

Évolution de la loi sur l'assurance-chômage : esquisse pour un chantier

Autor(en): **Marquis, Jean-François**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **3 (1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-10660>

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

ÉVOLUTION DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

ESQUISSE POUR UN CHANTIER

JEAN-FRANÇOIS MARQUIS

Considéré seul, le texte d'une loi n'est le plus souvent qu'un instantané, dont la lisibilité est d'autant plus problématique qu'il est surchargé des fioritures produites par un système politique qui, ne serait-ce qu'en raison du fédéralisme et des intérêts partiellement contradictoires qu'il nourrit, a fait du «consensus» une des formes majeures de la domination politique en Suisse. Pour saisir la substance de projets législatifs, il est donc indispensable de laisser le film se dérouler, afin de saisir les dynamiques économiques, les intérêts sociaux, les logiques administratives et les projets politiques qui les informent. On peut le vérifier avec la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

AUX ORIGINES

Depuis le début de la décennie, la LACI a subi deux révisions partielles. Elle a de plus été modifiée à deux reprises par arrêté urgent. Sans compter les changements intervenus au niveau de sa mise en œuvre. Et, bien que l'application de la deuxième révision partielle, du 23 juin 1995, n'en soit encore qu'à ses balbutiements, la nécessité d'une troisième révision est discutée.

Or cette loi est une institution très récente. L'article 34^{novies} qui lui assure une base constitutionnelle n'a été adopté en votation populaire que le 13 juin 1976. Un régime transitoire, introduisant l'obligation d'assurance, est entré en vigueur le 1^{er} avril 1977. Puis, le projet de loi fut publié en juillet 1980 et adopté par les Chambres le 25 juin 1982.¹ Non contestée par référendum, la LACI a commencé à être appliquée le 1^{er} janvier 1984.

Ce rappel chronologique permet de situer quelques-unes des caractéristiques de la LACI.

1. – L'institution extrêmement tardive d'une assurance-chômage obligatoire renvoie aux particularités de la croissance économique de l'après-guerre en Suisse, où le chômage est très rapidement devenu un phénomène marginal.² Mais, c'est surtout une illustration du choix fait au lendemain de la guerre de ne pas développer un système de sécurité sociale cohérent, couvrant les «risques» ma-

jeurs (vieillesse, maladie, invalidité, accident, chômage, maternité, logement...) auxquels les habitants d'un pays font ou peuvent devoir faire face au cours de leur vie. Et donc le choix de refuser l'institution des droits sociaux correspondants.³

Au contraire, les principes de subsidiarité et de responsabilité individuelle ont prévalu, faisant du développement de l'assurance vieillesse et invalidité une exception plutôt que le noyau d'une sécurité sociale en devenir.

Ce moule marque la LACI. Cela se traduit par un choix restrictif des ayants droit (non intégration des personnes exerçant une activité indépendante, malgré le mandat constitutionnel; absence de mesures en faveur des femmes voulant reprendre ou initier une activité professionnelle, etc.) et par la coordination déficiente avec d'autres assurances (l'assurance perte de gain en cas de maladie, les caisses de pension).

Par ailleurs, l'absence de sécurité sociale et son corollaire, le développement rachitique de la notion de droits sociaux, ont créé un terrain favorable à l'instrumentalisation de la notion d'«abus», consubstantielle à la LACI. Cependant, il faut constater qu'il n'y pas à cette époque de remise en cause de l'idée qu'une assurance-chômage doit avoir une dimension sociale, se traduisant notamment par le fait qu'elle soit publique, obligatoire, identique pour toutes et tous, combinant des cotisations et des prestations proportionnelles au revenu, garantissant le maintien partiel du revenu précédent – 80% pour les personnes mariées, 70% dans les autres cas – et pas seulement le minimum vital.

2. – Autre versant de la même réalité sociale et politique: milieux patronaux et partis de droite ont réussi à corseter après 1945 l'intervention économique des pouvoirs publics dans d'étroites limites.⁴

L'acceptation en juin 1974 par le Parlement de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) puis, lors d'une votation populaire en février 1978, de l'«article conjoncturel» (31^{quingies} Cst.) – édulcoré d'ailleurs – sont des exceptions, reflétant le choc de la première récession d'ampleur de l'après-guerre, mais n'annonçant aucun changement de cap.

Au contraire, la lame de fond néo-libérale – qui commence à se lever dans la seconde moitié des années septante comme une réponse cherchant à devenir hégémonique des classes dominantes des pays industrialisés à la nouvelle situation – va conforter les associations patronales et la droite helvétiques dans leur orthodoxie. Lors des élections nationales de 1979, le Parti radical fait campagne sur le thème du «moins d'Etat».

Ces options cadrent la loi sur l'assurance-chômage. Dans son Message du 2 juillet 1980, le Conseil fédéral indique les limites à ne pas franchir: «[...] il ne saurait s'agir de favoriser une «éducation permanente» », précise-t-il à propos des mesures préventives. Il poursuit: «Enfin, la nouvelle assurance-chômage

36 ■ devrait se garder de pratiquer une politique d'interventionnisme des pouvoirs

politiques et éviter de combler des lacunes en matière de politique conjoncturelle.»⁵ Autre façon d'affirmer qu'une éventuelle politique de plein emploi, combinant indemnisation des personnes sans emploi, formation, politique industrielle et régionale, ainsi que développement correspondant des services publics, est tout simplement hors de question.⁶

