

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 76 (1984)
Heft: 2

Artikel: Possibilités et limites de quelques-unes des mesures préventives prévues par la nouvelle loi sur l'assurance-chômage
Autor: Poretti, Roberto
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-386179>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

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

Possibilités et limites de quelques-unes des mesures préventives prévues par la nouvelle loi sur l'assurance-chômage

*Par Roberto Poretti**

1. Introduction: cadre légal et finalité

La nouvelle loi sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1984, prévoit, en sus des mesures «curatives» du chômage, un certain nombre de dispositions destinées à le prévenir. Celles-ci, qui représentent certainement une des nouveautés les plus intéressantes et originales de cette nouvelle loi, visent, d'une part, à encourager la mobilité professionnelle et, dans une moindre mesure, la mobilité géographique ainsi qu'à promouvoir la réintégration des chômeurs dans la vie active; d'autre part, de telles dispositions ont pour but d'améliorer indirectement la connaissance et la transparence du marché du travail ainsi que le placement, toutes conditions indispensables à une politique efficace en matière de marché de l'emploi. Cela signifie, concrètement, que l'assurance-chômage, laquelle – il convient de le rappeler – est financée sur une base paritaire par les employeurs et les travailleurs, peut soutenir financièrement, à certaines conditions, la participation individuelle à des cours de reconversion et de perfectionnement professionnels, l'emploi hors de la région de domicile et la mise au courant dans une entreprise (initiation au travail). La LACI permet également d'allouer des subventions aux organisateurs de cours de reconversion et de perfectionnement professionnels ainsi qu'à ceux qui mettent sur pied des programmes d'occupation temporaire pour chômeurs. Elle permet encore de soutenir financièrement la recherche en matière de marché de l'emploi et des mesures spéciales en vue d'accroître l'efficacité du placement. Aussi, la LACI ne se limite-t-elle pas à intégrer, parmi ses dispositions, les moyens d'action prévus autrefois par la Loi sur le service de l'emploi de 1951, modifiée en 1976 (possibilités pour la Confédération d'allouer des subventions pour le recyclage et le perfectionnement professionnels et pour l'occupation temporaire de chômeurs), mais elle renferme encore de nouvelles possibilités d'intervention.

* Economiste auprès de la Division de la main d'œuvre et de l'émigration de l'OFIAMT.

L'existence de bases légales en matière de prévention du chômage ne saurait toutefois signifier que tout le reste coule de source! Encore faut-il en effet que les bénéficiaires potentiels de ces mesures soient dûment renseignés sur leurs droits et que ceux qui doivent les appliquer soient en mesure de le faire correctement et convenablement. En vue de stimuler les collectivités publiques et les partenaires sociaux à tirer rapidement et concrètement parti de ce nouvel instrument légal, l'OFIAMT a donc organisé, récemment, des journées d'information et des séminaires consacrés à ce sujet. La présente contribution fait suite à un séminaire organisé par la Centrale suisse d'éducation ouvrière, en novembre 1983 à Neuchâtel et consacré aux mesures préventives de la LACI. L'auteur souhaite attirer notamment l'attention des permanents et militants syndicaux sur trois mesures préventives qui lui semblent être d'un intérêt primordial pour les partenaires sociaux.

2. Cours de reconversion et de perfectionnement professionnels

La LACI prévoit deux genres de prestations en matière de reconversion et de perfectionnement professionnels, à savoir des indemnités spéciales en faveur des participants à des cours (prestations «individuelles»), que nous nous limitons à mentionner dans cet article, ainsi que des subventions aux organisateurs de tels cours (prestations «collectives»), qui font l'objet des considérations ci-après.

