

00.025

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

du 23 février 2000

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

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

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

23 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Dans sa motion 98.3105, le conseiller national Bonny invitait le Conseil fédéral à présenter un projet relatif à la réorganisation de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). Cette nouvelle forme d'organisation devrait s'inspirer du modèle de la SUVA. Bien qu'étant d'accord avec l'idée générale de la motion, le Conseil fédéral a néanmoins proposé de transformer la motion en postulat.*

*Dans la foulée, la question de la réorganisation a fait l'objet d'une étude approfondie. Un rapport proposant diverses solutions d'organisation de l'assurance-chômage a ensuite été élaboré à l'intention du Conseil fédéral.*

*Contrairement aux préoccupations de l'auteur de la motion, le système actuel d'exécution de l'assurance-chômage a fait ses preuves, et une refonte des structures d'organisation n'est pas nécessaire. Il ressort du rapport qu'elles peuvent être sensiblement améliorées par un meilleur rendement des divers organes d'exécution (autorités cantonales, ORP, services LMMT, caisses de chômage). Les cantons recevront des mandats de prestations pour la gestion des activités des autorités cantonales, des ORP et des services LMMT relevant du domaine de l'assurance-chômage. Ces mandats de prestations seront fondés sur un système d'indemnisation lié aux résultats obtenus. Pour les caisses de chômage, le rapport propose des nouveaux mandats de prestations sur la base d'une indemnisation forfaitaire.*

*Par décision du 7 juin 1999, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur l'examen de la motion du conseiller national Bonny concernant la réorganisation de l'assurance-chômage. Les résultats de cet examen pourront être mis en pratique par une simple adaptation «technique» de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), qui se limite pour l'essentiel au statut des organes d'exécution, à leur système d'indemnisation et à leur responsabilité.*

*Le présent projet a pour but de transposer dans la pratique les résultats de l'examen de la motion Bonny et vise en substance les objectifs suivants.*

- Créer les bases légales nécessaires pour conclure avec les fondateurs des caisses et les cantons des accords de prestations leur offrant des attraits financiers. Ces accords laisseront aux cantons une plus grande marge de manœuvre – avec les risques que cela comporte – afin qu'ils puissent appliquer les moyens dont ils disposent de manière plus efficace.*
- Supprimer l'offre minimale de mesures de marché du travail devant être prises par les cantons, car elle a offre aux cantons des attraits pervers.*
- Redéfinir la participation financière des cantons aux mesures de marché du travail, du fait que l'offre minimale est supprimée. La quote-part des cantons doit être maintenue en l'état.*
- Accroître la responsabilité des caisses et des cantons, qui disposeront d'une marge de manœuvre plus large. C'est en effet le seul moyen de garantir une application correcte des dispositions légales.*
- Régler le financement du personnel de l'organe de compensation pour lequel une base légale claire fait défaut.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Point de la situation**

#### 1.1.1 **Genèse du projet**

La motion Bonny 98.3105 du 16 mars 1998 invitait le Conseil fédéral à soumettre une proposition relative à la réorganisation de l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire (LACI). Ce modèle remplacerait l'actuel mode d'organisation par la Confédération, les cantons, les communes et les caisses de chômage. Il devrait s'inspirer de celui de la SUVA, un établissement de droit public placé sous la surveillance des partenaires sociaux et financé par le fonds de l'assurance-chômage. Il y aurait lieu de prévoir une organisation provisoire pour la période de transition.

La motion a été motivée par le fait que l'exécution de l'assurance-chômage ne serait pas optimale. D'une part, parce que l'assurance-chômage serait fortement endettée en raison des coûts élevés de la gestion, de la coordination et de l'administration financière qu'entraîne l'exécution de la LACI par la Confédération et les cantons et aussi parce que la structure très fédéraliste de l'organisation rendrait impossible une gestion de l'assurance simple, efficace et axée sur les priorités du marché du travail. D'autre part, l'exécution étant du ressort de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des caisses de chômage publiques et privées, trop d'organes seraient concernés simultanément. Les structures actuelles devraient aussi être simplifiées, parce que les divers points de contact (chômeurs, employeurs, syndicats) seraient trop compliqués et difficiles à comprendre pour les intéressés, ce qui entraînerait en outre des inégalités sur le plan du droit.

Le transfert de l'exécution de la LACI à un organisme de droit public permettrait également d'alléger le fardeau financier des cantons. Il conviendrait en outre d'associer les partenaires sociaux à l'exécution.

Dans sa réponse du 27 mai 1998, le Conseil fédéral déclarait être d'accord avec l'orientation générale de la motion. Pour gagner du temps et pour plus de souplesse, notamment pour qu'une éventuelle optimisation du système actuel puisse être étudiée, il a demandé que la motion soit transformée en postulat.

L'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE), devenu le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), a mis sur pied une sous-commission «Optimisation de l'exécution de l'assurance-chômage» de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, formée de représentants des partenaires sociaux, des cantons, des autorités cantonales et des caisses d'assurance-chômage. Cette sous-commission avait pour mission de rédiger, jusqu'en février 1999, à l'intention du Conseil fédéral et du Parlement, un rapport, exposant différentes solutions de réorganisation de l'exécution de l'assurance-chômage.