3. – Dès l'origine, la notion d'«abus» est au cœur de la LACI. «Il n'est pas permis de prendre à la légère la question de la lutte contre les abus», déclare le porte-parole du Parti radical lors du débat d'entrée en matière. Il ajoute: «Il n'est pas permis de créer une situation financière pour les chômeurs tellement avantageuse qu'ils s'en sortent mieux que les personnes qui ont un emploi.»⁷

L'objectif est transparent: asseoir une légitimité populaire en faveur de mesures qui sont un levier de pression sur les personnes sans emploi, afin qu'elles revoient à la baisse leurs prétentions sur le marché du travail. Le Message du Conseil fédéral est explicite: «[...] il convient d'entendre le mot abus dans son sens le plus large. Il est, par exemple, tout à fait compréhensible qu'un assuré désire exercer une activité pour laquelle il a une préférence, on ne saurait admettre pour autant qu'il refuse pour cette raison un travail convenable et qu'il reçoive des indemnités de chômage aux frais de ceux qui payent leurs cotisations d'assurance-chômage.»⁸

A cette fin, trois instruments sont introduits dans la LACI. Premièrement, une définition du type d'emploi – le «travail convenable» (art. 16), qui postule une dégradation par rapport à la situation d'emploi précédente – que la personne au chômage ne peut refuser d'occuper. Deuxièmement, la dégressivité des indemnités, de deux fois 5% après 17 et 34 semaines de chômage (art. 22, al. 3). Troisièmement, des sanctions importantes à l'égard des personnes ne respectant pas la loi ou les directives des offices de l'emploi (art. 30).

Entre 1980 et 1982, la moyenne annuelle du nombre de chômeuses et chômeurs a été respectivement de 6'255, 5'889 et 13'220.⁹ Dans de telles conditions, l'impact sur le marché du travail de ces dispositions était loin d'être évident, contrairement aux conséquences individuelles qu'elles ont eues. Il faudra attendre les années nonante pour que leur potentiel d'«ingénierie sociale» se révèle.

4. – La LACI est instaurée à un moment paradoxal. L'impulsion est venue de la crise de 1974–76, la plus sérieuse de l'après-guerre et la plus profonde de tous les pays industrialisés.¹⁰

Mais, simultanément, les particularités du marché du travail helvétique – l'importance des travailleurs immigrés et la précarité de leur statut en premier lieu, une insertion professionnelle des femmes encore fragile – ont permis que cette contraction exceptionnelle de l'activité économique se traduise par un chômage officiel... exceptionnellement bas: 20'703 personnes en moyenne annuelle en 1976.

Cela signifie que des problèmes qui prenaient une ampleur majeure dans les pays voisins – comme le chômage de longue durée ou des jeunes – n'exigeaient pas en Suisse de réponse particulière. La LACI en porte doublement la marque. La durée prévue pour retirer des indemnités (de 17 à 50 semaines, art. 27) est courte en comparaison internationale. Les «mesures préventives», censées être «l'un des points forts du nouvel article constitutionnel»¹¹, ont finalement une portée très restreinte puisque, selon les termes du Conseil fédéral, elles «ne devraient ni entraver, ni bloquer les mutations structurelles de l'économie nationale.»¹² Les moyens sont adaptés à cette ambition et l'expérience des années quatre-vingt confirmera que le Conseil fédéral n'avait pas de souci à se faire.¹³

CONTEXTE POUR UNE MUTATION

Mise en œuvre en 1984, alors que le chômage atteignait en Suisse un nouveau record – modeste – consécutif à la crise de 1982–83 (32'061 chômeurs en moyenne annuelle), la LACI n'a plus été modifiée jusqu'en 1990, et son application n'a fait l'objet que de retouches.

Sa première révision, adoptée le 5 octobre 1990, entre en vigueur en janvier 1992.¹⁴ Elle améliore les indemnités en cas d'intempérie, allège la participation patronale au chômage partiel et harmonise à 80% le montant des indemnités.¹⁵ Elle ne propose par contre aucune mesure anticipant l'impact de la croissance du chômage qui vient de débiter. Elle se retrouve ainsi complètement en porte-à-faux avec l'évolution de la conjoncture comme avec celle des options qui s'imposent dans les «milieux économiques» et les partis de droite. Elle ne laisse donc pas un souvenir éternel.

En effet, pour la première fois en Suisse depuis 1945, une récession relativement modeste mais étirée dans le temps¹⁶ se traduit par une explosion du nombre des chômeuses et chômeurs officiellement recensés: en moyenne annuelle 15'980 en 1990, 35'065 en 1991, 92'308 en 1992, 163'135 en 1993, 171'038 en 1994.¹⁷ Dans ce contexte, une double dynamique s'est combinée pour enclencher un processus – probablement pas clos – de révision de la LACI.

Du côté des autorités politiques et de l'administration, deux contraintes s'exercent. D'une part, la nécessité d'adapter le financement de l'assurance-chômage à la nouvelle situation¹⁸ avec son corollaire: un débat politique sur la répartition de cette charge (les chômeurs, par l'intermédiaire d'une réduction des prestations; les charges salariales donc une augmentation du salaire indirect; les cantons et la Confédération, donc, en dernier ressort, les contribuables). D'autre

38 ■ part, la nécessité d'apporter un début de réponse – ne serait-ce qu'à cause des

problèmes financiers et politiques qui en découlent pour les cantons – aux problèmes sociaux créés par un chômage massif et durable: chômage de longue durée, personnes arrivant en grand nombre en fin de droits, jeunes ayant des difficultés à entrer sur le marché du travail, impact régional différencié, précarisation des contrats de travail, etc.

