

sens. La motion de la CER-CN aboutit maintenant à compromettre la nécessaire vue d'ensemble du financement des assurances sociales, assurance-chômage incluse, si bien qu'une solution homogène ne semble plus guère réalisable. De plus, le fait de mettre l'accent essentiel sur le financement par le biais d'un impôt sur les ressources ou la consommation conduit à une transformation fondamentale de l'assurance-chômage qui est, de toutes les branches des assurances sociales, celle qui se prête le mieux à être financée par un pourcentage déduit du salaire.

Les délibérations parlementaires actuelles sur l'assurance-chômage montrent clairement à quel point il est difficile et compliqué de légiférer en matière d'assurance-chômage. Avant toute décision stratégique de grande portée dans ce domaine, une analyse minutieuse est indispensable. Du point de vue du Conseil fédéral, le délai déterminé dans la motion ne permet pas de procéder à une révision minutieuse tout en prenant dûment en considération les problèmes de financement des autres assurances sociales.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Wir wollen mit der Motion dem Bundesrat den Auftrag erteilen, dem Parlament bis Ende 1996 Grundlagen betreffend eine teilweise bzw. vollständige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung über andere Mittel als über Lohnprozente zu unterbreiten. Wir legen Ihnen diese Motion vor, weil wir tatsächlich nicht wissen, wie sich die Arbeitslosigkeit entwickeln wird. Es könnte sein, dass wir weiterhin rund 150 000 Arbeitslose haben werden. Für diesen Fall müssen wir ein Notventil haben. Wir verlangen daher vom Bundesrat, dass er mindestens die vorbereitenden Massnahmen trifft, um dann eine Vorlage zur Hand zu haben. Diese Motion gehört zum Konzept der Kommission. Ich bitte Sie, die Motion zu überweisen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Si le Conseil fédéral partage parfaitement l'objectif exprimé par la motion de la commission, s'il n'a d'ailleurs pas attendu cette motion pour charger, en novembre de l'année dernière, trois départements – celui de l'intérieur, celui des finances et celui de l'économie publique – de travailler à cette vaste révision, le Conseil fédéral a néanmoins encore quelque peu le sens des réalités. Il sait par quelles tribulations le projet de loi que vous venez d'adopter très confortablement, ce dont je vous remercie, a passé avant d'arriver au stade parlementaire. Il sait les préparations et les difficultés des consultations auxquelles il a achoppé pendant, non pas des mois, mais des années. Il sait qu'une transformation encore plus fondamentale de la loi sur l'assurance-chômage quant à son financement créera des débats approfondis et très longs.

C'est pourquoi le Conseil fédéral pense que le terme de 1996 est difficilement tenable, et c'est parce qu'il est honnête dans l'annonce de ses intentions qu'il préférera la forme du postulat à la forme comminatoire de la motion. C'est là la seule et unique raison de notre volonté de transformer la motion en postulat.

J'ajoute que ce n'est nullement un oreiller de paresse, nullement pour se donner du bon temps et pour abandonner cette idée primordiale de la réforme du financement, mais uniquement pour être réaliste quant à l'échelonnement dans le temps.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Nach den Ausführungen von Bundesrat Delamuraz akzeptieren wir die Umwandlung in ein Postulat – in der Meinung, dass die Zeitlimite von 1996 vom Bundesrat einigermaßen eingehalten wird.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

92.3581

Postulat Fasel

Missbrauch der Arbeitslosenversicherung Abus dans le domaine de l'assurance-chômage

Fortsetzung – Suite

Siehe Jahrgang 1993, Seite 173 – Voir année 1993, page 173

Le président: Ce postulat a été transmis par notre Conseil le 8 mars 1993. Il s'agit de prendre acte du rapport rédigé en réponse au postulat par le Conseil fédéral.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. September 1993

Im Anschluss an die Überweisung des Postulates Fasel vom 18. Dezember 1992 wurde eine Untersuchung über Missbräuche im Bereich der Arbeitslosenversicherung durchgeführt.

Die Zahlen, auf welchen die Untersuchung beruht, betreffen das Jahr 1992. Diese hat sich darauf beschränkt, Informationen über das nicht gesetzeskonforme und als solches sanktionierte Verhalten der Versicherten zu gewinnen. Nicht alle sanktionierten, weil nicht gesetzeskonformen Verhaltensweisen sind aber missbräuchlich im Sinne des vorsätzlichen Erschleichens von Versicherungsleistungen. Umgekehrt bezieht sich die Missbrauchsdiskussion in der Bevölkerung auch auf Verhaltensweisen, die vom geltenden Gesetz nicht sanktioniert und also legal sind.

