséquence de corriger l'article 51, lettre b, et l'article 52, 1^{er} alinéa (pour de plus amples détails, voir la partie spéciale).

Donnant suite au postulat Jelmini, qui propose d'encourager davantage les mesures visant à lutter contre le chômage de longue durée, le Conseil fédéral propose de hausser les taux de subvention pour les mesures mises en œuvre dans le domaine du perfectionnement professionnel (art. 63, 1^{er} al.).

Enfin, le postulat Etique préconise un développement des prestations destinées à former à un nouveau travail les chômeurs difficiles à placer: l'assurance devrait payer en lieu et place de l'employeur les cotisations d'assurances sociales obligatoires (part de l'employeur) sur les salaires d'initiation à un nouveau travail. Ce remboursement de cotisations entraînerait toutefois un surcroît important de tâches administratives pour les caisses d'assurance qui devraient tenir compte de taux de cotisation différents de chaque assureur. Le postulat voudrait enfin faire des allocations d'initiation au travail un instrument plus incitatif. Le projet du Conseil fédéral vise exactement le même but en proposant de doubler la durée des prestations dans des cas exceptionnels (art. 66, 2^e et 3^e al.).

2 Partie spéciale: Commentaire des dispositions

21 Indemnité de chômage

Art. 10, al. 2^{bis}

La délimitation entre le chômage partiel (p. ex. le cas d'un travailleur occupé à temps partiel, mais qui cherche un emploi à plein temps) et la réduction de l'horaire de travail (voir art. 31 ss de la loi) doit reposer sur une définition précise. C'est ainsi qu'on empêchera le contournement des prescriptions sur l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (p. ex. l'obligation de l'employeur de prendre à sa charge le délai d'attente).

Art. 11, 4^e al.

La réglementation actuelle contraint l'assuré à prendre, dès que survient le chômage, les jours de vacances auxquels il a encore droit au terme de son dernier rapport de travail. Cela crée notamment des difficultés lorsque l'assuré concerné a déjà pris des dispositions pour une date ultérieure (p. ex. pour la couverture du prorata des vacances d'entreprise auprès d'un futur employeur ou réservations fermes).

Lorsque les rapports de travail cessent mais qu'il reste des vacances, le début des prestations ne sera dorénavant plus reporté.

Afin d'éviter une double indemnisation, le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des réglementations spéciales dans des cas particuliers. Il s'agit avant tout de travailleurs ayant droit à des vacances plus longues que les quatre à cinq semaines par année fixées par le code des obligations (p. ex. les enseignants).

La Commission consultative a également examiné une autre solution possible prévoyant qu'en règle générale, le droit aux vacances sera pris en considération, sauf dans des cas exceptionnels. Cette variante ne supprimerait toutefois pas les faiblesses de la réglementation actuelle, mais occasionnerait, au contraire, un surcroît de tâches de contrôle. Par ailleurs, la réglementation proposée a donné satisfaction dans le régime transitoire (1977-1983).

Art. 22, 1^{er} al.

Le fait que l'on applique des taux différents d'indemnité journalière (80 % du gain assuré pour les personnes mariées et les personnes qui leur sont assimilées et 70 % pour les autres) est considéré comme discriminatoire par de larges milieux, étant donné qu'il est déjà tenu compte des obligations d'entretien envers les enfants à charge par l'octroi d'un supplément équivalant au montant des allocations pour enfants que le chômeur ne touche plus. La modification proposée permettrait en outre d'appliquer une règle uniforme pour les prestations fournies sous forme d'indemnités de chômage et pour celles octroyées en cas de réduction de l'horaire de travail puisque, aujourd'hui, celles-ci s'élèvent uniformément à 80 pour cent de la perte de salaire. Ce taux uniforme est de règle, à de très rares exceptions près, dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents en vertu des conventions collectives de travail ou sur la base de réglementations légales.

Lors de l'examen du projet par les experts, une minorité s'est déclarée contre l'augmentation du taux des indemnités journalières pour les chômeurs célibataires, craignant qu'elle n'entraîne une diminution des efforts de ces assurés pour retrouver un emploi.

Art. 22, 4^e al.

Malgré l'opposition d'une petite majorité des milieux consultés, il faut s'en tenir au principe de la dégressivité des indemnités journalières. Celle-ci favorise la reprise d'un emploi et facilite le placement du fait que la limite financière à partir de laquelle un travail est réputé convenable est abaissée. Du point de vue du placement, on ne peut renoncer au principe de la dégressivité mais des motifs d'ordre sociopolitique exigent que l'on fixe certaines limites. Ses adversaires arguent principalement que, souvent, la diminution de l'indemnité journalière n'atteint pas son but, affectant les pères de famille de la classe d'âge moyenne. Le Conseil fédéral demande, pour répondre à cette objection partiellement fondée, que la limite d'âge à partir de laquelle la dégressivité n'est plus appliquée soit ramenée de 55 ans à 45 ans. Parallèlement aux dispositions d'exception existantes (suppression de la réduction de l'indemnité journalière au-dessous d'un certain montant de celle-ci et compétence du Conseil fédéral de supprimer provisoirement la dégressivité en cas de chômage prononcé et persistant, 4^e et 5^e al.), cet allègement aura pour conséquence que la dégressivité ne concernera que les jeunes travailleurs qui reçoivent une indemnité journalière supérieure à la

moyenne et qui restent au chômage plus de 17 semaines alors que le marché de l'emploi est équilibré.

Art. 23, 4^e al.

La formule consistant à calculer le gain assuré d'après le montant des cotisations que l'assuré a versées durant le délai-cadre n'a pas donné satisfaction sur le plan pratique. Cette réglementation complexe occasionne en particulier de grandes complications d'ordre administratif qui touchent les caisses et les employeurs (nombreuses questions posées aux employeurs, retards, sources fréquentes d'erreurs). La prescription à abroger devrait permettre d'éviter que le calcul de l'indemnité journalière ne repose sur un gain par trop élevé que l'assuré aurait obtenu comme par hasard juste avant de se trouver au chômage. On peut toutefois tenir dûment compte de ce souci légitime en reformulant de manière adéquate les dispositions de l'ordonnance relatives à la période de calcul pour le gain assuré.

Art. 24 et 25

La loi en vigueur donne lieu à de notables difficultés lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité en cas de chômage partiel. Il y a notamment plusieurs genres de calcul différents, partiellement contradictoires, pour la prise en compte de gains obtenus par un chômeur durant sa période de chômage. La réglementation proposée renonce au maintien de distinctions compliquées sur le plan administratif et injustes dans certains cas; il s'agit de distinctions entre le travail de remplacement, le gain intermédiaire et le gain provenant d'un emploi à temps partiel. Elle rassemble sous la dénomination de «gain intermédiaire» tous les gains obtenus pendant la période de contrôle et elle les soumet à un régime uniforme. La nouvelle réglementation incite le chômeur à accepter des possibilités de gain intermédiaire et elle empêche des surindemnisations.

Concrètement, la nouvelle formulation des articles signifie que l'assuré qui retire un revenu quel qu'il soit provenant d'une activité intermédiaire a droit à une indemnité se montant à 80 pour cent de la perte subie pendant une période de contrôle; cette indemnité est calculée uniquement en fonction de la perte de gain et indépendamment de la durée de la perte de travail.