Simultanément, le débat sur la politique à l'égard du chômage se développe dans un contexte économique, social et politique qui se modifie profondément, au plan international comme national. La troisième récession depuis l'entrée, au début des années septante, de l'économie capitaliste internationale dans une onde longue dépressive a accéléré le processus cumulatif, et s'auto-alimentant, de concurrence exacerbée entre les principaux sites de production d'une économie davantage mondialisée (d'où la problématique de la compétitivité et du «Standort») et de réorganisation néo-conservatrice de la société, avec ses diverses facettes: dérégulation du marché du travail, redéfinition des rapports sur le lieu de travail, remise en cause du principe même des assurances sociales, politique fiscale anti-redistributrice; avance qualitative des privatisations et de la destruction de toute une série de régulations existant, pour des raisons historiques ou autres, en faveur des secteurs économiques intérieurs dit «protégés», offensive politique et travail idéologique de subversion de tous les référents de la «gauche».

Comme à la fin des années 70 d'ailleurs, les milieux patronaux helvétiques les plus internationalisés ont été très rapides à s'inscrire dans ce processus, et à initier une campagne politique pour imposer les réformes jugées nécessaires à la conservation et au renforcement des avantages qu'ils se sont donnés au cours de la seconde moitié des années 80, notamment grâce à une formidable vague d'investissements et de modernisation de l'appareil productif.¹⁹

Cette réorientation s'exprime de deux manières. Les employeurs réagissent beaucoup plus rapidement et brutalement au retournement de conjoncture et ont beaucoup moins d'hésitation que précédemment à réduire rapidement leurs effectifs²⁰, mais aussi à flexibiliser modes de rémunération et organisation des horaires de travail. De plus, dès 1991, une série de grands «capitaines d'industrie»²¹ lancent une campagne publique sur ce qui sera ultérieurement popularisé sous le nom générique de «programme de revitalisation».²² Avant la fin de l'année, le Vorort, alourdi par l'habitude qu'il a prise d'arbitrer des intérêts plus dispersés et d'ailleurs partiellement menacés par les réformes proposées, s'est aligné et propose son propre programme *Pour une Suisse compétitive et moderne*.²³

Sur les questions concernant directement l'assurance-chômage, les propositions du Vorort sont claires. «De la politique de l'arrosoir au soutien ciblé», annonce-t-il en matière de politique sociale.²⁴ L'esprit de ce slogan est résumé en deux phrases: «[...] il incombe en premier lieu à l'individu d'assumer ses

responsabilités et de faire un effort personnel, et de ne faire qu'ensuite appel à l'Etat. La politique sociale doit se concentrer davantage sur les besoins réels.»²⁵

Le Vorort souligne de plus que «le financement de la sécurité sociale ne doit pas affecter la performance et la compétitivité de l'économie.»²⁶

Ses propositions pour le marché du travail sont aussi limpides: «Accroissement de la productivité grâce à une plus grande flexibilité.»²⁷ «Le plein emploi à tout prix, qui consiste à fournir un poste de travail à chaque personne valide et désireuse de travailler, sans considérer le profit économique et la productivité des entreprises concernées, n'est pas un objectif qui mérite d'être poursuivi», précise le Vorort. En découle une longue liste d'exigences pour accroître la souplesse du marché du travail, des règles déterminant la rémunération et le temps de travail des salariés en particulier.²⁸

Ces propositions ne sont pas à proprement parler nouvelles. La nouveauté réside davantage dans le contexte international où elles sont faites, la cohérence où elles sont inscrites et, surtout, le fait qu'elles marquent de leurs empreintes la réalité sociale.

INSPIRATIONS POUR UNE LOI

C'est ce contexte qui permet de donner un sens aux modifications que va subir la LACI entre 1993 et 1995.

1. – Le point de départ des propositions est que «seule une économie concurrentielle dotée de conditions cadres favorables et bénéficiant d'une haute attractivité est à même de garantir durablement la sécurité de l'emploi dans notre pays.»²⁹ En d'autres termes, l'ajustement structurel prôné par les «programmes de revitalisation» doit avoir la priorité; l'assurance-chômage est une mesure d'accompagnement social. Le Conseil fédéral est ainsi à l'unisson avec l'Union centrale des associations patronales suisses (UCAPS), le Vorort et l'Union suisse des arts et métiers (USAM) qui écrivent dans un document conjoint intitulé «*Nouvelle conception de l'assurance-chômage. Thèses et recommandations de l'économie*», que pour maintenir et créer des emplois «il s'agit d'améliorer le climat de l'investissement ainsi que les conditions cadres, particulièrement sous l'angle des charges salariales annexes imposées aux entreprises.»³⁰

Cette position s'accompagne d'une campagne systématique contre deux propositions politiques largement débattues et n'entrant pas entièrement, ou pas du tout, dans ce schéma. Ce sont d'une part les mesures de relance conjoncturelle, toutes refusées à l'exception du bonus à l'investissement adopté en 1993 et

40 ■ dont l'efficacité intrinsèque reste à démontrer. D'autre part, la diminution du

temps de travail est une cible permanente pour les milieux patronaux et les partis de droite.