La possibilité de subventionner des cours de reconversion et de perfectionnement professionnels (comme d'ailleurs la mise sur pied de programmes d'occupation temporaire pour chômeurs) ne représente pas une véritable innovation. En effet, depuis 1976 et jusqu'à fin 1983, la Confédération pouvait, sur la base de la Loi fédérale sur le service de l'emploi, allouer des subventions à ces fins lorsque cela s'avérait nécessaire du point de vue du marché et de la politique de l'emploi. Un montant global de 7,5 millions de francs a été versé, à ce titre, à plusieurs organisations et collectivités publiques. A partir du 1^{er} janvier 1984, on a pratiquement opéré un transfert de la base légale puisqu'on se fonde dorénavant sur la nouvelle loi sur l'assurance-chômage. Ce transfert a entraîné quelques changements importants. Par exemple, il n'appartient plus à la Confédération d'allouer ces subventions sur ses propres fonds (il ne sera donc plus nécessaire de demander au parlement des crédits spéciaux à des intervalles plus ou moins réguliers), mais cette tâche incombe désormais à l'assurance-chômage et, concrètement, elle est accomplie par les organes chargés de l'exécution de la LACI. Parmi ceux-ci, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage joue un rôle très important.

En effet, elle est notamment habilitée à donner, dans les limites des dispositions légales, des directives concernant la mise en œuvre des mesures préventives. Or, cette commission de vingt-et-un membres

comprend, entre autres, sept représentants des travailleurs et sept des employeurs. Dès lors, les syndicats sont co-responsables de l'application de ces mesures. Cela est d'autant plus intéressant que les associations des travailleurs, celles des employeurs ainsi que les institutions communes aux partenaires sociaux figurent parmi celles qui peuvent organiser des cours de reconversion et de perfectionnement professionnels, susceptibles de bénéficier des subventions prévues à ce titre par la LACI (prestations «collectives»). Aussi toutes les forces actives sur le marché de l'emploi – et les syndicats en particulier – sont-elles encouragées par la LACI à assumer un rôle de plus en plus responsable et actif, en vue de promouvoir la mobilité professionnelle. De nos jours et plus encore demain, l'importance de cette mobilité ne saurait guère rester méconnue.

2.1 Des subventions oui, mais pour quels cours?

Afin de sauvegarder une certaine souplesse ainsi qu'une marge d'appréciation qui s'imposent, à notre avis, dans un tel domaine, l'OFIAMT a renoncé à établir une liste ou à décrire de façon exhaustive les genres de cours pouvant être subventionnés au titre des mesures préventives. En tout état de cause, en vertu même de la LACI, le versement de ces subventions dépend d'un certain nombre de conditions.¹ Il importe en premier lieu, que le but de ces cours soit d'améliorer l'aptitude au placement des chômeurs ou des personnes sérieusement menacées par le chômage. En effet, l'expérience a montré que les cours qui ne visent pas cet objectif découragent et démoralisent davantage les participants déjà douloureusement frappés par la dure réalité. Aussi, faut-il tenir compte des possibilités que le marché du travail offre ou offrira dans un avenir relativement proche. Les cours doivent en outre être organisés de façon appropriée, être dirigés par des personnes qualifiées et se dérouler selon un programme fixé d'avance. Des cours trop «chargés» seraient certainement inappropriés, tout comme le seraient des cours dont le contenu est insuffisant. Par conséquent, lors de l'organisation de tels cours, il convient avant tout de se pencher attentivement sur la situation personnelle des participants qui, souvent, est préoccupante. On estime en outre que, pour être profitables, les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels devraient comprendre, en règle générale, au moins vingt-quatre leçons par semaine. Un cours comprenant un nombre inférieur de leçons par semaine est toutefois admis, lorsque des circonstances particulières le justifient. A cet égard, une certaine marge d'appréciation est laissée aux autorités chargées de l'application de cette mesure. Il est néanmoins clair que des «cours du soir» ainsi que des «cours rapides» (le problème des cours intensifs est différent; chaque cas de ce genre mérite d'être examiné de près) ne peuvent pas, en principe, bénéficier de subventions au titre des mesures préventives. Il en va de même des dispositions prises au sein d'une entreprise, en vue de recycler, perfectionner ou mettre au courant des collaborateurs. Dans ce contexte, il y a pourtant