Pour les assurés, la nouvelle réglementation est dans l'ensemble au moins équivalente à l'ancienne.

Art. 29, 2^e al., deuxième et troisième phrases (nouvelles)

L'extension a pour but de donner aux caisses la marge d'appréciation dont elles ont besoin lors du recouvrement des prétentions de salaire et d'indemnité envers l'employeur – prétentions cédées par l'assuré –, afin d'être en mesure d'agir en conformité avec les principes de la proportionnalité et de la saine gestion.

Selon le libellé de la disposition actuellement en vigueur, pour que la caisse puisse renoncer à faire valoir des prétentions lorsque celles-ci sont manifestement infondées, il lui faut l'approbation de l'autorité cantonale compétente.

Comme l'expérience le montre, cette autorité, qui s'occupe avant tout de questions du marché de l'emploi en rapport avec l'exécution de l'assurance-chômage, n'est guère en mesure de se prononcer sur l'opportunité pour une caisse

de renoncer à faire valoir de telles prétentions. L'OFIAMT est, en revanche, parfaitement à même d'accomplir cette tâche en sa qualité d'autorité de surveillance. Une réglementation analogue existe déjà pour l'indemnisation en cas d'insolvabilité, à propos de laquelle l'OFIAMT peut autoriser la caisse à renoncer à faire valoir sa créance lorsqu'il s'agit de poursuivre l'employeur à l'étranger (art. 54, 2^e al., LACI en liaison avec art. 80 OACI).

La procédure de consultation a révélé que même l'Association des offices suisses du travail ne conteste pas la proposition de retirer aux administrations centrales le pouvoir de décision en la matière pour le confier à l'OFIAMT.

22 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Art. 31, 1^{er} al., let. a

Le texte de loi en vigueur lie le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à la condition suivante: «L'employeur est tenu de cotiser à l'assurance». Selon le projet, l'obligation de cotiser de chaque travailleur dont l'horaire est réduit sera déterminante.

Ainsi, une base légale est donnée à la pratique actuelle, avalisée par la jurisprudence: les travailleurs qui ne sont pas tenus de cotiser (p. ex. les rentiers AVS) ne peuvent pas prétendre des indemnités en se fondant sur le fait que leur employeur est obligé de cotiser pour d'autres employés.

En ce qui concerne les travailleurs qui n'ont pas encore 18 ans révolus et ne sont donc pas assujettis aux cotisations, le droit à l'indemnité est expressément reconnu. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail sera, sur ce point, harmonisée avec les autres genres de prestations (cf. art. 8, 1^{er} al., let. d, et art. 13, 2^e al., let. a, LACI au sujet de l'indemnité de chômage, ainsi que l'art. 51 LACI en liaison avec l'art. 73 OACI pour ce qui est de l'indemnité en cas d'insolvabilité). Par contre, les apprentis ne sont toujours pas indemnisés pour les réductions de l'horaire de travail (art. 33, 1^{er} al., let. e), car le contrat d'apprentissage comprend un droit de l'apprenti à être occupé et ne permet donc pas de réduction de l'horaire de travail.

Art. 31, 2^e al.

Le droit en vigueur part du principe d'un horaire de travail fixe pour définir la perte de travail, qui est le critère déterminant pour fixer le montant de l'indemnité. Dans le cas d'un horaire de travail souple, les prescriptions actuelles ne permettent pas de déterminer s'il y a perte de travail. Pour s'assurer que la réduction de l'horaire de travail atteint son but dans les entreprises à horaire souple, il est nécessaire d'édicter des dispositions spéciales pour ce cas particulier. Comme l'assouplissement de l'horaire de travail continue d'évoluer, il n'est pas possible actuellement de proposer une réglementation détaillée au niveau législatif. Il convient plutôt de créer une norme de compétence, comme c'était déjà le cas pour les travailleurs à domicile. Il ressort déjà du principe constitutionnel de l'égalité de traitement que le Conseil fédéral ne doit s'écarter de la réglementation générale que dans la mesure où les cas particuliers à régler l'exigent;

c'est pourquoi cette précision figurant dans la loi actuelle peut être supprimée du texte du projet.

En particulier, il faudra veiller dans les dispositions de l'ordonnance qu'aucun risque à la charge de l'employeur dans les systèmes d'horaire de travail traditionnels ne puisse être reporté sur l'assurance. De plus, il conviendra d'examiner s'il faut renoncer à la période de décompte mensuelle pour ces cas, ce qui rendrait nécessaire des dispositions particulières pour le calcul de la perte minimale (art. 32, 1^{er} al., let. b) et de la durée maximale de l'indemnité (art. 35, 1^{er} al.).

Art. 32, 2^e al.

L'abaissement de la charge de l'employeur pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries constitue l'un des points cruciaux de la présente révision de la loi.

Cette charge doit demeurer tangible, afin d'éviter que la réduction de l'horaire de travail ne devienne une solution de rechange moins coûteuse que la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables. Il ne faut pourtant pas qu'elle soit trop lourde, car elle dissuaderait l'employeur d'utiliser cet instrument dont l'importance est grande pour le marché de l'emploi et elle risquerait de l'inciter à licencier du personnel. La charge actuelle est généralement ressentie comme trop lourde.

La réglementation dérogatoire encore en vigueur pour les cas dits de rigueur (deuxième phrase du libellé actuel) s'est avérée peu judicieuse, car l'administration n'est pas en mesure, sans complications excessives pour elle, d'évaluer si une entreprise est ou non menacée dans sa survie par la charge que représente pour elle le jour d'attente. En réduisant cette charge de moitié, on peut renoncer à la réglementation dérogatoire. (A propos de la charge de l'employeur, voir également l'art. 39, 2^e al.).

Lors de l'examen du projet par les experts, on a proposé une variante consistant à supprimer le jour d'attente et à renoncer en revanche à la bonification des primes des assurances sociales payées par les employeurs lors de réduction de l'horaire de travail (art. 39, 2^e al.). La majorité considérait cependant le demi-jour d'attente comme indispensable. Faute de personnel et pour des considérations de politique économique, l'administration ne peut pas effectuer un examen approfondi permettant d'établir si une entreprise doit, du point de vue économique, introduire une réduction de l'horaire de travail. Le temps d'attente constitue alors un certain seuil empêchant l'employeur de recourir à la réduction de l'horaire de travail avant d'avoir épuisé d'autres possibilités, particulièrement pour des jours perdus isolés.

Art. 32, 3^e al.

Selon le droit en vigueur, les employés de la branche du tourisme hivernal n'ont pas droit à l'indemnité en cas de fermetures temporaires des entreprises pour cause de manque de neige. Dans le cadre de l'indemnisation en cas d'intempéries, les demandes relatives à de telles pertes de travail devaient être rejetées, car celles-ci ne sont pas directement imputables aux conditions météorologiques. (Ces dernières n'empêchent pas l'exécution d'un travail en tant que tel, puisque

leur influence s'exerce préalablement en ce sens que les services offerts ne sont pas demandés.) De même, une indemnité pour réduction de l'horaire de travail ne pouvait pas non plus être accordée jusqu'ici, car la fermeture temporaire de ces installations en raison d'un manque de neige était considérée comme habituelle dans l'entreprise ou la branche, l'article 33, 1^{er} alinéa, lettre b de la LACI excluant la prise en considération de la perte de travail. Les expériences faites les hivers derniers dans ce domaine ont toutefois montré que cette réglementation peut entraîner des cas d'une rigueur excessive pour lesquels une solution doit être trouvée.