2. – La thématique des «abus» est reprise et amplifiée, en totale déconnexion avec la réalité observée.³¹ Avec un objectif: accroître la culpabilisation des chômeurs et ainsi leur disponibilité à accepter des dégradations de leur situation. En pleine période d'explosion du chômage, Jean-Luc Nordmann, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), exposait ainsi sa conception: «[...] Quelqu'un qui refuserait un <travail convenable> commet un refus plus grave qui comporte plus de conséquence dans la situation actuelle qu'il y a deux ans. Autrefois, on pouvait refuser un travail car il y avait dix autres offres qui suivaient. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et il faut que les gens le sachent. Voilà ce que nous entendons par <abus> et là, il faut être strict et intervenir avec des réductions plus importantes des indemnités.»³²

La conclusion coule de source: il faut supprimer ou affaiblir les dispositions légales qui pourraient freiner cette évolution. Les associations patronales l'affirment: «Les mesures d'assistance (indemnités d'assurance-chômage, aide et prévoyance pour les sans-emploi) qui n'ont pas pour effet de responsabiliser les chômeurs et les inciter à se réinsérer dans le monde du travail ne sont plus satisfaisantes eu égard aux mutations et aux nouvelles exigences de la société. Par conséquent, il ne convient pas de réexaminer uniquement les prestations, mais également l'organisation et le régime d'aide aux chômeurs, de même qu'il y a lieu d'accorder plus d'attention aux efforts personnels des bénéficiaires d'indemnités.»³³ Ces propos datent de 1992; il sera utile de s'en souvenir à propos des mesures dites actives!

3. – Ici interviennent des travaux universitaires pour cautionner ces choix sociaux. Des économistes comme Georges Sheldon, Niklaus Blattner ou Jean-Christian Lambelet apprêtent au goût suisse le concept d'«aléa moral» pour «prouver» que le développement des prestations de l'assurance-chômage serait un facteur de développement, ou du moins de persistance, du chômage.³⁴ Dans cette argumentation, qui inverse causes et effets, la conclusion est logique: une réduction des prestations, ou des conditions d'octroi plus sévères, sont nécessaires à la diminution du chômage, en particulier du seuil du chômage dit «naturel». Des études faites en Belgique, pays test à cet égard, démontrent pourtant que, à caractéristiques socioprofessionnelles identiques, la vitesse de sortie du chômage n'est pas liée à la durée de couverture par le régime d'indemnisation. Cela indique que la notion d'«abus», mise en parallèle avec l'indemnisation (son taux et sa durée) et la permanence de chômage de longue durée, est non pertinente.³⁵

C'est sur ce champ labouré qu'ont fleuri une série de projets convergents, ■ 41

conçus moins pour être appliqués dans un bref délai que pour dicter des lignes de force au débat politique. L'Union de Banques Suisses (UBS) a ouvert les feux en proposant en juillet 1993 de diviser l'assurance-chômage en deux piliers, l'un obligatoire, n'assurant qu'un minimum censé être vital (1'800 francs par mois), l'autre facultatif, susceptible d'être privatisé, assurant les personnes intéressées en fonction des cotisations versées et du «risque» qu'elles constituent. Cette conception a été reprise par la Société de Banque Suisse, comme par le patron du Crédit Suisse, Josef Ackermann. Au niveau politique, le Parti démocrate-chrétien s'y est aussi rallié.³⁶ Quant aux deux autres partis de droite représentés au Conseil fédéral, ils font également leur credo de la réduction drastique des prestations de l'assurance-chômage, même s'ils ne reprennent pas nécessairement l'idée des deux piliers popularisée par l'UBS.³⁷

FAUX-SEMBLANTS D'UNE RÉFORME

Or, en septembre 1994, malgré ce contexte apparemment peu propice à une convergence de vue entre les associations défendant les intérêts patronaux et celles prétendant faire de même pour les salariés, est annoncé l'avènement d'une «nouvelle <philosophie> de l'assurance-chômage»³⁸, qui serait un «modèle de coopération entre partenaires sociaux, administration et autorités politiques.»³⁹ Que cèle l'heureux événement?

1. – La révision de la LACI est passée par une première étape. Un arrêté fédéral urgent est présenté en janvier 1993.⁴⁰ Il doit répondre à une réalité: la croissance galopante du chômage et, conséquence, la prolongation de sa durée. En avril 1993, près de 17% des chômeurs et chômeuses étaient déjà sans emploi depuis plus d'une année.⁴¹ Maintenir la durée maximale d'indemnisation à 60 semaines aurait signifié une explosion du nombre de chômeuses et chômeurs en fin de droit, et donc un report considérable des charges sociales et financières en découlant sur les cantons. Elle est donc prolongée à 80 semaines.

Mais cet arrêté est aussi un banc d'essai pour l'introduction dans la LACI des dispositions augmentant «l'incitation» des chômeuses et chômeurs à reprendre rapidement un emploi, aux conditions dictées par un marché fortement déséquilibré. Le débat porta sur trois points: le montant des indemnités, leur dégressivité et la définition du travail convenable. Le taux des indemnités fut réduit à 70% pour les chômeurs et chômeuses sans personne à charge et touchant plus de 2'810 francs par mois. Par contre, la proposition du Conseil fédéral de réduire de 10% les indemnités après une période de 50 semaines est rejetée à une faible majorité. Enfin, la définition du travail convenable est modifiée de manière

42 ■ pouvoir obliger un chômeur à accepter un emploi avec une rémunération

inférieure à ses indemnités de chômage (la différence étant compensée à titre de gain intermédiaire).

Ces modifications mettent en évidence deux caractéristiques du débat politique sur ce thème.