Dans un premier temps, l'OFDE et la sous-commission ont analysé, avec le concours d'un consultant extérieur, les points forts et les points faibles de l'exécution la LACI telle qu'elle est organisée aujourd'hui. Puis ils ont comparé ce dispositif, avec ses points forts et ses points faibles, à de nouveaux modes d'organisation susceptibles de le remplacer, en évaluant leurs avantages et leurs inconvénients. Les résultats

de ces études ont ensuite été discutés par la sous-commission et par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, puis résumés dans un rapport à l'adresse du Conseil fédéral déposé le 21 avril 1999.

Par décision du 7 juin 1999, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur l'examen de la motion du conseiller national Bonny relative à la réorganisation de l'assurance-chômage.

Contrairement aux craintes de l'auteur de la motion, l'actuel mode d'exécution s'est avéré bon dans son principe et n'appelle pas de réforme de fond. En particulier, une réorganisation sur le modèle de la SUVA n'est pas recommandée: l'intégration des structures d'exécution publiques et privées dans un établissement de droit public ôterait aux cantons toute responsabilité et saperait l'ancrage régional de l'assurance. Dans le même temps, cela créerait, au niveau fédéral, une organisation mammoth avec sa tendance inhérente à la lourdeur. Et surtout, l'assurance-chômage n'est pas l'assurance-accidents: le nombre des cas d'assurance fluctue beaucoup plus fortement, et la compensation du revenu y joue un rôle moins important que le placement et les mesures de marché du travail. Ces mêmes raisons plaident contre l'idée de donner un mandat de prestations avec enveloppe budgétaire (GMEB) à l'organe central de gestion, le centre de prestations «Marché du travail et assurance-chômage».

Il ressort du rapport que le principal potentiel d'optimisation du mode actuel d'exécution se situe au niveau de la fourniture des prestations par les différents organes d'exécution, autorités cantonales, ORP, services LMMT, caisses: elle doit devenir plus efficace et plus économique. Des mandats de prestations, basés sur un nouveau système d'indemnisation lié aux résultats, seront conclus avec les cantons pour l'exécution de l'assurance-chômage par l'autorité cantonale, les ORP et les services LMMT. De même, des mandats de prestations, assortis d'un nouveau système d'indemnisation forfaitaire à la prestation, devraient être conclus avec les caisses.

La transposition des acquis, qui ont été discutés avec les partenaires sociaux et les cantons dans le cadre de la commission de surveillance de l'assurance-chômage, exige un ajustement purement «technique» de la loi sur l'assurance-chômage (LACI); il se bornera essentiellement à la position des organes d'exécution, à leur indemnisation et à leur responsabilité. Dans l'intervalle, le conseiller national Bonny a retiré sa motion dans l'hypothèse que le Conseil fédéral présente le plus rapidement possible les acquis des travaux au Parlement sous la forme d'un projet de révision de la loi.

## **1.1.2 Procédure de consultation**

### **1.1.2.1 Introduction**

Par décision du 17 novembre 1999, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de l'économie à introduire la procédure de consultation. Pour pouvoir mettre en œuvre rapidement les résultats de l'examen de la motion Bonny et introduire les modifications de la loi le 1<sup>er</sup> janvier 2001, il a été nécessaire de réduire le délai de consultation. A défaut, les modifications proposées ne pourraient être mises en vigueur que dans le courant de l'année 2001, ce qui poserait un problème comptable et entraînerait un important surcroît de travail. En effet, l'indemnisation des organes

d'exécution, et partant le calcul des coûts, devrait avoir lieu deux fois, c'est-à-dire sous le droit en vigueur et, ensuite, d'après le nouveau droit.

### **1.1.2.2 Résultats de la consultation**

Chargé par le Conseil fédéral de lancer la procédure de consultation, le Département fédéral de l'économie a soumis, le 19 novembre 1999, le projet de révision à la consultation des cantons, des partis représentés au Parlement, des associations faitières de l'économie, des fondateurs des caisses de chômage privées et d'autres milieux intéressés. Sur les 72 milieux consultés, 41 ont donné leur avis. Une partie des fondateurs des caisses de chômage privées ont répondu dans le cadre d'une prise de position commune.

Les trois seuls partis politiques qui ont répondu (PRD, PDC et PSS) et toutes les associations faitières de l'économie (Vorort, Union suisse des arts et métiers, Union patronale suisse, Fédération romande des syndicats patronaux, Union syndicale suisse, Fédération des sociétés suisses d'employés, Confédération des syndicats chrétiens de Suisse) ont salué les efforts d'optimisation et se sont ralliés sur le fond au projet de loi. Il en va de même, sur la plupart des points du projet, des fondateurs des caisses de chômage privées, qui ont répondu à la consultation (Syndicat industrie & bâtiment, groupe d'échange d'expériences des caisses de chômage des organisations syndicales USS, CSC et FSE) et de l'Association des caisses publiques suisses et du Liechtenstein d'assurance-chômage.

Les 26 cantons consultés se sont prononcés principalement sur deux points: tout d'abord sur la nouvelle réglementation de la participation financière des cantons aux coûts des mesures de marché du travail, rendue nécessaire par la suppression de l'offre minimale; ensuite, sur l'extension de la responsabilité des fondateurs des caisses et des cantons visant à garantir une application correcte des dispositions légales.