La nouvelle réglementation repose sur l'idée qu'il suffirait de fixer un délai d'attente assez long pour empêcher la couverture de risques encourus habituellement par l'entreprise (au lieu d'exclure entièrement l'indemnisation). C'est pourquoi la délégation de compétences au Conseil fédéral devrait également lui conférer le pouvoir de fixer un délai d'attente spécial. On souhaite que soit élaborée une réglementation des cas de rigueur selon laquelle les interruptions de travail causées par les pertes de clientèle en raison de conditions météorologiques défavorables sont prises exceptionnellement en charge par l'assurance lorsque leur ampleur et leur durée sont importantes, c'est-à-dire lorsqu'elles ne peuvent pas être imputées au risque encouru habituellement par l'entreprise et à prendre en compte dans la calculation des prix. L'ordonnance pourrait par exemple prévoir une indemnisation en cas de suspension complète du service à la clientèle et une durée ininterrompue de la perte de travail de deux semaines au moins. A cet égard, il va de soi que seuls seraient pris en compte comme délai d'attente les jours perdus durant lesquels le rapport de travail en question a déjà existé et pour lesquels l'employeur a pris en charge le risque encouru habituellement par l'entreprise. Ne seront bien entendu pas indemnisées les pertes de travail subies en dehors de la saison proprement dite, c'est-à-dire en dehors d'une période pour laquelle il peut être prouvé que l'entreprise est habituellement ouverte (cf. art. 33, 1^{er} al., let. b et le complément apporté par le nouveau 3^e al.).

Les nouvelles dispositions devraient surtout profiter aux écoles de ski, aux entreprises de téléskis et de téléphériques et aux restaurants de montagne.

Art. 33, 3^e al.

En pratique, il arrive que des pertes de travail ne soient pas dues exclusivement à des fluctuations saisonnières. Parfois, les influences conjoncturelles et saisonnières se recouvrent. Le Conseil fédéral doit donc être habilité à créer des critères techniques permettant de déterminer les influences saisonnières.

Concrètement, on pourrait envisager une réglementation selon laquelle une perte de travail est réputée revêtir un caractère saisonnier lorsqu'elle ne dépasse pas notablement celles subies pendant la saison correspondante des années précédentes (p. ex. la moyenne des cinq dernières années).

Art. 34, 2^e al., deuxième phrase

La seule nouveauté est d'inclure les indemnités de vacances dans le calcul du gain assuré. Il s'agit ici de faire passer dans la loi la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances.

Art. 35, 1^{er} al.

Cette modification facilite la saisie des données portant sur l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail dans le système d'information de l'assurance-chômage (SIAC). Elle n'a aucune répercussion sur le montant ou la durée de l'indemnisation.

Art. 37, let. b et c

La lettre b doit être adaptée, sur le plan rédactionnel, à la modification de l'article 32, 2^e alinéa.

La modification de la lettre c signifie que l'employeur payera également les primes de l'assurance obligatoire en cas d'accidents pour la période de réduction de l'horaire de travail. L'exception faite pour les primes d'assurance-accidents, prévue jusqu'ici par la loi, a entraîné soit pour les employeurs soit pour les assureurs des complications administratives qui sont bien plus importantes que la minime économie de primes.

L'adjonction («... sauf stipulation contraire.») permet d'établir une liaison avec l'article 91, 2^e alinéa, de la loi sur l'assurance-accidents. Les accords dérogatoires en faveur du travailleur en ce qui concerne la répartition des primes d'assurance-accidents devraient continuer à produire leurs effets également pendant la durée de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail.

Art. 39, 2^e al.

Les remarques générales concernant l'allègement de la charge de l'employeur ont été exposées dans les remarques concernant l'article 32, 2^e alinéa.

L'employeur est tenu, en vertu de l'article 37, lettre c, LACI, de payer entièrement, tant que dure la réduction de l'horaire de travail, les cotisations aux assurances sociales prévues par les dispositions légales et contractuelles, comme si la durée du travail était normale. Celles-ci lui seront dorénavant partiellement remboursées par l'assurance-chômage (AVS/AI/APG/AC). En revanche, les parts des primes à charge de l'employeur concernant la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents et les assurances «indemnité journalière maladie» contractuelles resteront à la charge de celui-ci.

En se limitant aux cotisations encaissées par les caisses de compensation AVS, cotisations égales pour tous les travailleurs, il sera possible de réaliser ce changement sans occasionner des complications administratives supplémentaires.

Art. 41, 1^{er} al.

En cas d'interruption du travail pour une courte durée, la charge que représentent les mesures de contrôle visant à s'assurer des efforts personnels du travailleur pour trouver une occupation provisoire n'est pas en rapport avec le succès de tels efforts. L'expérience montre que des employeurs potentiels manifestent peu d'intérêt à engager des personnes qui, dans un bref délai, devront retourner occuper leur poste précédent. En outre, pour des raisons de politique sociale, le placement de chômeurs complets a la priorité sur celui des chômeurs partiels.

La limite prévue par la loi, au-dessous de laquelle le travailleur n'est pas tenu d'apporter la preuve qu'il a cherché une occupation provisoire, doit, pour les raisons précisées ci-devant, être portée d'une semaine à un mois.

23 Indemnité en cas d'intempéries

Art. 42, 1^{er} al., let. a

Tout comme pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (art. 31, 1^{er} al., let. a), on précise ici à propos de l'indemnité en cas d'intempéries que le travailleur concerné a droit à cette indemnité à condition qu'il soit lui-même tenu de cotiser. En outre, les travailleurs âgés de moins de 18 ans seront mis sur le même pied que les travailleurs assujettis aux cotisations en ce qui concerne l'indemnité en cas d'intempéries, ce qui règle la question uniformément pour tous les genres de prestations.

Les deux dispositions concordent dans leur libellé, si bien que l'on peut se référer aux explications données à propos de l'article 31, 1^{er} alinéa, lettre a.

Art. 42, 2^e al. (aucune modification)

Cette disposition revêt une grande importance dans le cadre de l'indemnisation en cas d'intempéries. Elle constitue – avec les articles 43 et 43a qui définissent la perte de travail à prendre en considération – la base légale permettant de déterminer le cas où l'on peut avoir recours à l'assurance.