Einige kantonale Behörden waren nicht in der Lage, alle gewünschten Angaben beizubringen. Ihnen oblag es in einer Zeit erheblicher Arbeitslosigkeit, prioritär für die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung zu sorgen. Auch scheint es notwendig, ohne jedoch dabei die Missbrauchsproblematik aus den Augen zu verlieren, die Zahlen sowohl auf seiten der Arbeitslosen als auch der Arbeitgeber mit einer gewissen Zurückhaltung zu interpretieren.

1. Missbräuche im Bereich der Arbeitslosenentschädigung

1.1 Einstellung in der Anspruchsberechtigung

Die Mehrheit der Einstellungen wird infolge ungenügender Arbeitsbemühungen und selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit ausgesprochen. Diese Einstellungsgründe sind jedoch nicht immer als Missbrauch, sondern als Vorschriftenwidrigkeiten im Vollzug zu qualifizieren.

a. Resultate der Umfrage

Die Vollzugsorgane haben sich zuerst zu den Fällen der Einstellungen in der Anspruchsberechtigung im Sinne von Artikel 30 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Avig) geäußert.

Die verschiedenen Einstellungsgründe sind: selbstverschuldete Arbeitslosigkeit, Verzicht auf Lohn- oder Entschädigungsansprüche, ungenügende Arbeitsbemühungen oder Ablehnung einer zumutbaren Arbeit, Nichtbefolgung einer Weisung des Arbeitsamtes, Erteilen unwahrer oder unvollständiger Angaben sowie zu Unrecht Erwirken von Versicherungsleistungen oder der Versuch dazu (Art. 30 Abs. 1 Bst. a–f Avig).

b. Häufigkeit

1992 haben die Vollzugsorgane bei einer Gesamtzahl von 125 000 Bezüglern von Arbeitslosenentschädigung 38 000 Einstellungen verfügt. 1989 wurde im Rahmen einer ähnlichen Umfrage festgestellt, dass bei einer Gesamtzahl von 47 486 Arbeitslosen 30 263 Einstellungen vorgenommen wurden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Zahlen auf die Gesamtheit der Einstellungen und nicht auf die in der Anspruchsberechtigung eingestellten Personen beziehen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil gewisse Personen mehrmals von Einstellungen betroffen sein können.

Angesichts der damaligen wirtschaftlichen Situation waren die Missbräuche 1989 verhältnismässig zahlreicher als heute, weil sie oft sogenannte Randgruppen betrafen. Zudem könnte der Rückgang der Einstellungen auch eine veränderte Praxis der Verwaltungen widerspiegeln. Unter dem Druck der Priorität, die Arbeitslosenentschädigungen rasch auszuzahlen, haben die Kassen die Verfolgung von Missbräuchen an zweite Stelle gesetzt.

Überdies hat die Umfrage, die im übrigen nur von der Hälfte der privaten Kassen beantwortet wurde, keine nennenswerten Unterschiede zwischen der Deutschschweiz sowie der Westschweiz und dem Tessin in der Einstellungspraxis aufgezeigt.

c. Gründe für die Einstellungen der Anspruchsberechtigung
Die rund 38 000 Einstellungen im Jahre 1992 wurden aus folgenden, unterschiedlich zu gewichtenden Gründen ausgesprochen (eine Person kann von mehreren Einstellungen betroffen sein):

- ungenügende Arbeitsbemühungen: 19 500;
- selbstverschuldete Arbeitslosigkeit (beispielsweise wenn ein Arbeitnehmer ein Arbeitsverhältnis von sich aus aufgelöst hat, ohne dass ihm eine andere Stelle zugesichert war): 16 300;
- Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder Nichtbefolgung von Weisungen des Arbeitsamtes: 1170;
- Verzicht auf Lohnansprüche: 740;
- unwahre oder unvollständige Angaben: 210;
- Arbeitslosenentschädigung zu Unrecht erwirkt oder zu erwirken versucht: 240.

Die Gewichtung der verschiedenen Gründe entspricht den Feststellungen aus dem Jahr 1989. Allerdings kann man einen Rückgang des Anteils der Einstellungen wegen Ablehnung zumutbarer Arbeit feststellen. Dies kann mit dem starken Rückgang der offenen Stellen seit 1989 erklärt werden.

Während die zugewiesenen Stellen, die von Arbeitslosen abgelehnt wurden, in Zeiten der Vollbeschäftigung vakant blieben, konnten mehrere Arbeitsämter nunmehr darauf hinweisen, dass die 1992 zugewiesenen, aber abgelehnten Stellen durch andere Arbeitslose wiederbesetzt werden konnten.

d. Unterschiede oder Ähnlichkeit der Einstellungsfälle
Im allgemeinen haben die Kassen keine Unterschiede oder Ähnlichkeiten bezüglich den Einstellungsgründen nach Alter, Geschlecht, Ausbildung, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe oder Nationalität festgestellt.

e. Angaben des Biga

Das Biga hat zusätzlich eine Analyse aufgrund seiner eigenen Datenbanken vorgenommen (Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung).