La plupart des cantons ont approuvé la suppression de l'offre minimale de mesures de marché du travail. Ils demeurent néanmoins très préoccupés par la nouvelle réglementation de leur participation aux coûts des mesures de marché du travail.

Sur ces 26 cantons, dix (Zurich, Berne, Fribourg, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie, le Tessin, le Valais et le Jura) sont d'avis que la nouvelle réglementation dépasse le cadre d'une révision technique et devrait dès lors être reportée à la révision de 2003. C'est pourquoi certains d'entre eux souhaitent renoncer pour l'instant à la suppression de l'offre minimale.

Le canton d'Obwald plaide en faveur du maintien de la solution souple actuellement en vigueur.

Trois cantons (Zoug, Soleure et Vaud) sont d'avis qu'on devrait carrément renoncer à la participation cantonale au financement des mesures.

Douze cantons au total sont d'accord de lier la suppression de l'offre minimale à une redéfinition de la participation cantonale au financement des mesures. Quatre d'entre eux (Schwyz, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures et Genève) approuvent le projet sans restriction. Uri trouve le projet acceptable comme solution provisoire, mais estime qu'il devrait être revu dans le cadre de la révision de 2003. Le canton de Neuchâtel est d'avis que la solution proposée triple la participation canto-

nale et propose de fixer des montants plus bas. Six cantons acceptent difficilement de calculer la participation cantonale sur la base du nombre d'indemnités journalières. Quatre cantons (Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures, les Grisons et Argovie) proposent un calcul sur la base de la mesure elle-même avec une participation de 10 %. Lucerne plaide en faveur d'une participation financière susceptible d'être influencée par le canton, ce qui n'est pas le cas des indemnités journalières. Bâle-Ville suggère une base fixe pouvant être portée au budget, ce qui n'est guère possible si l'on se fonde sur le nombre de chômeurs.

Parmi les autres milieux consultés, seule l'Union des villes suisses a émis un avis négatif quant à la suppression de l'offre minimale et à la nouvelle réglementation de la participation financière des cantons aux mesures de marché du travail. Elle est d'avis qu'on ne peut renoncer à l'offre minimale, vu la situation des chômeurs de longue durée.

En ce qui concerne l'extension de la responsabilité des fondateurs des caisses de chômage, à savoir le retour à l'ancienne réglementation d'avant 1995, treize cantons (Berne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Fribourg, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, les Grisons, Argovie et le Jura) sont d'avis qu'une nouvelle réglementation n'est pas absolument nécessaire pour le moment et qu'elle peut être reportée à la révision de 2003. Certains pensent qu'on pourra ainsi tenir compte des expériences réalisées avec les nouveaux accords de prestations. Pour trois cantons (Zurich, Thurgovie et le Tessin), il sera possible de sanctionner de manière bien plus efficace les négligences dans l'exécution par le biais des nouveaux accords de prestations. Soleure est d'avis qu'une extension de la responsabilité du fondateur ne correspond pas à l'idée des nouveaux accords de prestations. Zoug refuse toute extension.

Quatre cantons (Bâle-Campagne, Vaud, le Valais et Genève) plaident en faveur du maintien de la réglementation en vigueur. Deux cantons (Lucerne et Appenzell Rhodes-Intérieures) approuvent une extension sans réserve, deux autres (Bâle-Ville et Neuchâtel) à condition que la bonification pour risque de responsabilité soit réintroduite.

Parmi les autres milieux consultés, l'Association des caisses publiques d'assurance-chômage, la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC), le groupe d'échange d'expériences des caisses de chômage des organisations syndicales USS, CSC et FSE (ErfAA), ainsi que le Syndicat industrie & bâtiment, en qualité de fondateur de caisse, n'approuvent une responsabilité plus grande que si la bonification pour risque de responsabilité est réintroduite.

L'extension de la responsabilité des cantons a également soulevé des oppositions. Treize cantons (Berne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Fribourg, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, les Grisons, Argovie et le Jura) ne voient pas la nécessité d'une nouvelle réglementation pour le moment, celle-ci pouvant être reportée à la révision de 2003. Certains sont d'avis qu'on pourra ainsi tenir compte des expériences réalisées avec les nouveaux accords de prestations. Pour trois cantons (Zurich, Thurgovie et le Tessin), il sera possible de sanctionner de manière bien plus efficace les négligences dans l'exécution par le biais des nouveaux accords de prestations. Soleure est d'avis qu'un élargissement de la responsabilité du fondateur ne suit pas l'optique des nouveaux accords de prestations. Zoug y est carrément opposé.

Quatre cantons (Bâle-Campagne, Vaud, le Valais et Genève) plaident en faveur du maintien de la réglementation en vigueur. Trois cantons (Lucerne, Appenzell Rhodes-Intérieures et Neuchâtel) approuvent un élargissement de la responsabilité du fondateur sans réserve, un autre (Bâle-Ville) à condition que la bonification pour risque de responsabilité soit réintroduite.

Parmi les autres milieux consultés, la CSC et le groupe d'échange d'expériences approuvent la responsabilité plus grande pour autant que la bonification pour risque de responsabilité soit réintroduite.