lieu de relever qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale compétente, les employeurs peuvent utiliser le temps de travail qui tombe à la suite d'une réduction de l'horaire de travail pour perfectionner sur le plan professionnel les travailleurs occupés dans l'entreprise. En ce qui concerne la mise au courant de nouveaux collaborateurs dans une entreprise, la LACI prévoit la possibilité d'octroyer des allocations d'initiation au travail (cf. point 4). Nous soulignons enfin que, même si toutes les autres conditions requises sont réunies, aucune subvention ne peut être allouée pour des cours à but lucratif.

2.2 Dépenses subventionnables

Ne sont pris en compte pour le calcul de la subvention que les frais découlant de mesures prises sur instruction ou avec l'assentiment de l'autorité cantonale compétente.

Lorsqu'un cours est aussi fréquenté par des personnes qui le suivent de leur propre initiative et sans l'assentiment de l'autorité cantonale compétente, les frais du cours ne sont subventionnables qu'au prorata du nombre des participants qui le fréquentent sur instruction ou avec l'accord de l'autorité précitée.

En règle générale, sont réputés frais à prendre en compte:

- la rémunération de la direction du cours et du corps enseignant;
- les frais d'acquisition du matériel didactique et autre matériel nécessaire;
- les primes d'assurance-accidents et d'assurance-chose;
- les frais non couverts, lorsque les participants sont logés et nourris gratuitement ou à un prix inférieur au prix de revient.

En outre, lorsque des circonstances particulières le justifient, les «frais de projet» ainsi que les «frais de locaux» (loyer et charges) peuvent être également pris en considération.

Lorsque l'organisateur d'un cours n'est pas une collectivité publique et ne reçoit aucun subside cantonal, le taux de la subvention allouée se monte à 30% des frais pris en compte (c'est le cas, par exemple, des cours qui seraient organisés par les syndicats). Ce taux peut être porté à 40% lorsque le financement du cours pose de sérieuses difficultés à l'organisateur et même jusqu'à 50% en cas de chômage très prononcé (perturbations exceptionnellement graves et durables du marché de l'emploi dans la région concernée).

Nous tenons encore à souligner que, selon la loi, il appartient à l'OFIAMT de décider de l'octroi de subventions jusqu'à 150 000 francs, alors que la Commission de surveillance doit statuer sur des projets dont la subvention dépasse ce montant. En outre, l'OFIAMT doit rendre périodiquement compte, à la Commission de surveillance, des versements qu'il a effectués à des organisateurs de cours et de programmes d'occupation de chômeurs.

3. Programmes destinés à procurer du travail ou à permettre une réinsertion dans la vie active (Programmes d'occupation de chômeurs)

L'assurance-chômage peut aussi allouer des subventions aux collectivités publiques et aux institutions privées sans but lucratif qui, les unes et les autres, organisent des programmes visant à procurer une occupation temporaire et utile aux chômeurs. Il va de soi que les partenaires sociaux et les syndicats en particulier figurent parmi les organisations susceptibles de bénéficier de ces subventions.

Il ne s'agit pas d'une véritable nouveauté. En effet, de 1976 à 1983, la Confédération a alloué des subventions en faveur de programmes visant pratiquement le même but. Les conséquences du transfert de la base légale (passage de la loi sur le service de l'emploi à la LACI) ont été présentées ci-avant au point 2; elles sont également valables pour les programmes d'occupation.

La mise sur pied de tels programmes doit être envisagée avant tout pour procurer du travail aux chômeurs qui n'ont aucune possibilité de trouver un emploi à moyen ou à long terme, dans certains cas même après avoir fréquenté un cours de reconversion ou de perfectionnement professionnel. Il s'agit par là de permettre avant tout aux personnes au chômage depuis un certain laps de temps de sauvegarder leurs capacités professionnelles et leur aptitude au travail et, aussi, de permettre à ceux qui ont épuisé leur droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage, de le retrouver. Par conséquent, les programmes d'occupation mis sur pied au titre des mesures préventives ont également une fonction psychologique et sociale non négligeable, dans la mesure où ils contribuent à inciter des participants découragés par la dure réalité du chômage à reprendre leurs efforts en vue de se procurer un nouvel emploi stable.