Die Zahlen des Biga geben die Anzahl derjenigen Arbeitslosen an, welche eine Einstellung erhalten haben, sowie die Anzahl der total verfügbaren Einstelltage. Sie geben hingegen keine Auskunft über die Zahl der erlassenen Einstellungsverfügungen, dies im Gegensatz zur Umfrage. Die Angaben dieser beiden Quellen können deshalb nicht direkt miteinander verglichen werden.

Jahr	Anzahl entschädigte Arbeitslose	Anzahl eingestellte Arbeitslose	Kol. 3/2	Anzahl Einstelltage	Ø Einstell-tage
1989	54 900	21 770	40%	267 099	12,3
1990	58 517	24 668	42%	298 513	12,1
1991	114 288	43 795	38%	472 636	10,8
1992	200 263	43 933	22%	466 930	10,6

Die Abnahme der Einstellungen, die sich aus der Umfrage ergibt, wird durch die Zahlen des Biga bestätigt.

Geht man überdies von einer mittleren Taggeldhöhe von 130 Franken aus, beläuft sich die Summe der Einstellungen im Jahre 1992 auf ungefähr 60,7 Millionen Franken.

1.2 Strafbestimmungen

Das Biga registrierte rund fünfzehn Urteile, die 1992 von Gerichten wegen zu Unrecht bezogener Leistungen gemäss Artikel 105 Absatz 1 Avig gefällt wurden. Diese Urteile, die dem Biga mitgeteilt wurden, betreffen vor allem folgende Missbräuche: Die Versicherten bezogen Arbeitslosenentschädigungen,

ohne der Versicherung mitgeteilt zu haben, dass sie einen Verdienst erzielten oder krank waren und zugleich Leistungen einer anderen Sozialversicherung bezogen. Das Biga ist nicht in der Lage, diese Urteile systematisch zu prüfen, so dass ihre Zahl wahrscheinlich noch höher liegen dürfte.

Unterschiede und Ähnlichkeit der Fälle

Aufgrund der im Postulat Fasel definierten Kriterien können keine besonderen Unterschiede festgestellt werden.

1.3 Entlassung anstelle einer vorzeitigen Pensionierung
Mehrere Kassen und kantonale Arbeitsämter haben von Fällen Kenntnis erhalten, in denen Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer entlassen wurden, anstatt sie vorzeitig in Pension zu schicken (öffentliche Kassen von ZH, BS, FR, ZG und drei private Kassen; Arbeitsämter von BL, SG, GL, ZG und VD). Sie waren jedoch nicht imstande, quantitative und qualitative Angaben zu diesem Thema zu machen.

2. Missbräuche im Bereich der Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung

Mangels diesbezüglicher Angaben von Seiten der Kassen und Arbeitsämter stützen wir uns auf die Ergebnisse von Revisionen, die das Biga bei verschiedenen Arbeitgebern 1992 vorgenommen hat.

Im Jahre 1992 hat das Biga 19 Kontrollen – mehrheitlich in Westschweizer Unternehmen – vorgenommen. In zehn Fällen (es handelt sich hier um Revisionen, die mehrere Wochen in Anspruch nehmen können) wurden Missbräuche zum Nachteil der Arbeitslosenversicherung festgestellt, was einem Gesamtbetrag von Fr. 344 093.10 entspricht (drei Unternehmen verursachten einen Schaden von Fr. 16 523.55 im Rahmen von Kurzarbeits- und sieben Unternehmen einen Schaden von Fr. 327 569.55 im Rahmen von Schlechtwetterentschädigung).

Die Missbräuche kamen in vier verschiedenen Formen vor: Die Unternehmungen haben für ihre Arbeitnehmer Ausfallstunden geltend gemacht, obwohl diese in Wirklichkeit während dieser Stunden gearbeitet haben, krank oder verunfallt waren oder ganz einfach überhaupt nicht im Dienste des Arbeitgebers gestanden haben; ferner gab es jene Fälle, in denen gewisse Unternehmungen die von den Versicherten geleisteten Überstunden bei der Abrechnung nicht abgezogen haben.

Wenn das Biga bei Kontrollen solche Unregelmässigkeiten feststellt, erstattet es bei besonders schweren Fällen gegen diese Arbeitgeber Anzeige oder reicht Strafklage ein. Ausserdem gibt das Bundesamt den betreffenden Kassen die Weisung, die zu Unrecht erwirkten Beträge zurückzufordern.