Si, sur les options fondamentales, s'affirme une convergence au sein des cercles dirigeants des diverses branches économiques et des partis bourgeois, sa traduction politique prend des chemins plus tortueux. Il faut y voir l'intégration de l'opposition syndicale et de la gauche (qui débouchera en l'occurrence sur un référendum, perdu en votation populaire⁴²), mais surtout le reflet des pressions d'autorités cantonales confrontées à un chômage plus important et ne voulant pas en supporter seules le prix financier et politique.⁴³

Par ailleurs, le législateur introduit des modifications qui n'impliquent pas une détérioration immédiate de la situation matérielle des personnes concernées, mais qui ont d'abord pour but de légitimer de nouvelles normes qui, indirectement, font pression sur les personnes sans emploi pour qu'elles révisent leurs attentes à la baisse.

2. – Le projet de deuxième révision partielle de la LACI présenté en novembre 1993 par le Conseil fédéral se situait dans le prolongement de cet arrêté urgent.⁴⁴ Pour l'essentiel, il reprenait les propositions de l'arrêté, soit une baisse du montant des indemnités, une dégressivité de ces dernières, et un assouplissement du travail convenable. Par ailleurs, il confirmait la prolongation de la période d'indemnisation et proposait d'augmenter le taux de cotisation à l'assurance-chômage de 2% à 3%, pour en garantir l'équilibre financier.

Etaient ainsi réunis les mêmes ingrédients qui, au printemps 1993, avaient conduit au lancement du référendum. La préoccupation, de toute évidence dominante à l'Union syndicale suisse, d'éviter à tout prix la répétition de cette issue a servi de moteur à la recherche d'une issue «consensuelle», qui s'est finalement cristallisée dans la «nouvelle philosophie» de l'assurance-chômage adoptée par les Chambres.

Le conseiller national démocrate-chrétien Eugen David, cheville ouvrière de ce recentrage, a indiqué lors du débat au Conseil national le troc qui avait rendu possible ce «consensus».

D'un côté une «nouvelle conception du droit aux indemnités.»⁴⁵ Eugen David précise: «L'idée fondamentale est que l'indemnité est un dédommagement versé pour une contre-prestation. Nous devons en finir avec la situation de pure rente, d'encaissement passif d'indemnités durant 400 jours». La participation aux «mesures actives de marché du travail» devient ainsi, après 30 semaines de chômage, la condition pour toucher des indemnités.⁴⁶ Conditionnalité qui est synonyme de négation du principe même de l'assurance.

De l'autre côté, la dégressivité des indemnités est abandonnée, et la définition ■ 43

du travail convenable n'est pas assouplie comme dans le projet du Conseil fédéral. Enfin le taux de cotisation est maintenu à 2%, une augmentation de 1% étant exceptionnellement acceptée pour éponger la dette de l'assurance-chômage. Au moment où ce projet était mis au point, l'OCDE publiait son *Etude sur l'emploi* destinée à homogénéiser les politiques gouvernementales. Au milieu d'un programme complet d'assouplissement du marché du travail, l'OCDE accorde elle aussi une place de choix aux mesures actives. Ses raisons sont instructives: «Il convient de réorienter progressivement les ressources des mesures passives de garantie de revenu vers des mesures actives. [...] un accroissement des dépenses publiques consacrées aux mesures actives est de nature à favoriser la modération salariale en renforçant la capacité des travailleurs non intégrés, en particulier des chômeurs de longue durée et des personnes en quête d'un premier emploi, de mieux soutenir la concurrence pour l'obtention d'un emploi.»⁴⁷ L'OCDE ajoute: «Avec l'aggravation du chômage de longue durée et du chômage répétitif, ces systèmes [d'indemnisation] ont fini par constituer une garantie de revenu quasi permanente dans beaucoup de pays, ce qui n'incite pas à travailler. Pour limiter ces effets de «désincitation» – tout en facilitant les ajustements du marché du travail et en assurant le minimum de protection nécessaire – les pays devraient adopter une législation ne prévoyant que des niveaux de prestations modérés, maintenir un contrôle effectif sur l'admission au bénéfice des prestations et garantir des places dans le cadre de programmes actifs au lieu d'accorder indéfiniment une garantie de revenu passive.»⁴⁸

Les indices d'une similitude entre les objectifs définis par l'OCDE et ceux de la nouvelle LACI ne se limitent pas à la coïncidence des dates, ni aux bonnes notes décernées par l'OCDE à la Suisse pour sa loi sur l'assurance-chômage.⁴⁹ L'ensemble des dispositions connexes aux «mesures actives» convergent pour exercer une pression maximale sur la personne sans emploi. Ainsi les Chambres ont introduit un délai de carence de cinq jours pour la grande majorité des chômeurs et chômeuses.⁵⁰ Aux personnes participant aux «mesures actives» s'appliquera une définition du travail convenable nettement assouplie. La collaboration avec les agences privées de placement est encouragée. Par ailleurs, à la fin du délai cadre de deux ans, les personnes qui ont été longtemps au chômage auront plus de difficulté qu'aujourd'hui à rétablir leur droit aux indemnités et risqueront donc davantage d'être rejetées vers l'assistance sociale. Une année de travail, au lieu de six mois, sera alors nécessaire. De plus, les périodes passées dans des programmes d'occupation ne compteront plus comme période de cotisation. Enfin, les possibilités de sanction à l'égard des personnes récalcitrantes sont élargies. Sans oublier des délais d'attentes nettement plus long non seulement pour les jeunes sortant de formation (accompagnés d'une baisse substantielle du

44 ■ montant des indemnités forfaitaires), mais aussi pour les personnes effectuant

une activité à caractère saisonnier. «On peut compter qu'avec le nouveau système environ 30'000 personnes n'iront tout simplement plus timbrer parce qu'elles ne veulent pas se soumettre aux nouvelles obligations qui en découlent» expliquait Eugen David en octobre 1994.⁵¹ Un pronostic qui est aussi un jugement synthétique de la mécanique ainsi mise en place.