Le projet de révision a suscité nombre d'observations notamment sur la question des frais d'administration. Sept cantons (Lucerne, Glaris, Fribourg, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie) demandent qu'une base légale soit créée pour un accord de prestations global axé sur les résultats, intégrant tout l'appareil cantonal d'exécution de la LACI. Quatre cantons (Zurich, Fribourg, Schaffhouse et le Tessin) veulent que les frais engendrés par le service de l'emploi soient aussi bonifiés aux cantons. Certains cantons demandent une meilleure base légale pour l'indemnisation des frais fixes. Les cantons font encore quelques remarques d'ordre rédactionnel sur la question des frais d'administration.

Parmi les autres milieux consultés, l'Union syndicale suisse et la Fédération des sociétés suisses des employés n'entendent mettre de nouveaux coûts à la charge du fonds de compensation que si la révision de 2003 fixe une participation de la Confédération et des cantons aux frais d'administration de l'assurance. Le Syndicat industrie & bâtiment, de même que le groupe d'échange d'expériences souhaite conférer à la commission de surveillance une compétence légale pour l'approbation des budgets et des comptes si le fonds est appelé à financer toujours plus de tâches.

Quelques cantons demandent, notamment en matière de surveillance, que l'organe de compensation adresse ses directives aux fondateurs des caisses et aux cantons et non directement aux différents organes d'exécution.

### **1.1.2.3 Dépouillement et pondération des réponses**

La plupart des cantons ne sont pas fondamentalement opposés à la suppression de l'obligation d'offrir un nombre minimum de places. Quatorze cantons rejettent cependant les nouvelles règles régissant leur participation financière aux coûts des mesures de marché du travail. Dix d'entre eux estiment qu'il faut attendre les résultats des nouveaux accords de prestations pour régler cette question dans la révision de 2003. Le problème est que les nouveaux accords de prestations seront introduits au début de l'année 2001 et que le projet de révision devra être soumis au Parlement au printemps 2001. Il ne sera donc pas possible de tenir compte des expériences réalisées pour les intégrer dans la révision de 2003. De ce fait, attendre la révision de 2003, dont l'issue est de surcroît incertaine, n'a pas de sens. Trois cantons vont jusqu'à demander la suppression de toute participation financière des cantons aux coûts des mesures de marché du travail. Une exigence encore moins acceptable: c'est oublier en effet que la révision de 1995 et l'institution des offices régionaux de placement, dont les frais sont pris en charge par le fonds de compensation, a déchargé les cantons du coût du service public de l'emploi et réduit ainsi leur quote-part au financement de la politique du marché du travail.

Sur les douze cantons qui approuvent la nouvelle réglementation, six ne sont toutefois pas d'accord avec la base de calcul proposée, à savoir les indemnités journalières. Mais si l'on prend pour base les coûts des mesures, les cantons pourraient être tentés d'organiser moins de mesures, voire de ne plus en organiser, afin de minimiser leur participation. C'est pourquoi il faut s'en tenir, sur ce point, au projet. Contrairement à aujourd'hui, le nombre d'habitants et le nombre d'assurés du canton ne seront plus pris en compte dans le calcul de la contribution cantonale. Le nouveau mode de calcul est néanmoins conçu de manière à ce qu'aucun canton ne paie une quote-part plus élevée qu'avec l'ancien mode.

Etant donné que la majorité des cantons, de même que tous les autres participants à la consultation, en particulier les organisations économiques et les partis politiques, n'ont pas d'objection de principe à la nouvelle réglementation, le projet doit être maintenu, principalement parce que les craintes des opposants ne sont pas fondées. En effet, la révision ne change rien au principe d'une participation des cantons et cette participation n'augmente, en termes relatifs, pour aucun canton.

L'opposition à une extension de la responsabilité vient elle aussi principalement des cantons. Pourtant, si les nouveaux accords de prestations doivent donner aux fondateurs des caisses de chômage et aux cantons une plus grande liberté d'action dans l'exécution de la LACI, il est légitime qu'ils leur imposent, en contrepartie, une plus grande responsabilité. Celui qui veut davantage d'autonomie doit être prêt à assumer aussi davantage de responsabilité, y compris sur le plan financier.

Certains intervenants, qui ne sont pas opposés en soi à une extension de la responsabilité, réclament l'introduction d'une bonification pour risque de responsabilité telle qu'elle existait pour les fondateurs des caisses avant la révision de 1995. Cette bonification sera donc introduite tant pour les fondateurs que pour les cantons. Cette mesure est propre à dissiper les réserves des opposants, comme aussi celles des fondateurs des caisses et des cantons qui craignaient de se voir imposer une responsabilité financière excessive. Toutefois, pour les fondateurs des caisses, la bonification ne sera plus liée à la somme des montants révisés comme c'était le cas autrefois. Les détails seront réglés dans l'ordonnance.