Die 19 vom Biga durchgeführten Stichproben sind gewiss zahlenmässig zu gering, um stichhaltige Schlussfolgerungen über Missbräuche im Bereich der Kurzarbeits- oder Schlechtwetterentschädigung ziehen zu können.

Diese Angaben weisen dennoch darauf hin, dass im Bereich der Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung Missbräuche aufgespürt werden könnten, wenn die Eidgenossenschaft über das nötige Personal verfügte, um systematischere Kontrollen durchführen zu können.

3. Missbräuche im Bereich der Präventivmassnahmen

Die kantonalen Arbeitsämter, die zuständigen Stellen für die Genehmigung von Umschulungs-, Weiterbildungs- und beruflichen Eingliederungskursen, haben im grossen und ganzen keine besonderen Missbräuche festgestellt. Mehrere Arbeitsämter haben darauf aufmerksam gemacht, dass die Schulgelder, die von einigen Organisationen verlangt werden, ausgesprochen hoch erscheinen.

Schliesslich seien einige Arbeitgeber dank den Einarbeitungszuschüssen (EAZ), die gestützt auf Artikel 65 Avig ausbezahlt wurden, unrechtmässig in den Genuss von billigen Arbeitskräften gekommen.

4. Schlussfolgerungen

Wenn auch die Untersuchung angesichts der Bedingungen, unter denen sie durchgeführt werden musste, ein wenig unvollständig erscheinen mag, so erlaubt sie dennoch, Schlussfolgerungen über das Ausmass des Phänomens wie auch über die geeigneten Massnahmen, die hier Abhilfe schaffen können, zu treffen.

Es hat den Anschein, dass sich die nicht gesetzeskonformen und als solche mit Strafe bedrohten Verhaltensweisen im Be-

reich der Arbeitslosenentschädigung, soweit sie von der Untersuchung erfasst worden sind, seit 1989 vermindert haben. Diese Feststellung erscheint uns, mit Blick auf die 1989 herrschende wirtschaftliche Lage, zutreffend, da seinerzeit vor allem schlecht- oder minderqualifizierte Versicherte Arbeitslosenentschädigung bezogen haben und sich deren Anteil prozentual nicht in gleicher Weise erhöht hat wie die Gesamtzahl der Arbeitslosen.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass Missbrauchsfälle nicht erfasst worden sind, da die Vollzugsorgane aufgrund der ausserordentlich hohen Arbeitsbelastung gezwungen waren, der Auszahlung von Arbeitslosenentschädigungen den Vorrang einzuräumen. Immerhin ist aber auch festzustellen, dass aufgrund der Biga-Zahlen 1992 rund 44 000 Arbeitslose eine Einstellung erhalten haben, deren Geldwert sich auf rund 60 Millionen Franken beläuft. Damit ist gesagt, dass nicht gesetzeskonforme Bezüge von Versicherungsleistungen von den Vollzugsbehörden auch unter erschwerten Bedingungen durchaus gehandelt werden. Die Behörden sind also nicht einfach untätig, sondern bemühen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, dem geltenden Recht Nachachtung zu verschaffen.

Im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung hat man bei 10 von insgesamt 19 vom Biga 1992 kontrollierten Unternehmen Missbräuche entdeckt. Dieses Ergebnis ist jedoch, gemessen an der Gesamtheit der Kurzarbeitsentschädigung beanspruchenden Unternehmen, nicht repräsentativ.

Es ist im übrigen darauf hinzuweisen, dass die gesetzlich als missbräuchlich formulierten und sanktionierten Verhaltensweisen nicht notwendigerweise der Auffassung entsprechen, wie sie in der Öffentlichkeit besteht. So sieht ein Teil der Bevölkerung auch solche Verhaltensweisen, die im Gesetz nicht unter Strafe gestellt sind, als missbräuchlich an.

Dieser letzte Aspekt gehört zu den wichtigsten Themen der Beratungen im Rahmen der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, deren Inkrafttreten für das zweite Halbjahr 1994 vorgesehen ist. Ausserdem sind die Strukturen und Ressourcen, über welche die kantonalen und kommunalen Arbeitsmarktbehörden für die Vermittlung und Beratung der Arbeitslosen verfügen, dem heutigen Ausmass der Arbeitslosigkeit nicht mehr angemessen und für die Missbrauchsbekämpfung wenig geeignet.

Deshalb hat der Bundesrat eine Reform der Arbeitsvermittlung in die Wege geleitet. Im Zentrum steht dabei die wesentliche Verstärkung der Beratung und Vermittlung im Sinne einer fachkundigen, effizienten und unbürokratischen Hilfe an die Stellensuchenden. Auf der anderen Seite ist es notwendig, die Infrastruktur für die Datenerhebung und -aktualisierung im Zusammenhang mit den Missbräuchen zu stärken.