En fait, cette deuxième révision de la LACI postule une diminution substantielle du chômage, permettant un rapport pas trop défavorable entre le nombre de «mesures actives» – que les cantons ont annoncé vouloir organiser en nombre limité – et le nombre total de personnes sans emploi. Or, les indices se multiplient d'une relance effective du chômage fin 1996 et en 1997, dans le cadre d'une nouvelle récession internationale et de son impact, légèrement décalé dans le temps, en Suisse.

Dès lors, une hypothèse doit être envisagée pour l'avenir de la LACI. La mise en œuvre des dites mesures préventives pourrait se révéler beaucoup plus problématique qu'annoncée. Et la «nouvelle philosophie» de l'assurance-chômage, célébrée dans le consensus en 1995, aura en premier lieu servi à imposer l'idée que ne sont légitimes que les indemnités versées comme dédommagement d'une contre-prestation fournie par le chômeur ou la chômeuse. Donc à saper radicalement le principe d'assurance en matière de chômage. Avec comme corollaire l'extension de l'assistance sociale, appelée à prendre le relais. Les divers «revenus minimums» introduits ou discutés, dans les cantons de Genève et de Vaud par exemple, sont une illustration de ce déplacement.

Simultanément, cette nouvelle assurance-chômage fera office de bras de levier pour chambouler le rapport salarial, en faisant jouer le poids de l'armée de réserve industrielle pour déstabiliser la pyramide salariale, les normes en matière de temps de travail et de conditions d'engagement. Avec, pour résultat, un dégradé de situations entre les dits «inclus» et les dits «exclus», et pas une séparation étanche, comme souvent présenté. La troisième révision de la LACI pourrait alors sanctionner cette évolution.

Notes

- 1 Cf. *Feuille fédérale*, 1982, II, 442–482.
- 2 Cf. Heiner Kleinewefers, Regula Pfister, Werner Gruber, *Die Schweizerische Volkswirtschaft*, Frauenfeld 1993, 237–238 (cité dorénavant Kleinewefers, *Die Schweizerische Volkswirtschaft*). Dès 1943, il y a moins de 10'000 chômeurs officiellement recensés en Suisse.
- 3 Cf. notamment Pierre Gilliard, *Politique sociale en Suisse*, Lausanne 1988.
- 4 Ce qui n'exclut pas des exceptions massives: que l'on pense à la politique d'immigration qui a largement façonné le marché du travail suisse, à la politique agricole, ou à la garantie aux risques à l'exportation. Le problème n'est donc pas l'existence d'un mytique Etat

- libéral, pratiquant le laisser-faire, mais bien plutôt: 1) le monopole que les milieux patronaux se sont forgés pour dire les interventions légitimes et leur capacité à délégitimer le débat public sur ces questions ainsi que les options fondées sur des critères – plein emploi, politique régionale par exemple – reflétant d’autres besoins que les leurs; 2) dans ce cadre, ont lieu des confrontations, reflétant notamment la diversité des intérêts au sein des couches dominantes; l’industrie d’exportation et la place financière, qui ont en commun de vouloir leur marge de manœuvre aussi peu limitée que possible par les pouvoirs publics, y donnent le ton.
- 5 Cf. *Feuille fédérale*, 1980, III, p.490. Voir aussi, par exemple, l’intervention de Heinz Allenspach, alors directeur de l’UCAPS, lors du débat au Conseil national, *Bulletin officiel de l’Assemblée fédérale. Conseil national*, 1981, 612–613 (cité dorénavant *Bulletin officiel*).
 - 6 Sans même parler de la diminution du temps de travail, violemment combattue par le patronat et les partis de droite lors de la votation, en décembre 1976, de l’initiative sur les 40 heures.
 - 7 *Bulletin officiel*, 1981, 606. Un parallèle intéressant est à tracer avec l’intervention de Heinz Allenspach concernant la réglementation du chômage partiel. Ce grand pourfendeur des «abus» trouve d’abondants arguments pour combattre ceux qui stigmatisent les abus patronaux pour justifier une réglementation plus sévère (cf. *Bulletin officiel*, 1981, 829).
 - 8 *Feuille fédérale*, 1980, III, 515.
 - 9 Cf. Kleinewefers, *Die Schweizerische Volkswirtschaft*, 238.
 - 10 Kleinewefers, *Die Schweizerische Volkswirtschaft*, 482. En deux ans, le PIB helvétique a reculé de 8% et 410’000 places de travail ont été supprimées.
 - 11 Dixit le rapporteur, radical, Junod, lors du débat d’entrée en matière au Conseil national, *Bulletin officiel*, 1981, 602.
 - 12 *Feuille fédérale*, 1980, III, 535.
 - 13 En 1992, avec une moyenne annuelle de 92’000 chômeurs, et avant qu’on interrompe un relatif développement des mesures préventives, la caisse de chômage dépensa pour elles 54,5 millions de francs, contre 3’215 millions d’indemnités. Cf. Gerhard Gerhards, «L’assurance-chômage en 1992», *La Vie économique* 11/93, 32–41.
 - 14 Cf. le Message publié dans la *Feuille fédérale*, 1989, III, 369–404, et le texte adopté in *Feuille fédérale*, 1990, III, 569–575.
 - 15 Trois ans plus tard, les porte-parole des milieux patronaux, comme Heinz Allenspach, ont radicalement évolué sur les deux premiers points; ce qui illustre l’option d’accélérer l’«assainissement» de la place économique suisse en coupant les branches considérées comme mortes.
 - 16 Le PIB stagne en 1991, recule de 0,3% en 1992 et de 0,8% en 1993. Cf. Office fédéral de la statistique, *Les comptes nationaux de la Suisse*, septembre 1993, septembre 1994, septembre 1995.
 - 17 Il s’agit de la statistique du chômage publiée par l’Office fédéral de l’industrie, des arts et métiers et du travail.
 - 18 Ses comptes passent d’un excédent des produits de 284 millions en 1990 (avec une cotisation de 0,4%), à un excédent de charges de 474 millions en 1991 (0,4%), de 2’657 millions en 1992 (0,4%), de 2’429 millions en 1993 (2%) et de 2’241 millions en 1994 (2%). Ses comptes devraient être bénéficiaires en 1995 (3%). Cf. *La Vie économique* 11/91, 11/92, 11/93, 11/94, 11/95.
 - 19 Cf. Charles-André Udry, «Dix ans d’économie suisse: ligne droite et virage» in François Masnata, Claire Rubattel, *Le pouvoir suisse 1291-1991*, Lausanne 1991, 309–319.
 - 20 Cf. *Etude économique de l’OCDE, Suisse 1993*, Paris 1993, 93.
 - 21 Entre autres Stephan Schmidheiny, Helmut Maucher, Alexander Krauer, Robert Holzbach, Nicolas Hayek, Fritz Leutwiler, etc.
 - 22 Cf. la publication de leur manifeste: Peter Moser et al., *Schweizerische Wirtschaftspolitik*