Dans presque toutes les branches d'activité, on peut concevoir que des pertes de travail aient en partie pour origine l'une ou l'autre cause d'ordre météorologique ou climatique. Ce n'est pourtant point la tâche de l'assurance-chômage d'intervenir chaque fois que de telles circonstances entraînent, par relation de cause à effet, une perte de travail. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'il faut maintenir comme instruments indispensables pour déterminer le droit à l'indemnité, d'une part, le principe du *numerus clausus* des branches admises à faire valoir un tel droit et, d'autre part, une définition restrictive de la prise en considération de ce genre de pertes. En adoptant ces principes, on ne pouvait donc pas tenir compte du vœu de divers milieux consultés qui demandaient que soit supprimée la «liste des branches». Si, d'un côté, on ne saurait nier que le choix de certaines branches peut toujours paraître quelque peu arbitraire, il faut, d'un autre côté, admettre qu'en raison de la diversité des situations et conditions effectives à régler, il est pratiquement impossible de formuler des critères – du moins on n'y est pas parvenu jusqu'à présent – à l'aide desquels on pourrait déterminer de manière satisfaisante les pertes de travail donnant droit à indemnisation, sans devoir pour autant se référer à une liste.

Il convient comme par le passé d'examiner au niveau de l'ordonnance quelles sont les branches d'activité qui doivent être soumises à la réglementation concernant les intempéries. En maintenant une délégation de compétence expresse au Conseil fédéral, on souligne l'importance, pour le gouvernement, de disposer d'un certain pouvoir d'appréciation politique en la matière. Dans ce contexte, la liste actuelle (cf. art. 65 OACI) peut, pour l'essentiel, être maintenue. Compte tenu de l'exclusion clairement formulée de la couverture des risques inhérents à la

clientèle (art. 43 et 43a), on peut toutefois se demander si les pertes de travail subies dans la branche des transports de la construction peuvent encore donner droit à une indemnisation.

Art. 43, 1^{er} al.

La nouvelle teneur de cet alinéa apporte plusieurs innovations.

A la lettre a, il est précisé que la perte ne pourra être prise en considération que lorsqu'elle sera exclusivement causée par des intempéries.

La lettre b définit le genre d'influences des intempéries qui peuvent être prises en considération mais précise également leur intensité. Lorsqu'on met en parallèle le texte de cette lettre b avec celui de la lettre a du nouvel article 43a, on constate alors que l'intempérie devra toucher la sphère d'exécution du travail, tandis que la diminution de la demande causée par les intempéries (manque de clientèle ou retard du client) ne donnera pas lieu à une indemnisation des pertes. (Celles-ci pourraient toutefois être couvertes par l'assurance-chômage en vertu des dispositions relatives à la réduction de l'horaire de travail.)

En plus des cas dans lesquels le travailleur est directement exposé aux intempéries et ne peut donc plus travailler (cf. art. 65, 2^e al., OACI), la nouvelle disposition reconnaît expressément l'impossibilité technique de poursuivre le travail (p. ex. impossibilité de travailler certains matériaux à basse température) comme un motif de perte; cette condition correspond à la jurisprudence et à la pratique administrative. Troisièmement, seront indemnisables les cas dans lesquels l'exécution des travaux aurait été à vrai dire possible, mais engendrerait des coûts disproportionnés. On peut songer, entre autres, aux chantiers de montage qui doivent être fermés durant l'hiver. En effet, il serait peut-être possible d'y reprendre le travail à certains beaux jours, mais ce ne serait point raisonnable, étant donné qu'il faudrait commencer par une coûteuse installation d'infrastructures, alors même qu'on devrait s'attendre à de nouvelles intempéries dans les jours suivants, qui pourraient contraindre à une nouvelle interruption des travaux. Les autorités cantonales devront toutefois appliquer un critère strict lorsqu'il s'agira d'examiner si, dans un cas précis, une reprise du travail n'engendrerait pas des coûts disproportionnés. En l'occurrence, cela ne signifie pas qu'il faudrait travailler seulement lorsque la rentabilité est assurée. La pratique devra déterminer dans quelles circonstances concrètes il conviendra de demander à l'employeur de mettre en œuvre des mesures telles que l'isolation de fenêtres, la couverture du lieu de travail et de celui où sont entreposés les matériaux, le déblaiement de la neige, etc.

La lettre c doit se comprendre dans le contexte du nouveau régime de l'obligation d'aviser de l'interruption du travail en cas d'intempéries. Le genre et la fréquence des avis feront l'objet d'une réglementation par le Conseil fédéral (cf. art. 45). En revanche, il importe de fixer dans la loi l'obligation de fournir l'avis comme condition formelle dont dépend le droit à l'indemnité.

La révision propose la suppression de la condition prévue au 1^{er} alinéa, lettre b, en vigueur, selon laquelle une perte de travail doit, pour donner droit à une indemnisation, toucher au moins un tiers des travailleurs occupés sur le chantier en question. En effet, dans la pratique, cette prescription n'a guère donné

satisfaction parce qu'il n'est raisonnablement pas possible d'interdire à un employeur de déplacer ses travailleurs d'un chantier à un autre, lorsque les nécessités d'organisation du travail l'y obligent ou que cela contribue à atténuer les dommages. Ainsi, l'employeur peut-il fort bien arranger la répartition de la main-d'œuvre sur différents chantiers de telle manière qu'il remplisse sans difficulté la condition du «tiers». En revanche, la prescription du 2^e alinéa, d'après laquelle seuls des demi-jours ou jours entiers perdus sont indemnisables, constitue une mesure très efficace pour mettre un frein à l'indemnisation des pertes minimes et doit être maintenue.

Art. 43, 3^e al.

Cette version correspond à la modification de l'article 32, 2^e alinéa (voir les commentaires s'y rapportant). La majorité des membres des commissions d'experts a estimé que la réglementation relative au délai d'attente doit concorder pour les deux genres de prestations versées au titre de la réduction de l'horaire de travail et des intempéries. Les deux indemnités étant désormais soumises à la même durée maximum d'indemnisation (cf. art. 44), il convient de ne plus faire de différences dans la conception des deux prestations, sauf lorsque l'état de fait l'exige, ce qui n'est pas le cas ici.

Art. 43, 5^e al.

Cette disposition se retrouvera telle quelle à l'article 43a, lettre c.

Art. 43a

En ce qui concerne l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, la solution consistant à consacrer un article spécifique aux pertes ne donnant pas droit à l'indemnité a donné entière satisfaction sur le plan de l'exécution de la loi. Le projet de révision reprend donc cette technique législative pour l'indemnité en cas d'intempéries. De la sorte, la loi sera plus claire et plus facile à consulter.

La lettre a exclut de l'indemnité en cas d'intempéries les pertes de travail provoquées indirectement par des intempéries. Les pertes pour lesquelles ce n'est pas le processus de travail en tant que tel, mais la demande qui est entravée, relèvent, de par la systématique de la loi, du domaine de la réduction de l'horaire de travail et peuvent être indemnisées, pour autant qu'elles ne correspondent pas à des cas d'exclusion prévus dans la loi (p. ex. caractère purement saisonnier).

La lettre b ne change rien à la réglementation en vigueur jusqu'à présent, selon laquelle des travailleurs occupés exclusivement dans la viticulture, l'horticulture et les cultures fruitières et maraîchères peuvent être indemnisés lorsque les travaux à effectuer normalement ne peuvent l'être pour cause de sécheresse exceptionnelle ou de pluies intempêtes (art. 65, 3^e al., OACI). Il en sera donc ainsi à l'avenir également, mais il conviendra de préciser d'autre part que les fluctuations de l'emploi normalement provoquées dans l'agriculture par les changements de saison ne sauraient donner droit à des prestations.