S'agissant des frais d'administration, sept cantons réclament l'inscription dans la loi d'une disposition permettant de conclure avec le canton un accord de prestations global, selon les règles de la nouvelle gestion publique, pour les frais des caisses de chômage cantonales et de tous les autres organes d'exécution cantonaux. Pour ce qui est des caisses de chômage, un accord de prestations lié aux résultats est impossible puisque le travail des caisses ne peut produire de résultats susceptibles d'être vérifiés. Une caisse paie ou ne paie pas, mais il n'y a aucun lien de cause à effet entre son activité et la réinsertion rapide et durable du chômeur. Cette exigence est donc irréalisable. En revanche, le texte sera modifié de manière à faire entrer les frais du service public de l'emploi dans l'accord de prestations comme le demandaient un petit nombre d'intervenants. La loi donnera aussi expressément à la commission de surveillance la compétence d'approuver le budget et les comptes des frais d'administration.

S'agissant de la surveillance de l'exécution, quelques cantons souhaitent encore que l'organe de compensation ne puisse pas donner des instructions directes aux différents organes mais uniquement aux fondateurs des caisses et aux cantons. Ce vœu sera satisfait.

**2.1 Grandes lignes du projet**

Les mandats de prestations qui ont été donnés aux cantons et aux caisses sont aujourd'hui axés avant tout sur les prestations fournies (nombre d'entretiens de conseil, de placements, de paiements, etc.) et ne tiennent que trop peu compte des résultats obtenus (réinsertion rapide et durable, passages au chômage de longue durée, entrées en fin de droit). Il serait nécessaire d'inciter davantage les organes d'exécution de l'assurance-chômage à obtenir de meilleurs résultats, pour en définitive réduire les coûts. Les nouveaux mandats de prestations, qui laisseront aux caisses et aux cantons une plus grande liberté d'organisation en leur offrant des attraits financiers – certes avec des risques plus importants – devraient leur permettre de faire un usage plus efficace des moyens dont ils disposent. L'introduction de tels mandats de prestations nécessite, à tout le moins pour les offices cantonaux du travail et les services de logistique des mesures de marché du travail, la création d'une nouvelle base légale. Il faut également saisir l'occasion pour adapter la base légale déjà en place pour les mandats de prestations donnés aux caisses et aux offices régionaux de placement.

L'introduction de nouveaux mandats de prestations pour les cantons implique aussi la suppression de l'offre minimale légale de mesures de marché du travail qu'ils doivent mettre à disposition. Les études menées dans le cadre de la motion Bonny ont mis en évidence l'effet quelque peu pervers de cette exigence légale. Elle risque en effet d'inciter les cantons à offrir un nombre élevé de places et à les attribuer sans se soucier de savoir si les différentes mesures sont indiquées et judicieuses pour un assuré, cela aux seules fins de ne pas devoir s'acquitter, le cas échéant, de leur dû envers la Confédération. La suppression de l'offre minimale ne signifie pas pour autant que les cantons n'offrent plus ces mesures, qui continueront d'ailleurs à être financées en majeure partie par le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Elle a simplement pour but d'inciter les cantons à mettre à disposition uniquement les mesures réellement nécessaires à un placement rapide et durable. La suppression de l'offre minimale induit elle aussi une adaptation des dispositions légales.

La suppression de l'offre minimale nécessite en outre la révision d'autres domaines de la loi. La participation financière des cantons à la préparation des mesures doit être maintenue en l'état afin de ne pas alourdir la charge du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Elle sera calculée sur la base des indemnités journalières payées annuellement par le canton, ce qui permettra d'éviter que les cantons organisent moins de mesures, voire n'en organisent plus afin de réduire leurs coûts. Contrairement à la réglementation en vigueur, le nombre d'habitants et le nombre d'assurés du canton ne seront plus pris en compte dans le calcul de la participation cantonale. Néanmoins, cette participation des cantons ne sera pas accrue en termes de pour cent.

Par ailleurs, la responsabilité des cantons et des fondateurs des caisses doit être élargie car, disposant d'une plus grande marge de manœuvre, ceux-ci devront répondre du dommage causé en cas d'application incorrecte des dispositions légales.

Le financement du personnel de l'organe de compensation de l'assurance-chômage doit aussi être réglé dans le cadre de la présente révision. Aujourd'hui, de nombreuses personnes sont rémunérées par le fonds de compensation sans que les bases légales ne soient claires pour un certain nombre d'entre elles. Lorsqu'elle s'est

penchée sur la motion Bonny, la commission de surveillance a souhaité la création d'une base légale bien définie à ce propos.

## 2.2 Commentaire des dispositions

### *Art. 59* Principe

La base légale prévue à l'art. 98a OACI pour les mesures relatives au marché du travail est maintenue malgré l'abrogation de l'al. 5 de l'art. 72a. Elle est transférée à l'art. 59, qui fixe le principe de la mise à disposition des mesures de marché du travail. Ces mesures s'adressent à des personnes qui ne sont pas menacées de chômage imminent, c'est-à-dire des personnes dont les rapports de travail n'ont pas encore été résiliés. C'est le cas par exemple lorsque des licenciements collectifs ont été annoncés et qu'on ignore encore qui sera touché. L'art. 72a, al. 5, et l'art. 98a OACI en vigueur permettent de prendre des mesures à ce stade déjà pour encadrer les travailleurs concernés et peut-être empêcher qu'ils ne tombent au chômage.