3.1 Des subventions pour quels programmes?

De même que pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels et précisément pour les mêmes motifs, l'OFIAMT a renoncé à établir une liste des programmes subventionnables ou à les définir de façon détaillée et complète. A partir des expériences faites depuis 1976, on peut affirmer que des travaux en rapport avec la protection de la nature, du patrimoine national et de l'environnement ou avec l'aide apportée aux populations de montagne sont susceptibles d'être subventionnés. Il en va de même pour l'occupation dans des ateliers ou des établissements spécialisés dans la fabrication de jouets, de mobilier ou d'autres objets destinés à un usage d'utilité publique. Par contre, aucune subvention n'est allouée pour des travaux exécutés dans le cadre des activités ordinaires des administrations publiques.

Il va de soi que, comme pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels, il faut remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention. Il importe avant tout que le

canton, la région, la branche ou encore la catégorie professionnelle ou les classes d'âges des personnes auxquelles est destiné le programme d'occupation présentent un taux de chômage égal ou supérieur à 1%. Tout comme les cours, les programmes d'occupation doivent être organisés de façon appropriée, être dirigés par des personnes qualifiées, se dérouler selon un programme établi et avoir une durée limitée. Il y a lieu, cependant, de souligner à cet égard qu'afin de garder suffisamment de souplesse, l'OFIAMT a renoncé à fixer de façon rigide une durée maximale. Il importe également que le programme d'occupation ne soit pas en concurrence directe avec l'économie privée. A ce propos, il s'agit d'évaluer surtout l'ampleur des travaux à exécuter ainsi que leur impact sur l'emploi. Enfin, en règle générale, l'assurance-chômage n'alloue une subvention en faveur de tels programmes que si le canton concerné verse, à son tour, une subvention suffisante. Afin de respecter ce principe, on tiendra toutefois dûment compte de la capacité financière de chaque canton. A titre exceptionnel, il est possible de renoncer à une subvention du canton, notamment lorsque le programme est organisé par une institution d'importance nationale.

3.2 Dépenses subventionnables et calcul de la subvention

En règle générale, les dépenses et frais mentionnés au chiffre 2.2 peuvent être pris en compte (rémunération des organisateurs du programme, acquisition de l'équipement et du matériel nécessaires, à l'exception toutefois de ceux pouvant augmenter la valeur des réalisations, primes d'assurance). Il est également possible de subventionner les salaires versés, par les organisateurs d'un programme d'occupation, aux chômeurs qui n'ont pas ou plus droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage et qui participent au programme sur instruction ou avec l'assentiment de l'autorité cantonale compétente.

Le calcul de la subvention ainsi que la répartition des attributions entre l'OFIAMT et la Commission de surveillance en matière de décisions, sont réglées de la même manière que pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels.

4. Instruction en vue d'un nouveau travail (mise au courant et allocations d'initiation au travail)

Dans le but d'encourager les employeurs à occuper des travailleurs qu'ils n'engageraient pas autrement, car ceux-ci ne sont pas (encore) en mesure de fournir des prestations suffisantes, la LACI prévoit la possibilité d'allouer des allocations d'initiation au travail. Il s'agit là d'une véritable nouveauté, introduite par la nouvelle loi sur l'assurance-chômage dans la panoplie des mesures préventives. Au besoin, de telles allocations peuvent compléter des cours de reconversion ou de perfectionnement professionnels ou encore des programmes d'occupation de chômeurs.