La lettre c correspond à l'article 43, 5^e alinéa de la loi en vigueur.

La lettre d fixe dans la loi l'actuelle jurisprudence. De surcroît, l'exclusion des travailleurs temporaires correspond à la réglementation applicable à la réduction de l'horaire de travail (art. 33, 1^{er} al., let. e).

Art. 44

Selon la réglementation actuelle, le versement de l'indemnité en cas d'intempéries n'est pas limité dans le temps. Il s'ensuit que les pertes de courte durée subies en été, qui font à l'évidence partie des risques habituels encourus par l'employeur, doivent être indemnisées. A la différence de l'hiver où l'indemnité en cas d'intempéries sert fréquemment à maintenir des emplois et, de ce fait, atténue le chômage saisonnier, elle n'a en été pas d'effet important sur le maintien de postes de travail, car l'employeur garde en règle générale son personnel en cas d'interruption de courte durée et il est prêt à prendre à sa charge les salaires en vertu de l'article 324 CO, sans qu'il soit nécessaire qu'une assurance sociale l'encourage à le faire. Dans de tels cas, l'indemnité en cas d'intempéries constitue une prestation aux employeurs qui n'est pas justifiée, compte tenu du but de l'assurance.

C'est pourquoi on a examiné si le versement de l'indemnité en cas d'intempéries ne devait pas être limité à la saison d'hiver, comme c'est notamment le cas en République fédérale d'Allemagne (Arbeitsförderungsgesetz du 25 juin 1969, §§ 74 ss). Etant donné qu'en Suisse, la saison hivernale se déroule différemment de chaque côté des Alpes, il ne nous est pas possible d'adopter une telle solution sans l'avoir examinée au préalable. Le projet permet d'atteindre tout aussi bien ce but en limitant le nombre maximum de périodes de décompte mensuelles. Il est donc prévu que l'employeur puisse, dans une période de deux ans, toucher l'indemnité en cas d'intempéries pendant douze périodes de décompte au maximum. La limitation incite à faire usage de ce droit avec parcimonie puisque chaque indemnité, aussi minime soit-elle, touchée durant une période de décompte compte pour toute une période.

Cette limite fixée dans la durée permet de faire un rapprochement entre l'indemnité en cas d'intempéries et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail: on réduit ainsi le privilège des branches d'activité ayant droit à l'indemnité en cas d'intempéries, que certains trouvaient injuste.

Pour éviter qu'il y ait une indemnisation continue durant une longue période, par exemple en cas d'alternance de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries, les deux seront prises en considération pour le calcul du nombre maximum d'indemnités.

Art. 45, 1^{er} à 3^e al.

La procédure régissant les avis d'interruption de travail pour cause d'intempéries n'a pas donné satisfaction: telle est l'opinion unanime exprimée par les organes d'exécution (y compris les employeurs). Le surcroît de travail résultant des avis d'interruption pour cause d'intempéries est si important durant les mois d'hiver que les services compétents n'ont plus guère le temps d'examiner sérieusement les avis qu'ils reçoivent, tant et si bien que le but visé par l'introduction de l'avis obligatoire n'a pas été atteint sur le plan pratique.

La réglementation actuelle doit être remplacée par une formule moins laborieuse qui réduira notamment la fréquence des avis à communiquer en cas d'interruption de longue durée. Les délibérations des experts ont montré que l'on pourrait se satisfaire d'un seul avis mensuel sans qu'il en résulte des désavantages. En outre, il

est envisageable de différer le moment de l'avis (selon le droit en vigueur, l'employeur est tenu de communiquer immédiatement l'interruption de travail), ce qui permet ainsi à l'office compétent d'examiner le bien-fondé des interruptions de travail sur la base des observations météorologiques. Le caractère très technique de la matière semble toutefois justifier que la conception détaillée des prescriptions relatives aux avis ne soit pas fixée dans la loi mais qu'elle incombe au Conseil fédéral, tout comme pour les prescriptions de contrôle.

Art. 48, 2^e al.

Il s'agit en l'occurrence d'un complément à l'indemnité en cas d'intempéries qui est identique à celui prévu à l'article 39, 2^e alinéa, pour la réduction de l'horaire de travail (voir les explications qui s'y rapportent et celles qui concernent l'art. 43, 3^e al.).

24 Indemnité en cas d'insolvabilité

Art. 51, let. b

Etant donné que l'ouverture de la faillite est une condition dont dépend le droit à l'indemnité en cas d'insolvabilité, il n'est pas possible actuellement de couvrir des pertes de salaire lorsque ni l'assuré ni un créancier tiers ne sont disposés à verser l'avance des frais de procédure d'ouverture de faillite conformément à l'article 169, 2^e alinéa, de la LF sur la poursuite pour dettes et la faillite, car on ne peut savoir à l'avance si ces frais pourront être recouverts. Dans l'optique de la LACI, il n'y a pas lieu de traiter ce cas d'insolvabilité manifeste de l'employeur autrement que celui où la faillite est effectivement ouverte.

La nouvelle disposition constitue en même temps une base légale permettant à l'office des poursuites d'informer les organes de l'assurance-chômage.

Art. 52, 1^{er} al., troisième phrase

Grâce à cette nouvelle disposition, il sera possible de combler une lacune pour ce qui est de la couverture dans le domaine de l'indemnité en cas d'insolvabilité. En effet, selon la version actuelle de l'article 52, 1^{er} alinéa, seuls les trois derniers mois de salaire avant l'ouverture de la faillite ou la demande de saisie sont couverts par l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Lorsque l'ouverture de la faillite ou la procédure de saisie est retardée, notamment à la suite de manœuvres dilatoires du débiteur (p. ex. par une opposition injustifiée), il peut s'ensuivre qu'en raison de l'expiration du délai légal tout ou partie des créances de salaire à recouvrer ne puissent plus être indemnisées.

Afin de mieux tenir compte des réalités de la procédure régissant la poursuite pour dettes et la faillite, il est prévu de «geler» le délai de trois mois tant que dure une procédure sur laquelle l'assuré ne peut exercer aucune influence. A cet égard, on songe aussi bien à la procédure de poursuite proprement dite qu'à une procédure judiciaire (p. ex. procédure judiciaire ordinaire ou mainlevée ou action en libération de dette).

Art. 58

L'actuel article 58 prévoit déjà que l'indemnité en cas d'insolvabilité peut également être octroyée pour les pertes de salaire en relation avec un concordat.

Mais jusqu'à présent, le droit n'était pas clair sur un point: les trois mois à indemniser devaient-ils être calculés à partir de la date de l'approbation du concordat ou déjà à partir du moment de l'autorisation du sursis concordataire? La nouvelle version tranche cette question litigieuse dans le sens du second terme de l'alternative. Ainsi, le droit à l'indemnité ne dépend plus de l'aboutissement ultérieur du concordat; il naît dès le moment où l'autorisation de sursis concordataire est accordée.

25 Mesures préventives

Art. 62, 2^e al., let. c

Etant donné que, dans le cadre des mesures préventives, des prestations peuvent être fournies aussi bien aux participants qu'aux organisateurs de cours, il importe d'adopter une réglementation instituant une délimitation claire et nette, afin d'empêcher les doubles versements. En outre, le fait d'établir le décompte avec l'organisateur des cours est de nature à diminuer les tâches de contrôle de l'administration.