im internationalem Wettbewerb, Zürich 1991. Les mêmes milieux ont publié à la mi-décembre 1995 un *remake* de cette opération.

- 23 Vorort, *Pour une suisse compétitive et moderne. Un programme de politique économique*, Zurich 1991 (cité dorénavant Vorort, *Pour une Suisse*). Voir également les discours-programmes du président de l'UCAPS, Guido Richterich, devant son assemblée annuelle, publiés dans le *Journal des Associations patronales*, 2. 7. 1992, 1. 7. 1993, 30. 6. 1994 et *Employeur suisse*, 6. 7. 1995.
- L'ensemble de cette démarche est un exemple, méritant réflexion, de la manière dont, au cours d'une période de mutations, des secteurs clé d'une classe sociale dominante définissent des objectifs; mènent bataille pour gagner une hégémonie au sein de cette classe et de la société; engagent le débat politique pour traduire ces options en décisions, avec les confrontations que cela implique avec les autres classes sociales et au sein du «camp bourgeois» sur les rythmes et les formes possibles (avec dans ce cadre le rôle de la combinaison de compromis et de lignes de force).
- 24 Vorort, *Pour une Suisse*, 116.
- 25 Vorort, *Pour une Suisse*, 117.
- 26 Vorort, *Pour une Suisse*, 120.
- 27 Vorort, *Pour une Suisse*, 122.
- 28 Pour avoir une idée du degré d'harmonisation internationale de ce type de propositions, il est possible de comparer avec les propositions du gouvernement Kohl pour le Standort Deutschland, mais aussi avec l'*Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris 1994; ou European Round Table of Industrialists, *Les marchés du travail en Europe*, Vevey 1993; ou encore la présentation de diverses propositions faites en Europe, par Antonia Ramos Yuste and David Foden, «Labour market, unemployment and employment policy – aspects of the European debate», *Transfer*, vol 1, numéro 4, octobre 1995, 499–519.
- 29 Cf. «Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage du 27 janvier 1993» in *Feuille Fédérale*, 1993, I, 647.
- 30 Document polygraphié, 29. 10. 1992. A noter le glissement: après l'Etat c'est moi, l'économie c'est nous.
- 31 Le Rapport du *Conseil fédéral sur les abus dans l'assurance-chômage du 15 septembre 1993* mine les bases factuelles de son propre discours.
- 32 Cité par *Le Nouveau Quotidien*, 7. 11. 1992.
- 33 Document polygraphié, 29.10.1992
- 34 Cf. George Sheldon, *Konjunkturelle und strukturelle Aspekte des schweizerischen Arbeitsmarktes*, Bundesamt für Konjunkturfragen 16, Berne 1993; Niklaus Blattner, *Arbeitslosigkeit: Aufgaben für Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Bâle 1994; Jean-Christian Lambelet, «Vers un nouveau modèle pour l'assurance-chômage? – Quelques réflexions sur le fond» in Forum Helveticum, *Le chômage en Suisse: bilan et perspectives*, Lenzburg 1995, 32–41. On trouvait déjà cette idée chez Silvio Borner et alii, *Schweiz AG*, Zurich, 1990. Pour une critique de ces thèses, voir par exemple l'étude, pourtant très peu hétérodoxe, de Hans Schmid et Eckehard F. Rosenbaum, *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*, Berne 1995, p 155 et ss; sur la question du montant des prestations et de la dégressivité, Marcel Hostettler (à l'époque chef de la Division de l'assurance-chômage à l'OFIAMT), *La Vie économique*, 1.1994; ou Erich Projer, «Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz im intertemporalen Vergleich», *Bulletin trimestriel de la BNS*, 1/93, 73–83 qui écrit (p.79) qu'«au vu de l'importance de la suppression de postes de travail (-128'000) et du faible nombre de places de travail libres (environ 8'000) une éventuelle croissance du chômage lié aux conditions d'assurance devrait à peine avoir un impact».
- 35 *Syndicat*, 24. 11. 1995.
- 36 Cf. UBS, *Economic focus*, juillet 1993, SBS, *Arbeitslosigkeit: Wieviel? Welhalb? Wie weiter?*, juillet 1994, Josef Ackermann, «Eine Fitnesskur für die Schweiz», *Neue Zürcher Zeitung*, 4. 12. 1993, PDC, *Non au chômage*, Berne 1993.