Der Bundesrat ist überzeugt davon, dass diese Massnahmen es erlauben werden, das Missbrauchssphänomen fassbar zu machen und die notwendigen Grundlagen zu schaffen, welche für dieses Problem zufriedenstellende Lösungen bringen können.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 septembre 1993

Suite à la transmission du postulat Fasel du 18 décembre 1992, une enquête relative aux abus commis en matière d'assurance-chômage a été établie.

Les chiffres sur lesquels se fonde l'enquête de l'Ofiamt concernent l'année 1992. Cette dernière s'est limitée à requérir des informations sur les comportements contraires à la loi sur l'assurance-chômage et sanctionnés comme tels. Tous les comportements sanctionnés parce que non conformes à la loi ne sont pas abusifs au sens d'une obtention frauduleuse d'une prestation d'assurance. A l'inverse, la discussion sur les abus, dans la population, porte également sur des comportements qui ne sont pas sanctionnés par la loi en vigueur, et qui sont ainsi légaux.

Certaines autorités cantonales n'ont pas été en mesure de fournir tous les chiffres demandés. La priorité de ces instances va, en cette période de chômage prononcé, au paiement des indemnités. Aussi, convient-il d'interpréter ces chiffres avec une certaine réserve, tout en prenant au sérieux le phénomène

des abus, tant du côté des chômeurs que de celui des employeurs.

1. Abus dans le domaine de l'indemnité de chômage

1.1 Suspensions

La majorité des cas de suspension sont prononcés pour recherches de travail insuffisantes et chômage imputable à l'assuré. Or, ces motifs ne sont pas toujours à assimiler à des abus, mais à la non-observation des dispositions légales et des règlements d'application.

a. Résultats de l'enquête

Les organes d'exécution se sont d'abord prononcés sur les cas de suspension du droit à l'indemnité au sens de l'article 30 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Laci).

Les différents motifs de suspension sont le chômage imputable à l'assuré, la renonciation à des prétentions de salaire, la recherche d'emplois insuffisante, le refus d'un travail convenable ou la non-observation des prescriptions de l'office du travail, les indications fausses ou incomplètes et l'obtention ou la tentative d'obtention d'indemnités indues (art. 30 al. 1er let. a-f Laci).

b. Fréquence

En 1992, alors qu'il y avait environ 125 000 bénéficiaires d'indemnités de chômage, les caisses de chômage et les offices cantonaux du travail ont décidé quelque 38 000 cas de suspension. En 1989, lors d'une enquête analogue, 30 263 suspensions ont été prononcées, alors qu'il y avait 47 486 chômeurs.

Il convient de préciser que ces chiffres correspondent à l'ensemble des suspensions et non pas aux personnes suspendues, certaines d'entre elles pouvant avoir été frappées de plusieurs suspensions.

Vu la situation économique de l'époque, les cas d'abus étaient proportionnellement plus importants en 1989 qu'aujourd'hui dans la mesure où ils touchaient souvent des assurés qualifiés de marginaux. Par ailleurs, cette diminution des suspensions pourrait refléter un changement de la pratique administrative. Les caisses, se voyant contraintes d'accorder la priorité au paiement rapide des indemnités, auraient relégué au deuxième plan la recherche des abus.

En outre, l'enquête à laquelle seule la moitié des caisses privées a d'ailleurs répondu, n'a pas révélé une proportion différente de suspensions entre la Suisse alémanique, Suisse romande et le Tessin.

c. Suspensions selon les causes

Les quelque 38 000 suspensions décidées en 1992 l'ont été pour les causes suivantes qui peuvent revêtir des degrés de gravité différents (plusieurs suspensions possibles pour une même personne):

- recherche de travail insuffisante: 19 500;
- chômage imputable à l'assuré (p. ex. le travailleur a résilié son contrat sans s'être assuré d'avoir un autre emploi): 16 300;
- refus d'un travail convenable ou non-observation des prescriptions de l'office du travail: 1 170;
- renonciation à des prétentions de salaire: 740;
- indications fausses ou incomplètes: 210;
- obtention ou tentative d'obtention d'indemnités indues: 240.

On relèvera que l'ordre d'importance des différentes causes de suspension est analogue à celui constaté en 1989. On remarque toutefois une diminution des suspensions pour refus d'un travail convenable par rapport aux autres suspensions. Celle-ci peut s'expliquer par le recul important des postes vacants sur le marché de l'emploi depuis 1989.