Art. 63

Actuellement, on alloue une subvention de 20 à 50 pour cent des frais. Le projet propose d'appliquer le principe de la couverture intégrale de ces coûts. De la sorte, les prestations afférentes aux cours collectifs seront sur pied d'égalité avec celles concernant les cours individuels. Il en résultera des frais supplémentaires qui resteront dans des limites raisonnables puisque, aujourd'hui déjà, nombreux sont les cours qui sont entièrement indemnisés à titre individuel. Une couverture intégrale ne correspond pas aux critères de subventionnement mais se justifie toutefois car elle permettra d'éviter que les dispositions ne soient contournées, comme cela s'est produit par le passé.

Art. 66, 2^e et 3^e al.

Les allocations d'initiation au travail sont considérées par les praticiens du placement comme l'une des mesures les plus efficaces pour la réinsertion de chômeurs difficiles à placer. Toutefois, étant donné que les dépenses et les obligations qu'implique une telle mesure sont également considérables pour l'employeur, ce ne sont que 360 contrats d'initiation au travail qui ont été conclus en 1988. Parfois, la phase d'initiation au travail, c'est-à-dire la période durant laquelle le travail fourni par le chômeur difficile à placer reste inférieur à la moyenne, dure plus de six mois. C'est pourquoi il faut prévoir la possibilité de prolonger dans le temps le versement des allocations d'initiation au travail dans des cas particuliers.

Art. 66, 4^e al. (nouveau)

On pourrait se demander si une base légale suffisante existait pour la perception de cotisations AVS sur des allocations d'initiation au travail. Cette question ne

doit pas faire l'objet d'un débat de fond car, selon une pratique généralisée, les cotisations des assurances sociales sont prélevées actuellement sur toutes les allocations d'initiation au travail. Il est judicieux d'énoncer la règle clairement afin d'éliminer cette incertitude juridique.

Art. 75, 1^{er} al.

La modification prévue à l'article 63 nécessite une adaptation rédactionnelle de l'article 75 puisque jusqu'à présent celui-ci régissait en bloc les taux de subvention pour les cours (art. 63) et pour les programmes d'occupation (art. 72 LACI).

Les taux de subvention des programmes d'occupation resteront fixés à 20 – 50 pour cent.

26 Organisation

Art. 83, 1^{er} al., let. c

La lettre d de ce même alinéa confère expressément à l'organe de compensation la compétence de confier la révision des versements en tout ou partie aux cantons ou à un autre organe. A la lettre c, une délégation de compétence correspondante fait défaut en ce qui concerne le contrôle de la gestion. Cette différence s'explique du fait que l'ancien régime confiait partiellement la révision des versements aux cantons.

Les expériences faites jusqu'à présent dans le cadre du nouveau régime ont montré qu'il n'est à l'heure actuelle plus guère nécessaire de confier la révision des versements à des tiers, mais qu'en revanche le contrôle de la gestion, en particulier celui de la comptabilité, est devenu dans bien des cas plus exigeant (systèmes informatisés), si bien qu'il faut souvent recourir à des spécialistes de l'extérieur.

Au sein de la Commission consultative, certains représentants des caisses des associations, qui se sont référés à l'AVS, ont demandé que le choix de l'organe de révision incombe au fondateur de la caisse. Il est possible d'admettre ce principe avec deux restrictions toutefois: premièrement, l'organisme choisi devra offrir toutes garanties concernant sa compétence en matière de contrôle de gestion et son impartialité; secondement, la révision de la gestion des caisses doit continuer à être exécutée dans une large mesure par l'organe de compensation lui-même car, pour des raisons de coût, il importe de faire preuve d'une certaine retenue dans la délégation à des organismes externes à l'administration. La décision de déléguer ou non doit être, dans chaque cas particulier, réservée à l'organe de compensation. La situation n'est donc pas comparable avec celle existant dans l'AVS, de sorte qu'une liberté de choix absolue qui serait laissée au fondateur de la caisse n'entre pas en ligne de compte dans le cadre de l'assurance-chômage. Les modalités devront être réglées dans l'ordonnance.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Pour la Confédération

Le projet ne change rien au principe selon lequel l'assurance-chômage subvient à ses propres besoins, si bien que les modifications proposées n'entraînent pas de charges supplémentaires pour les finances fédérales. Par contre, les modifications prévues occasionnent un surcroît de charges au fonds de compensation.

Sur la base des conditions qui ont régné de 1984 à 1988, on peut évaluer comme il suit les dépenses supplémentaires annuelles:

	En mio. de fr.
Uniformisation du taux de l'indemnité journalière (art. 22, 1 ^{er} al.)	25,0
Réduction d'horaire: jour d'attente (art. 32, 2 ^e al.)	3,5
Réduction d'horaire: remboursement des primes (art. 39, 2 ^e al.)	2,5
Indemnité en cas d'intempéries: jour d'attente (art. 43, 3 ^e al.)	5,5
Indemnité en cas d'intempéries: remboursement des primes (art. 48, 2 ^e al.)	3,7
Total	40,2

Les dépenses supplémentaires ou les économies découlant des autres modifications proposées (cf. limitation de la durée de versement de l'indemnité en cas d'intempéries) sont difficiles à estimer, mais elles ne devraient pas être très importantes. Les prestations fondées sur la disposition applicable aux cas de rigueur lors de pertes de travail dues indirectement aux intempéries (art. 32, 3^e al.) sont difficiles à estimer, faute d'expérience. Elles ne devraient être versées que lors d'hivers anormalement doux où le manque de neige est durable et ne représenter qu'une part modeste des indemnités qui pourront être économisées dans le secteur des constructions grâce à cette même situation météorologique.

Le total des dépenses annuelles du fonds de compensation pour les années 1984 à 1988 s'est élevé à 659 millions de francs en moyenne.

L'acceptation du projet n'aura pas de répercussions sur l'état du personnel de la Confédération.

312 Pour les cantons et les communes

Les modifications proposées n'auront pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel pour les cantons et les communes. La simplification prévue

de la procédure relative aux interruptions de travail imputables aux conditions météorologiques accélèrera le déroulement des opérations administratives, mais ne permettra guère de réaliser des économies de personnel. L'augmentation des subventions pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels (art. 63) peut contribuer à un certain allègement des charges cantonales, qui ne doit cependant pas être surestimé car, aujourd'hui déjà, un grand nombre de ces cours sont entièrement financés par l'assurance qui verse aux participants, à titre individuel, des allocations pour couvrir les frais de cours.

313 Pour les caisses de l'assurance-chômage

En ce qui concerne l'ensemble des modifications proposées, on a accordé une importance primordiale à une conception judicieuse de la loi visant à faciliter son exécution, si bien qu'il n'en résultera aucune dépense supplémentaire à la charge des fondateurs des caisses de l'assurance-chômage.