### *Art. 72a* Droit du chômeur à un emploi temporaire

De nouveaux mandats de prestations ayant été donnés aux cantons, il y a lieu de supprimer l'offre minimale de mesures prescrite aux cantons. On supprimera ainsi les effets négatifs d'une incitation à mettre à disposition des mesures de marché du travail (voir les commentaires ad art. 72b). Il faut pour cela modifier l'art. 72b. Suite à la suppression de l'offre minimale prévue à l'art. 72b, les al. 4 et 5 de l'art. 72a qui s'y réfèrent doivent être abrogés. Le passage de l'al. 5, qui fonde les mesures prévues à l'art. 98a OACI (mesures en faveur des personnes menacées de chômage), est transféré à l'art. 59.

### *Art. 72b* Nombre minimum de mesures relatives au marché du travail

Avec les nouveaux mandats de prestations donnés aux cantons, l'offre minimale prescrite aux cantons doit être supprimée afin d'éviter de donner aux cantons de faux attraits pour la mise à disposition des mesures de marché du travail. En fixant une offre minimale, on court le risque que les cantons mettent à disposition le plus grand nombre possible de mesures, sans se soucier de leur adéquation pour le bénéficiaire, dans le seul but de ne pas devoir participer aux coûts de ces mesures.

Les al. 1 et 3 de l'art. 72b, qui se justifiaient pendant la phase d'introduction des mesures de marché du travail, peuvent dès lors être abrogés. Les débuts des al. 1 et 2 sont adaptés sur le plan rédactionnel et fusionnés dans le nouvel alinéa.

### *Art. 72c* Participation financière des cantons aux coûts découlant de la mise à disposition de mesures relatives au marché du travail

L'article est entièrement refondu. La nouvelle réglementation garantit que les cantons participeront aux coûts des mesures de marché du travail dans la même mesure en termes de pour cent, de sorte que ces coûts ne soient pas entièrement à la charge du fonds de compensation. Actuellement, les cantons prennent à leur charge environ 10 % au total des frais occasionnés par ces mesures en versant une somme de 3000 francs par place/année, conformément à l'art. 72c, al. 2. Pour maintenir la

participation des cantons dans une même mesure, il s'agit maintenant de fixer un montant en francs par indemnité journalière versée. Le décompte sera toujours établi à la fin de l'exercice. Les mesures de tous les cantons seront tout d'abord additionnées, puis 10 % du résultat seront répartis entre les cantons sur la base du nombre d'indemnités journalières versées l'année précédente (pour l'ensemble des assurés et non seulement pour ceux qui ont participé à une mesure). Pour l'an 2000, il sera de 1,50 franc environ. Ce calcul se fonde sur une hypothèse de 15 000 places/année au total pour l'an 2000, d'une part, et sur le coût moyen d'une place pendant l'année écoulée, d'autre part. Le financement nécessaire peut être calculé facilement au moyen du système SIPAC. Il a en outre l'avantage de ne pas devoir être constamment adapté comme auparavant et offre une égalité de traitement entre les cantons. Le calcul de la participation cantonale ne peut se fonder sur les coûts de la mesure elle-même car on courrait ainsi le risque que les cantons n'organisent plus de mesures ou en organisent moins afin de réduire leurs coûts. Contrairement à la réglementation en vigueur, le nouveau mode de calcul ne tiendra compte ni du nombre d'habitants ni du nombre d'assurés du canton. Malgré cela, la quote-part des cantons ne sera pas plus élevée que sous l'ancien système.

#### *Art. 82*            Responsabilité des fondateurs

Les nouveaux mandats de prestations accordent aux caisses et aux cantons une marge de manœuvre plus large. Une pratique unique ne peut toutefois être garantie que si les organes d'exécution ont l'obligation de respecter les instructions de l'organe de compensation et sont rendus responsables en cas de négligence. Actuellement, seules les fautes graves et intentionnelles sont punies. Sous le régime antérieur à la révision de 1995, il était aussi possible de faire répondre le fondateur de la caisse en cas de négligence. Cette disposition doit être réintroduite quoique sous une nouvelle forme. Désormais, les cas de négligence simple devront aussi être sanctionnés. Mais contrairement à la disposition en vigueur avant la révision de 1995, la responsabilité ne sera engagée que s'il y a faute intentionnelle ou négligence. Il n'est pas question de réintroduire une responsabilité de cause à effet. Comme autrefois, la teneur de l'al. 3, deuxième phrase, permettra de libérer les caisses et les cantons de leur responsabilité en cas de faute relativement légère et excusable. Cette disposition potestative laisse toutefois la possibilité de rendre le fondateur de la caisse ou le canton responsable des fautes légères si elles sont répétées, fréquentes ou régulières.

Ce risque de responsabilité est bonifié aux fondateurs des caisses dans une mesure équitable. C'était déjà le cas avant la révision de 1995, alors que la réglementation applicable aux caisses prévoyait une responsabilité plus grande.