4.1 Genre de prestations et conditions pour y avoir droit

Les allocations d'initiation au travail couvrent la différence entre le salaire effectivement versé et le salaire normal auquel l'assuré peut prétendre après la période de mise au courant, mais au maximum 60% dudit salaire normal. Dans un délai-cadre de deux ans, ces allocations sont versées pendant six mois au plus et elles sont réduites, tous les deux mois, d'un tiers de leur montant initial.

Pour pouvoir bénéficier de cette mesure préventive, il faut remplir un certain nombre de conditions, aussi bien du côté des travailleurs que des employeurs concernés. Pour ce qui est des premiers nommés, il doit s'agir de personnes ayant cotisés à l'assurance-chômage pendant au moins six mois ou de personnes qui sont dispensées de la période de cotisation. Il faut encore qu'on ne puisse pas leur attribuer un autre travail convenable, compte tenu de leur âge ou d'un éventuel handicap physique ou encore de circonstances professionnelles défavorables (p. ex. manque de qualifications particulières, travail irrégulier etc.). En outre, puisque la mise au courant et l'initiation au travail visent à établir un rapport de travail stable et durable, les employeurs concernés doivent notamment conclure avec les travailleurs un contrat de travail d'une durée indéterminée, assorti d'une clause relative à la durée minimale correspondant à la période de mise au courant. Dès lors, pendant celle-ci, le contrat ne peut être résilié que si de justes motifs sont invoqués au sens de l'art. 337 du Code des obligations. Il appartient également aux employeurs de soumettre à l'office cantonal du travail (autorité responsable en la matière), au moins tous les deux mois et au terme de la période de mise au courant, un bref rapport sur le déroulement de cette dernière ainsi que sur les résultats obtenus.

4.2 Rôle des syndicats

Eu égard à la situation qui règne actuellement sur le marché du travail et compte tenu de l'évolution probable de celui-ci, en raison notamment des mutations technologiques rapides qui caractérisent les développements économiques de notre époque, nous sommes d'avis que l'application de cette mesure préventive pourrait se justifier dans bon nombre de cas. Les syndicats sont appelés à jouer, aux côtés des offices communaux, régionaux et cantonaux du travail, un rôle moteur dans ce domaine. En effet, de par les contacts directs qu'ils ont aussi bien avec les travailleurs qu'avec de nombreux employeurs, les syndicats pourraient exercer une importante fonction de médiation et de stimulation à cet égard. Ils sont également bien placés afin d'évaluer, de concert avec les offices du travail et les caisses de chômage, les situations ou les cas dans lesquels un cours de reconversion ou de perfectionnement professionnel serait nécessaire pour accompagner ou compléter une initiation au travail.

*

Nous espérons avoir suffisamment montré que les mesures préventives de la LACI, qui sont présentées dans cet article, représentent autant d'occasions supplémentaires pour les partenaires sociaux en général, et pour les syndicats en particulier, de participer activement et de façon responsable à la recherche du meilleur équilibre possible sur le marché du travail. Certes, on ne saurait prétendre que la mise en œuvre, aussi judicieuse soit-elle, de ces mesures puisse définitivement résoudre et éliminer tous les problèmes relatifs au marché de l'emploi et permettre d'atteindre l'objectif visé du plein emploi. Il n'en demeure pas moins qu'en plus des autres instruments dont l'Etat dispose pour mener sa politique économique générale et celle concernant le marché de l'emploi en particulier, les mesures préventives de l'assurance-chômage pourraient jouer un rôle certainement non négligeable en vue d'atteindre cet objectif. La réalisation d'un tel postulat, qui relève aussi bien de la politique économique que de la politique sociale, dépend également – nous en sommes convaincus – du rôle actif que les syndicats sauront jouer dans l'application de ces mesures.

¹ Ces conditions, en partie imposées par la LACI et en partie fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance y relative, figurent avec d'autres informations utiles dans les «Directives provisoires pour l'octroi de subventions aux mesures préventives», du 15 décembre 1983, disponibles auprès des offices cantonaux du travail.