Alors qu'en période de plein emploi des postes refusés par des chômeurs restaient vacants, plusieurs offices du travail ont indiqué que les postes de travail assignés et refusés en 1992 ont pu être repourvus par d'autres chômeurs.

d. Distinctions ou ressemblances des cas de suspension

Les organes d'exécution n'ont, de manière générale, pas relevé de distinctions ou ressemblances entre les cas de suspension selon l'âge, le sexe, la formation ou l'appartenance à un groupe de professions données ainsi que la nationalité.

e. Données de l'Ofiamt

L'Ofiamt a par ailleurs procédé à une analyse auprès de sa propre banque de données (système informatique de paiement de l'assurance-chômage).

Les données de l'Ofiamt indiquent le nombre de chômeurs ayant fait l'objet de suspensions ainsi que le nombre total de jours de suspension. Elles ne donnent cependant aucune information sur le nombre de décisions de suspension, contrairement à l'enquête. Les chiffres de ces deux sources ne peuvent par conséquent pas être mis directement en parallèle.

Année	Nombre de chômeurs indemnisés	Nombre de chômeurs sanctionnés	Col. 3/2	Nombre de jours de suspension	Ø des jours de susp.
1989	54 900	21 770	40%	267 099	12,3
1990	58 517	24 668	42%	298 513	12,1
1991	114 288	43 795	38%	472 636	10,8
1992	200 263	43 933	22%	466 930	10,6

La diminution des suspensions qui ressort de l'enquête est donc confirmée par les données de l'Ofiamt.

De plus, la somme totale représentée par les suspensions en 1992 s'élève, si l'on prend une indemnité journalière moyenne de 130 francs, à environ 60,7 millions de francs.

1.2 Dispositions pénales

L'Ofiamt a recensé une quinzaine de décisions judiciaires rendues en 1992 par les tribunaux pour obtention frauduleuse des prestations selon l'article 105 alinéa 1er Laci. Ces décisions, notifiées à l'Ofiamt, concernent principalement les abus suivants: les assurés ont perçu des indemnités de chômage sans déclarer à l'assurance-chômage qu'ils réalisaient un gain ou qu'ils étaient malades et touchaient simultanément des indemnités d'une autre assurance sociale. L'Ofiamt n'est pas en mesure de contrôler systématiquement ces décisions, de sorte qu'il est fort probable que leur nombre dépasse celui indiqué.

Distinctions et ressemblances des cas

Aucune distinction particulière n'a pu être établie en fonction des critères définis par le postulat Fasel.

1.3 Licenciement en lieu et place d'une retraite anticipée

Plusieurs caisses et offices cantonaux du travail ont eu connaissance de cas de licenciements de travailleurs ou travailleuses en lieu et place d'une mise à la retraite anticipée (caisses publiques de ZH, BS, FR, ZG, et trois caisses privées; offices du travail de BL, SG, GL, ZG et VD). Ils n'ont toutefois pas été en mesure de donner des indications quantitatives ou qualitatives à ce sujet.

2. Abus dans le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries

Faute d'indication à ce sujet de la part des caisses et des offices du travail, nous nous baserons sur les résultats provenant de révisions effectuées par l'Ofiamt auprès de différents employeurs en 1992.

L'Ofiamt a procédé à 19 contrôles auprès d'entreprises durant l'année susmentionnée. Des abus ont été constatés au détriment de l'assurance-chômage à l'occasion de dix de ces contrôles (il s'agit ici de révisions approfondies qui peuvent porter sur plusieurs semaines) pour un montant total de 344 093,10 francs (préjudice de 16 523,55 francs causé par trois entreprises dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail et préjudice de 327 569,55 francs causé par sept entreprises dans le cadre de l'indemnité en cas d'intempéries).

Les abus commis ont été de quatre ordres. Les entreprises ont fait valoir des heures perdues pour des travailleurs, alors que ceux-ci avaient travaillé durant ces heures, étaient malades ou accidentés ou n'étaient simplement plus au service de l'employeur. De plus, certaines entreprises n'ont pas déduit les heures supplémentaires effectuées par des assurés.

A la suite de ces contrôles, l'Ofiamt a déposé une dénonciation ou une plainte pénale contre les employeurs dans les cas les plus graves. Par ailleurs, instruction a été donnée aux caisses concernées d'exiger la restitution des montants versés à tort.

L'échantillon de 19 contrôles effectués par l'Ofiamt est certes trop restreint pour tirer des conclusions sur les abus commis dans le domaine de la réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries.

Ces données tendent néanmoins à démontrer que des abus pourront être décelés dans les domaines de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries dès que la Confédération disposera des ressources en personnel nécessaires pour procéder à des contrôles plus systématiques.

3. Abus dans le domaine des mesures préventives

Les offices cantonaux du travail, organes compétents pour l'approbation de cours de reconversion, perfectionnement et intégration professionnels, n'ont de façon générale pas constaté d'abus particuliers en matière de cours. Toutefois, plusieurs offices du travail ont relevé que les frais d'écolage demandés par certaines organisations leur paraissaient particulièrement élevés.