#### *Art. 83*            Organe de compensation de l'assurance-chômage

La let. c stipule que l'organe de compensation contrôlera désormais non seulement la gestion des caisses, mais aussi celle des cantons. La nouvelle let. c<sup>bis</sup> garantit en outre que l'exécution des tâches des caisses et des cantons peut aussi être contrôlée. Le contrôle ne portera dès lors pas seulement sur l'aspect comptable. Grâce aux dispositions des let. c et c<sup>bis</sup>, les fondateurs des caisses et les cantons, qui disposeront d'une marge de manœuvre plus large, pourront être contrôlés et, le cas échéant, rendus responsables d'une application incorrecte de la loi. La let. e stipule explicitement que l'organe de compensation peut donner des instructions aux autorités cantonales. A cet effet, l'organe de compensation se fondait jusqu'ici sur sa fonction

de surveillance générale prévue à l'art. 76, al. 2. La modification de la let. e va dans le même sens que celle de l'art. 111.

*Art. 85a*          Responsabilité des cantons

Les nouveaux mandats de prestations accordent aux cantons une marge de manœuvre plus large. Il leur sera même possible de réaliser des excédents dans une certaine mesure. Une pratique unique ne peut toutefois être garantie dans ces conditions que si les organes d'exécution ont l'obligation de respecter les instructions de l'organe de compensation et sont rendus responsables en cas de négligence. Actuellement, seules les fautes graves et intentionnelles ou dues à des négligences graves sont punies. Sous le régime antérieur à la révision de 1995, qui était applicable aux caisses de chômage, il était aussi possible de faire répondre le fondateur de la caisse en cas de négligence. Cette disposition doit maintenant être réintroduite sous une nouvelle forme, non seulement pour les fondateurs des caisses, mais aussi pour les cantons. Contrairement à la réglementation d'avant la révision de 1995, la responsabilité n'est engagée que s'il y a faute intentionnelle ou négligence. Il n'est pas question de réintroduire une responsabilité causale. Comme autrefois, la teneur de l'al. 3, deuxième phrase, permettra de libérer les caisses et les cantons de leur responsabilité en cas de faute relativement légère et excusable. Cette disposition potestative laisse toutefois la possibilité de rendre le fondateur de la caisse ou le canton responsable du dommage en cas de fautes légères si elles sont répétées, fréquentes ou régulières.

Ce risque de responsabilité est bonifié aux cantons dans une mesure équitable. Une solution semblable existait déjà avant la révision de 1995, alors que la réglementation applicable aux caisses prévoyait une responsabilité plus grande.

*Art. 89*          Commission de surveillance

Le nouvel al. 5 confère à la commission de surveillance une compétence expresse en matière d'approbation des budgets et des comptes concernant les frais d'administration des caisses et des cantons (art. 92, al. 6 et 7), ainsi que de l'organe de compensation.

En revanche, vu la nouvelle teneur de l'al. 5, la commission de surveillance, c'est-à-dire la sous-commission de recours, ne sera plus compétente pour traiter les recours en matière d'indemnisation des frais d'administration des caisses. L'art. 121 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage et l'ordonnance du 25 février 1986 sur les décisions en cas de recours concernant les frais d'administration de l'assurance-chômage, RS 837.15 sont ainsi abrogés. Dorénavant, les recours contre les décisions de recours seront traités par la commission de recours du DFE et il sera possible de recourir devant le Tribunal fédéral des assurances. Cette procédure est actuellement déjà réglée par les dispositions concernant les voies de droit prévues sous le titre septième de la LACI pour les recours en matière de frais d'administration des autorités cantonales et des offices régionaux de placement. La nouvelle réglementation unifie la pratique quelque peu disparate appliquée aujourd'hui et permet aux caisses de bénéficier de toutes les voies de recours. En effet, selon la pratique en vigueur, elles n'ont pas la possibilité de recourir, car les décisions de la commission de surveillance sont définitives.

*Art. 92*            Frais d'administration

A l'heure actuelle, près de la moitié du personnel de l'organe de compensation est engagé par le fonds de compensation de l'assurance-chômage, une partie de ces emplois reposant sur des bases équivoques. La nouvelle réglementation crée une base légale claire, distinguant entre gestion et exécution de l'assurance-chômage. Selon l'al. 3, toutes les tâches d'exécution qui sont accomplies par l'organe de compensation (coordination ORP, coordination des services LMMT, mesures de marché du travail, inspection, services des finances, PLASTA, SIPAC) seront à la charge du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Selon l'al. 4, les tâches concernant la gestion (gestion proprement-dite et controlling interne) et les tâches fondamentales (questions fondamentales et services généraux, service juridique et statistique du marché du travail) de l'assurance seront financées par la Confédération. L'organe de compensation dispose actuellement de 81,1 postes financés par les finances fédérales. Avec la solution proposée, 46 postes seront encore à la charge de la Confédération, ce qui allégera les finances fédérales de quelque 3,5 millions de francs par année, mais chargera le fonds de compensation d'autant. En regard des quelque 4500 emplois financés par le fonds de compensation dans les cantons et les caisses pour l'exécution de l'assurance-chômage, l'augmentation des dépenses du fonds de compensation semble minime. Cette solution apportera plus de souplesse et permettra de réagir rapidement aux fluctuations du marché du travail. La commission de surveillance pourra contrôler (en particulier grâce aux nouvel al. 5 de l'art. 89) si les moyens disponibles sont utilisés avec efficacité.

L'actuel al. 4 devient l'al. 5.