- 37 Voir leurs réponses au questionnaire effectué en vue des élections fédérales par *Cash*, 25. 8. 1995.
- 38 Cf. le *Service de presse* de l'Union syndicale suisse, 7 septembre 1994, 153.
- 39 Selon les termes de Peter Hasler, directeur de l'Union centrale des associations patronales de Suisse (UCAPS), cité par le *Tages Anzeiger* du 3. 9. 1994.
- 40 Cf. *Feuille fédérale*, 1993, II, 645–661, et pour le texte définitif, *Recueil officiel des lois fédérales (RO)*, 1993, 1066–1067.
- 41 En octobre 1995, ce taux est d'environ 27%. Ces chiffres sont tirés de la publication suivante: *La situation sur le marché du travail*, Berne, publication mensuelle de l'OFIAMT.
- 42 Les associations patronales appelèrent également à voter Non. Le premier argument donné dans une circulaire du 22 juillet 1993 de l'UCAPS pour justifier cette position est le suivant: «Il faut empêcher qu'un éventuel Non ne soit interprété comme un plébiscite pour l'USS, le PSS, ainsi que le PdT».
- 43 Ainsi, c'est le Conseiller national PDC Jean-Philippe Maître, membre du gouvernement genevois, qui joua un rôle clé dans le refus par le Parlement de la dégressivité des indemnités.
- 44 Cf. Le Message du Conseil fédéral, in *Feuille Fédérale*, 1994, I, 340–371.
- 45 *Bulletin officiel*, 1994, 1538.
- 46 Dans la version définitive, cette condition concerne un nombre déterminé de chômeuses et chômeurs (25 000 en l'occurrence), suite aux pressions des cantons redoutant la charge qui en découle. Pour une présentation des divers aspects de cette révision, cf. l'article du chef de la division de l'assurance chômage de l'OFIAMT, Hans J. Pfitzmann, «Les principaux éléments de la nouvelle assurance-chômage», *La Vie économique*, 11/95, 14–17, ainsi que la série d'articles de Charles-André Udry et Jean-François Marquis parus dans les éditions des 3, 5, 19 et 20 septembre 1994 du quotidien genevois *Le Courrier*.
- 47 *L'Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris 1994, 39.
- 48 *L'Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris 1994, 51.
- 49 Cf. *Tages-Anzeiger*, 12. 10. 1995.
- 50 Un délai plus long, d'un mois comme cela été proposé, serait contraire aux conventions du BIT signées par la Suisse. Ce délai de carence a été introduit par arrêté urgent dès le 1er janvier 1995. Cf. *Recueil officiel des lois fédérales*, 1994, 3058.
- 51 *Basler Zeitung*, 6. 10. 1994.

ZUSAMMENFASSUNG

ENTWICKLUNG DES ARBEITSLOSENVERSICHERUNGSGESETZES: EINE SKIZZE

Am 23. Juni 1995 verabschiedeten National- und Ständerat eine bedeutende Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG). Diese Revision wurde als Beginn einer «neuen Philosophie» im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit bezeichnet, da sie sowohl von den Arbeitgebervereinigungen als auch von den Gewerkschaften gutgeheissen wurde.

Um die effektive Tragweite der Gesetzesänderung zu erfassen, ist es nötig, sich auf die Ursprünge des AVIG zu besinnen. Erst seit 1977 gibt es in der Schweiz eine Arbeitslosenversicherung. Drei Faktoren formten das im Jahre 1982 verabschiedete Gesetz nachhaltig: das Fehlen einer wirklichen Sozialversicherung, der Widerstand der Arbeitgeber gegen eine Politik der Vollbeschäftigung und schliesslich der Wille, den Kampf gegen «Missbräuche» in den Mittelpunkt der Gesetzgebung zu stellen. Damit wurden die Arbeitslosen unter Druck gesetzt, ihre Ansprüche an den Arbeitsmarkt herunterzuschrauben. Bis heute dient dieses Gesetz als Referenzrahmen.

Die AVIG-Revision wird zudem durch die umfassende wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Gegenbewegung geprägt, die von der politischen und wirtschaftlichen Elite der Industrieländer auf internationaler Ebene durchgeführt wird. Der Wille, der Gesellschaft eine neue Form zu geben, verstärkt sich während der Rezession zu Beginn der 90er Jahre und führt in der Schweiz zu verschiedenen «Wiederbelebungsprogrammen». Eines ihrer wichtigsten Ziele besteht darin, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten, d. h. jene Normen zu sprengen, die Bezahlung, Arbeitszeit und Arbeitsverträge regeln. In diesem Licht bekommen die neuen «aktiven Massnahmen» Sinn. Als Negation des Versicherungsprinzips tragen sie zu dieser Flexibilisierung bei.

(Übersetzung: Monika Poloni)