314 Pour les employeurs

Outre la diminution déjà évoquée de la participation de l'employeur en cas de réduction de l'horaire de travail ou de perte de travail causée par les intempéries (voir ch. 112), il faut signaler la simplification des avis d'interruption de travail en cas d'intempéries (art. 45). Cette mesure entraîne une réduction notable des complications d'ordre administratif et profitera avant tout aux petites et moyennes entreprises qui sont particulièrement touchées.

32 Autres conséquences

Nous avons déjà exposé au chiffre 114 les conséquences pour les régions de montagne et les régions situées à l'écart des grands centres. Nous renvoyons aux explications données à ce chiffre.

4 Programme de la législation

La révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage a été annoncée dans les Programmes de la législation 1987-1991 (FF 1988 I 353, appendice 1).

5 Relation avec le droit international

51 Généralités

511 Relation avec le droit européen

La révision partielle de la LACI n'entraîne aucun changement quant à la compatibilité du droit de l'assurance-chômage suisse avec celui de la CE, ainsi qu'avec les conventions du Conseil de l'Europe. En effet, le but de la révision étant uniquement de régler quelques aspects du droit interne, le projet n'amène pas de nouvelles divergences mais n'en élimine point non plus.

512 Relation avec le droit international

Les nouvelles dispositions sont également en accord avec la Convention (n° 168) concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage qui est actuellement soumise aux Etats membres de l'OIT pour ratification, convention pour laquelle nous vous présentons également un message.

52 Intempéries

La grande majorité des Etats européens disposent d'un système d'indemnisation des pertes de travail dues aux intempéries. Les branches d'activité bénéficiaires sont partout clairement délimitées. Les secteurs couverts sont la construction, le bâtiment, le génie civil, les travaux publics. L'indemnité en cas d'intempéries ne s'étend dans aucun pays aux pertes indirectement causées par les conditions météorologiques.

Il est dès lors souhaitable que les secteurs économiques concernés disposent en Suisse d'un système de protection équivalent à celui des autres Etats européens afin qu'ils puissent demeurer compétitifs.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Les modifications légales proposées ne soulèvent pas de questions particulières quant à leur constitutionnalité. Le droit de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage se fonde sur l'article 34^{novies} et dans le domaine de l'indemnité en cas d'insolvabilité sur l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, de la constitution.

L'uniformisation des taux d'indemnisation pour les assurés mariés et célibataires (art. 22, 1^{er} al.) permettra de supprimer une différence considérée comme discriminatoire par de larges milieux.

Comme il est expliqué plus en détail au chiffre 113.1, le fait que les diverses branches d'activité n'aient pas toutes droit à l'indemnité en cas d'intempéries se justifie par les différentes conditions auxquelles elles sont effectivement soumises, si bien qu'il n'est pas porté atteinte à l'égalité de droit.

62 Délégation du droit de légiférer

Le projet prévoit sur quatre points de déléguer de nouvelles compétences au Conseil fédéral. Selon l'article 31, 2^e alinéa, ce dernier règle l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail lorsque cet horaire est souple. En vertu de l'article 32, 3^e alinéa, il est habilité à régler la prise en considération de pertes de travail imputables indirectement aux conditions météorologiques. Conformément à l'article 33, 3^e alinéa, il lui incombe de définir les critères permettant de faire la part entre les pertes de travail dues aux influences saisonnières et celles imputables à des motifs économiques. Enfin, aux termes de l'article 45, 1^{er} alinéa, il

édicte des prescriptions relatives aux avis d'interruption de travail pour cause d'intempéries.

L'article 32 laisse au Conseil fédéral une marge de manœuvre politique pour établir une réglementation conforme à la loi, ce qui paraît indispensable, compte tenu de la grande diversité des conditions à régler. Dans les autres cas, il s'agit plutôt de problèmes techniques liés à l'exécution de la loi et concernant ses compléments et son interprétation.

33104

Loi sur l'assurance-chômage (LACI)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 23 août 1989¹⁾,
arrête:

I

La loi du 25 juin 1982²⁾ sur l'assurance-chômage est modifiée comme il suit:

Titre, abréviation

Ne concerne que la version italienne.

Art. 10, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} N'est pas réputé partiellement sans emploi celui qui, en raison d'une réduction passagère de l'horaire de travail, n'est pas occupé normalement.

Art. 11, 4^e al.

⁴ La perte de travail est prise en considération indépendamment du fait que l'assuré a touché une indemnité de vacances à la fin de ses rapports de travail ou qu'une telle indemnité était comprise dans son salaire. Le Conseil fédéral peut édicter une réglementation dérogatoire pour des cas particuliers.

Art. 22, 1^{er} et 4^e al.

¹ L'indemnité journalière pleine et entière s'élève à 80 pour cent du gain assuré. L'assuré touche en outre un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, des allocations légales pour enfants et formation professionnelle auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi. Le supplément n'est versé que dans la mesure où les allocations pour enfants ne sont pas servies durant la période du chômage.

⁴ Pour les chômeurs dont l'indemnité journalière n'atteint pas un certain montant déterminé par le Conseil fédéral et pour les chômeurs qui sont âgés de 45 ans au moins ou invalides, l'indemnité journalière n'est pas réduite.

¹⁾ FF 1989 III 369

²⁾ RS 837.0

Art. 23, 4^e al.

Abrogé

Art. 24 Prise en considération du gain intermédiaire

¹ Est réputé intermédiaire tout gain que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle.

² L'assuré a droit à 80 pour cent de la perte de gain aussi longtemps que le nombre maximum d'indemnités journalières (art. 27) n'a pas été atteint.

³ Est réputée perte de gain la différence entre le gain assuré et le gain réalisé durant la période de contrôle, mais correspondant au moins aux usages professionnels et locaux pour le travail en question. Il n'est pas tenu compte d'un gain accessoire (art. 23, 3^e al.).

⁴ Si l'assuré accepte, durant au moins une période de contrôle entière et afin d'éviter d'être au chômage, une activité à plein temps pour laquelle il touche une rémunération inférieure aux indemnités auxquelles il aurait droit, l'article 11, 1^{er} alinéa, n'est pas applicable durant les six premiers mois d'une telle occupation.

Art. 25

Abrogé

Art. 29, 2^e al., deuxième et troisième phrases

² . . . Celle-ci ne peut renoncer à faire valoir ses droits, à moins que la procédure de faillite ne soit suspendue par le juge qui a prononcé la faillite (art. 230 LP¹⁾). Si les prétentions se révèlent plus tard manifestement injustifiées ou si leur exécution forcée occasionne des frais disproportionnés, l'organe de compensation peut autoriser la caisse à renoncer à faire valoir ses droits.

Art. 31, 1^{er} al., let. a et 2^e al.

¹ Les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (ci-après l'indemnité) lorsque

a. Ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum pour être assujettis aux cotisations AVS;

² Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions dérogatoires concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail:

a. Pour les travailleurs à domicile;

b. Pour les travailleurs dont l'horaire de travail est variable dans des limites stipulées par contrat.

¹⁾ RS 281.1

Art. 32, 2^e et 3^e al.

² Pour chaque période de décompte, on déduit de la durée de la perte de travail à prendre en considération un demi-jour de travail à titre de délai d'attente.