Il faut créer une base légale afin que le remboursement des coûts et les mandats de prestations puissent être axés sur le rendement (pour les caisses au nouvel al. 6) et sur les résultats (pour les cantons au nouvel al. 7). Un mandat de prestations global est créé pour les autorités cantonales, offices régionaux de placement et services LMMT. Les al. 6 et 7 peuvent dès lors être regroupés dans le nouvel al. 7. Le risque de responsabilité sera bonifié aux fondateurs des caisses et aux cantons dans une mesure équitable et les frais fixes leurs seront remboursés pour compenser les fluctuations du marché du travail.

*Art. 111*            Révision

A l'avenir, l'organe de compensation vérifiera si les prescriptions légales sont appliquées correctement non seulement par les caisses, mais aussi par les autorités cantonales.

**3**                            **Conséquences**

**3.1**                        **Conséquences financières**

**3.1.1**                    **Conséquences financières pour la Confédération**

Grâce à la nouvelle disposition de l'art. 92, al. 3 et 4 (voir les commentaires ad art. 92), 35 postes de travail environ, soit quelque 3,5 millions de francs, seront économisés par la Confédération.

### **3.1.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes**

Il est difficile d'estimer les conséquences financières pour les cantons.

D'un côté, leur participation financière aux mesures de marché du travail demeure inchangée en termes de pour cent. Les coûts réels dépendront toutefois du taux de chômage. En regard de la situation conjoncturelle qui règne actuellement, on devrait s'attendre à une baisse de la charge cantonale.

Par ailleurs, la réglementation de la responsabilité étant devenue plus stricte, le canton répondra d'une application incorrecte de la LACI. L'augmentation de ce risque est toutefois compensée par la bonification du risque de responsabilité, de sorte que la charge ne devrait effectivement pas être plus lourde pour les cantons.

Il n'y a pas de conséquences financières pour les communes, leurs tâches demeurant inchangées. L'amélioration du taux de placement devrait cependant se traduire par une diminution des arrivées en fin de droits, et donc, du nombre de chômeurs tombant à charge de l'aide sociale des cantons et des communes.

### **3.1.3 Conséquences financières pour le fonds de compensation**

Les mesures prévues devraient apporter une nette amélioration de l'efficacité dans l'exécution de l'assurance-chômage et diminuer considérablement les coûts. Pour le seul domaine des ORP, la société de conseil en entreprise ATAG Ernst & Young estime que la mise en œuvre des mesures d'optimisation réduira la durée moyenne de la recherche d'emploi de quelque 70 à 80 jours, ce qui engendra pour le fonds de compensation une économie annuelle de l'ordre de 200 millions à 1 milliard de francs. Il est difficile d'établir des pronostics, mais une réduction sensible des coûts en résultera certainement en raison de l'augmentation de l'efficacité escomptée non seulement des ORP, mais aussi des autorités cantonales et des caisses de chômage. De plus, les coûts supplémentaires auxquels il faut s'attendre pour le personnel de l'organe de compensation seront minimes (voir les commentaires ad art. 92).

## **3.2 Conséquences sur l'effectif du personnel**

Il ne faut en principe pas s'attendre à un surcroît de tâches administratives. Dorénavant, 46 des 81,1 emplois seront encore financés par la Confédération, le reste du personnel s'occupant de tâches d'exécution, sera financé, comme pour les organes cantonaux d'exécution et pour les caisses de chômage publiques et privées, par le fonds de compensation.

## **3.3 Conséquences dans le domaine de l'informatique**

La réorganisation des structures d'exécution n'aura d'incidence ni sur le système de placement ni sur le système de paiement. Aucune adaptation spéciale ne sera donc nécessaire dans le domaine de l'informatique.

### **3.4 Conséquences économiques**

Selon le rapport final sur l'évaluation des ORP effectuée par la société de conseil en entreprise ATAG Ernst & Young, des structures d'organisation optimales réduiront la durée d'indemnisation. Dans l'hypothèse d'un effectif de 150 000 chômeurs et d'une indemnité journalière moyenne de 130 francs, cela représente, un potentiel d'économie d'au moins 200 millions de francs par an pour l'assurance-chômage.

### **3.5 Conséquences pour les petites et moyennes entreprises (PME)**

La réorganisation des structures d'exécution ne donnera pas davantage de travail administratif aux petites et moyennes entreprises.

## **4 Programme de la législature**

Le message concernant la révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (optimisation des structures d'organisation) est annoncé dans le rapport du Conseil fédéral sur le programme de législature 1999-2003 (Annexe 2, ch. 3.1 Sécurité sociale; santé publique).

## **5 Compatibilité avec le droit européen**

Le droit européen prévoit dans le domaine des assurances sociales des dispositions régissant les conflits de lois ainsi qu'un dispositif de coordination des divers systèmes nationaux. L'aménagement des divers systèmes d'assurances relève toutefois de la compétence des Etats concernés. La réorganisation des structures d'exécution dans le domaine de l'assurance-chômage n'a pas dès lors pas d'influence sur la compatibilité avec le droit européen.

## **6 Constitutionnalité**

Le droit de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage découle des art. 114 et 110, al. 1, let. a et c, de la Constitution fédérale. Le projet de révision est compatible avec ces articles.