Enfin, quelques employeurs auraient bénéficié abusivement de main-d'oeuvre à bon marché grâce aux allocations d'initiation au travail (AIT) versées selon l'article 65 Laci.

4. Conclusions

Même si ce rapport est quelque peu incomplet, compte tenu des conditions dans lesquelles il a dû être effectué, il permet tout de même de tirer des conclusions concernant l'ampleur du phénomène ainsi que la marche à suivre en vue d'y remédier.

Il apparaît que les comportements contraires à la loi sanctionnés dans le domaine de l'indemnité de chômage, tels que recensés par l'enquête, ont diminué depuis 1989. Cette constatation nous paraît correcte dans la mesure où, eu égard à la situation économique en 1989, le chômage touchait souvent des assurés qualifiés de marginaux, alors que depuis lors ce groupe n'a pas augmenté dans les mêmes proportions que le total des chômeurs.

On ne peut cependant pas exclure des cas d'abus non enregistrés en raison de la surcharge de travail des organes d'exécution qui se sont vus contraints d'accorder provisoirement la priorité à l'indemnisation des chômeurs. Néanmoins, on doit encore relever que, sur la base des chiffres de 1992 de l'Ofiamt, environ 44 000 chômeurs ont subi une suspension, pour un montant approximatif de 60 millions de francs. Ainsi, cela signifie qu'une obtention de prestations d'assurance de manière non conforme à la loi est sanctionnée par les organes d'exécution même dans des conditions difficiles. Les autorités ne sont ainsi pas simplement inactives, mais s'efforcent de faire respecter le droit en vigueur dans la mesure de leurs possibilités.

Dans le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, des abus ont été décelés dans 10 entreprises sur 19 entreprises ayant fait l'objet d'une révision de la part de l'Ofiamt en 1992. Ce résultat repose sur un échantillon trop restreint pour être représentatif du comportement de l'ensemble des bénéficiaires.

De manière générale, il convient de rappeler que les comportements contraires à la loi ne recouvrent pas nécessairement l'idée que s'en fait l'opinion publique. Ainsi, une partie de la population considère comme abusifs certains comportements qui, actuellement, ne sont pas sanctionnés par la loi.

Ce dernier aspect fera partie des points essentiels qui seront discutés dans le cadre de la 2e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage, dont l'entrée en vigueur est envisagée au second semestre de 1994. Par ailleurs, les structures et les ressources dont disposent les autorités cantonales et communales responsables du marché du travail pour conseiller et placer les chômeurs ne sont pas proportionnées à l'ampleur actuelle du chômage ni adaptées à la lutte contre les abus.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a engagé une réforme du service de placement qui doit principalement consister à renforcer les services de consultation et de placement dans le sens d'une aide compétente, efficace et non bureaucratique aux demandeurs d'emploi. D'autre part, il conviendra d'optimiser l'infrastructure permettant de saisir et de mettre à jour les données relatives aux abus.

Le Conseil fédéral est convaincu que ces mesures permettront de mieux appréhender le phénomène des abus et, par conséquent, de créer ainsi les bases nécessaires permettant d'apporter des solutions satisfaisantes à ce problème.

Antrag der Kommission
 Kenntnisnahme vom Bericht
Proposition de la commission
 Prendre acte du rapport

Angenommen – Adopté

93.3312

**Motion des Ständerates
 (Delalay)
 Arbeitslosenversicherung.
 Förderung von Arbeitsplätzen
 und Privatinvestitionen**
**Motion du Conseil des Etats
 (Delalay)
 Assurance-chômage.
 Promotion de l'emploi
 et des investissements privés**

Wortlaut der Motion vom 21. September 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes bei den Unternehmen hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen eine positive und dynamische Haltung zu fördern.

Er prüft unter anderem, ob es zweckmässig ist, Unternehmen, die in der Schweiz Arbeitsplätze schaffen, zu ermächtigen, von Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern befreite buchmässige Rückstellungen anzulegen. Die Höhe dieser Rückstellungen wäre beispielsweise proportional zur Anzahl versicherter Arbeitskräfte und zu den AHV-Beiträgen.

Ein zusätzlicher Reaktivierungseffekt könnte mit der Auflage erzielt werden, diese Rückstellungen innert nützlicher Frist für die direkte Tilgung der neuen, für den Betrieb notwendigen Investitionen zu verwenden.

Texte de la motion du 21 septembre 1993

Le Conseil fédéral est chargé, lors de la révision de la loi sur l'assurance-chômage, de promouvoir une attitude positive et dynamique des entreprises en matière de création d'emplois. Il examinera, entre autres, l'opportunité d'autoriser les entreprises qui créent des postes de travail en Suisse, à constituer des réserves comptables non soumises aux impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Ces réserves seraient, par exemple, proportionnelles au nombre de travailleurs nouvellement assurés et aux salaires AVS.