³ Le Conseil fédéral règle la prise en considération de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités, à des pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques ou à d'autres circonstances non imputables à l'employeur. Il peut prévoir en l'occurrence des délais d'attente plus longs, dérogeant à la disposition du 2^e alinéa et arrêter que la perte de travail ne peut être prise en compte qu'en cas d'interruption complète du travail dans l'entreprise.

Art. 33, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral définit la notion de fluctuations saisonnières de l'emploi.

Art. 34, 2^e al., deuxième phrase

² . . . Dans ce salaire sont comprises les indemnités de vacances et les allocations régulières convenues contractuellement, dans la mesure où celles-ci ne sont plus versées pendant la période où l'horaire est réduit et à condition que de telles allocations ne soient pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail. . . .

Art. 35, 1^{er} al.

¹ Dans une période de deux ans, l'indemnité est versée pendant douze périodes de décompte au maximum. Ces deux ans sont comptés par entreprise et dès le premier jour de la première période de décompte pour laquelle l'indemnité est versée.

Art. 37, let. b et c

L'employeur est tenu:

- b. De prendre à sa charge l'indemnité durant le délai d'attente (art. 32, 2^e al.);
- c. De continuer à payer entièrement les cotisations aux assurances sociales prévues par les dispositions légales et contractuelles comme si la durée de travail était normale; il est autorisé à déduire du salaire des travailleurs l'intégralité de la part des cotisations qui est à leur charge, sauf stipulation contraire.

Art. 39, 2^e al.

² Lorsque toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont remplies et qu'il n'existe aucune objection de la part de l'autorité cantonale, la caisse rembourse à l'employeur, en règle générale dans le délai d'un mois, l'indemnité dûment versée, après déduction du montant prévu au titre du délai d'attente

(art. 37, let. b). En outre, elle accorde à l'employeur une bonification correspondant au montant de la part patronale des cotisations AVS, AI, APG, AC qu'il doit verser pour les heures perdues à prendre en compte.

Art. 41, 1^{er} al., deuxième phrase

¹ . . . Lorsque l'interruption dure plus d'un mois, les travailleurs s'efforceront en outre de chercher eux-mêmes une telle occupation.

Art. 42, 1^{er} al., let. a

¹ Les travailleurs qui exercent leur activité dans des branches où les interruptions de travail sont fréquentes, en raison des conditions météorologiques, ont droit à l'indemnité en cas d'intempéries (ci-après l'indemnité) lorsque:

- a. Ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum pour être assujettis aux cotisations AVS et que

Art. 43, 1^{er}, 3^e et 5^e al.

¹ La perte de travail est prise en considération lorsque:

- a. Elle est exclusivement imputable aux conditions météorologiques et que
- b. La poursuite des travaux est techniquement impossible ou engendrerait des coûts disproportionnés, ou encore qu'elle ne peut être exigée des travailleurs et que
- c. Elle est annoncée par l'employeur conformément aux règles prescrites.

³ Pour chaque période de décompte, on déduit de la durée de la perte de travail à prendre en considération un demi-jour de travail à titre de délai d'attente.

⁵ *Abrogé*

Art. 43a Perte de travail à ne pas prendre en considération (nouveau)

La perte de travail n'est pas prise en considération notamment:

- a. Lorsqu'elle n'est imputable qu'indirectement aux conditions météorologiques (perte de clientèle, retard dans l'exécution des travaux);
- b. Lorsque, pour l'agriculture, il s'agit de pertes normales pour la saison;
- c. Lorsque le travailleur n'accepte pas l'interruption du travail et, partant, doit être rémunéré conformément au contrat de travail;
- d. Lorsqu'elle concerne des personnes qui se trouvent au service d'une organisation de travail temporaire.

Art. 44 Calcul de l'indemnité et durée du versement

¹ Le calcul de l'indemnité et la durée du versement sont régis par les dispositions des articles 34 et 35.

² Pour calculer la durée maximum du versement, on prend en considération les périodes de décompte concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries.

Art. 45, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le Conseil fédéral règle la procédure d'avis.

² et ³ *Abrogés*

Art. 48, 2^e al.

² Lorsque toutes les conditions sont remplies et qu'il n'existe aucune objection de la part de l'autorité cantonale, la caisse rembourse à l'employeur, en règle générale dans le délai d'un mois, les indemnités dûment versées après déduction du montant prévu au titre du délai d'attente (art. 43, 3^e al.). En outre, elle accorde à l'employeur une bonification correspondant au montant de la part patronale des cotisations AVS, AI, APG, AC qu'il doit verser pour les heures perdues à prendre en compte.

Art. 51, let. b (nouvelle) et let. c

Les travailleurs assujettis au paiement des cotisations, qui sont au service d'un employeur insolvable sujet à une procédure d'exécution forcée en Suisse ou y employant des travailleurs, ont droit à une indemnité pour insolvabilité (ci-après indemnité) lorsque:

- b. La procédure de faillite n'est pas engagée uniquement parce que, en raison de l'endettement notoire de l'employeur, aucun créancier n'est prêt à faire l'avance des frais ou que

La lettre b actuelle devient lettre c.

Art. 52, 1^{er} al., troisième phrase (nouvelle)

¹ ... Si l'ouverture de la faillite ou la demande de saisie est retardée en raison d'une procédure judiciaire ou de poursuite, la durée de cette procédure n'est pas prise en compte dans le délai de trois mois.

Art. 58 Sursis concordataire

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent par analogie en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite par le juge.

Art. 62, 2^e al., let. c (nouvelle)

² Les conditions suivantes doivent être remplies:

- c. Aucun frais d'écologie ou de matériel didactique ne peut être perçu auprès des participants au chômage.

Art. 63 Etendue des prestations

L'assurance rembourse les frais attestés, indispensables à l'organisation du cours. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 66, 2^e al., ainsi que 3^e et 4^e al. (nouveaux)

² Pendant le délai-cadre, elles sont versées pour six mois au plus, dans des cas exceptionnels, notamment pour des chômeurs âgés, pour douze mois au plus. Le Conseil fédéral règle les détails.

³ Les allocations d'initiation au travail sont réduites d'un tiers de leur montant initial après chaque tiers de la durée de la mise au courant prévue, mais au plus tôt après deux mois.

⁴ Les allocations sont versées par l'intermédiaire de l'employeur, en complément du salaire convenu. L'employeur doit payer les cotisations usuelles aux assurances sociales sur l'intégralité du salaire et prélever la part incombant au travailleur.

Art. 75, 1^{er} al.

¹ La subvention allouée par l'assurance aux fins d'encourager l'emploi temporaire des chômeurs couvre 20 à 50 pour cent des frais pouvant être pris en compte. Le Conseil fédéral règle les détails; il détermine notamment les coûts à prendre en compte et l'échelonnement des taux de subvention. La compétence d'allouer les subventions et la procédure à suivre pour en demander l'octroi sont régies par les dispositions de l'article 64.

Art. 83, 1^{er} al., let. c

¹ L'organe de compensation:

- c. Contrôle périodiquement la gestion des caisses ou confie ce contrôle, en tout ou partie, à des bureaux fiduciaires aptes à accomplir cette tâche.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message à l'appui d'une révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) du 23 août 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1989
Date	
Data	
Seite	369-404
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 908

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.