Un effet de relance accru pourrait être obtenu par l'affectation obligatoire de ces réserves, dans un délai raisonnable, à l'amortissement direct de nouveaux investissements nécessaires à l'exploitation.

David Eugen (C, SG) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Beschluss des Ständerates

Der Ständerat überwies die Motion am 21. September 1993 mit 15 zu 7 Stimmen. Der Bundesrat, der mit den Zielen der Motion, nicht aber mit dem hierfür vorgeschlagenen Instrumentarium einverstanden war, hatte beantragt, sie in ein Postulat umzuwandeln.

2. Mitbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit

Ohne weitere Diskussion empfiehlt die SGK-NR in ihrem Mitbericht vom 21. April 1994 der WAK-NR, die Motion als Postulat zu überweisen.

Erwägungen der Kommission

An ihrer Sitzung vom 9. Mai 1994 schloss sich die Kommission der Stellungnahme des Bundesrates an: Dem Bund fehlt die verfassungsmässige Grundlage, um die vom Motionär geforderten Steuererleichterungen zu gewähren. Diese Steuererleichterungen werden davon abhängig gemacht, dass die Kantone analoge Steuererleichterungen gewähren. Von dieser Möglichkeit ist bis anhin Gebrauch gemacht worden, um die Bildung steuerbefreiter Arbeitsbeschaffungsreserven zu ermöglichen.

Ferner stellt sich die Frage, ob das vorgeschlagene Instrument einen Anreiz für gewichtige Neuinvestitionen bilden kann. Die Unternehmen würden wahrscheinlich die steuerbefreiten Rückstellungen vor allem für bereits vorgesehene Arbeiten verwenden. Die Voraussetzung, wonach nur die Unternehmen, die in der Schweiz Arbeitsplätze schaffen, solche Rückstellungen bilden können, würde eine ausgedehnte Kontrolle durch die kantonalen Steuerverwaltungen und somit einen beträchtlichen Mehraufwand für die Verwaltungen mit sich bringen.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass grosszügig bemessene Abschreibungssätze hier eine Alternative zu den vom Motionär verlangten Steuerbefreiungen bilden, weil sie einfach anzuwenden sind. Sie ermöglichen die Bildung von Reserven und bewirken dadurch einen Steueraufschub. 1978 wurden die Abschreibungssätze für die direkte Bundessteuer um ein Drittel erhöht, und in der Folge haben die allermeisten Kantone diese Regelung ebenfalls übernommen.

Schliesslich bleibt zu bemerken, dass sich die vom Motionär vorgeschlagene Lösung nicht im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, sondern nur im Rahmen der entsprechenden Steuergesetze umsetzen liesse.

David Eugen (C, SG) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

1. Décision du Conseil des Etats

Le Conseil des Etats a transmis la motion, le 21 septembre 1993, par 15 voix contre 7. Le Conseil fédéral proposait de la transmettre sous forme de postulat, car s'il est d'accord avec les objectifs exposés par la motion, il diverge quant aux moyens formels à engager.

2. Corapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique

Sans discussion, elle recommande à la CER-CN, dans son rapport du 21 avril 1994, de transmettre la motion sous forme de postulat.

Considérations de la commission

La commission a siégé le 9 mai 1994. Elle se rallie à l'avis du Conseil fédéral. En effet, la Confédération ne dispose pas d'une base constitutionnelle qui permette d'octroyer des allègements fiscaux tels que suggérés par le motionnaire. Ces allègements fiscaux dépendent de ce que les cantons peuvent accorder et, jusqu'à maintenant, c'est la solution qui a été retenue pour faire bénéficier les réserves de crise d'allègements fiscaux.

On peut en outre se demander si l'instrument préconisé peut dégager des investissements importants. Il est vraisemblable que les entrepreneurs auraient avant tout recours à des réserves exemptées d'impôts pour des travaux déjà prévus. La condition selon laquelle seules les entreprises créant des emplois en Suisse pourraient constituer de telles réserves exigerait une surveillance importante qui incomberait aux administrations fiscales cantonales et représenterait, pour elles, une tâche supplémentaire importante.

Par ailleurs, il est à signaler que des taux d'amortissement généreux constituent une alternative aux exonérations proposées, car ils sont simples à appliquer. Ils permettent la consti-

Postulat Fasel Missbrauch der Arbeitslosenversicherung

Postulat Fasel Abus dans le domaine de l'assurance-chômage

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.3581
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1994 - 08:40
Date	
Data	
Seite	1723-1727
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 509

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.