



Novembre 2020

Rapport explicatif

Modification de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage

Table des matières

Table des matières	2
A Contexte	3
B Aperçu des ajustements	3
C Commentaires sur les articles de la proposition	3
1.1 Ordonnance COVID-19 assurance-chômage	4
1.2 Ordonnance sur l'assurance-chômage	5
D Conséquences	6
1.1. Conséquences pour les organes d'exécution	6
1.2. Conséquences pour l'économie	7
1.3. Conséquences financières	7

A Contexte

Suite aux mesures restrictives officielles prises pour lutter contre la propagation de la Covid-19, le nombre d'entreprises ayant recours à la réduction de l'horaire de travail a augmenté massivement à partir du mois de mars 2020. Dans le domaine de la politique du marché du travail, diverses mesures ont donc été mises en œuvre. Notamment, la procédure simplifiée visant à obtenir des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) a permis d'alléger la charge des organes d'exécution de l'AC en raison du nombre énorme de demandes de RHT, et de garantir des liquidités aux entreprises. Cette procédure a été prolongée à partir du 1^{er} septembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2020¹ sur la base de l'art. 17, let. d de la Loi COVID-19 du 25 septembre 2020².

Compte tenu de la situation actuelle – augmentation massive des cas de COVID-19 (2^e vague) – et mesures restrictives connexes prises une nouvelle fois par la Confédération et les cantons telles que, les fermetures et l'introduction d'heures de clôtures dans certains établissements ou les restrictions considérables en matière de (grands) événements, on peut s'attendre à ce qu'un très grand nombre d'entreprises introduisent le chômage partiel, y compris après le 31 décembre 2020. Afin de faire face au très gros volume de préavis et de décomptes dans les mois à venir, une nouvelle prolongation de la procédure simplifiée est nécessaire.

Dans le but de prolonger les dispositions visant à simplifier la procédure pour obtenir la RHT et les réglementations connexes relatives à d'autres ordonnances, cette proposition prévoit des ajustements de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage du 20 mars 2020³

B Aperçu des ajustements

Les ajustements suivants sont proposés en matière d'ordonnance COVID-19 assurance chômage :

- Introduction de l'art. 9, al. 4^{bis} qui règlemente la prolongation de la durée de validité des art. 7 et 8*i* existants.

En outre, l'ajustement de l'ordonnance susmentionnée prolonge deux réglementations connexes de l'ordonnance sur l'assurance-chômage du 31 août 1983 (OACI) :

- Prolongation de l'abrogation de l'art. 46, al. 4 et 5, OACI sur la prise en compte des heures supplémentaires effectuées avant ou pendant le délai-cadre d'indemnisation RHT.
- Prolongation de la teneur de l'art. 63, OACI qui a été introduit pour une période limitée excluant l'imputation du revenu d'une occupation provisoire pendant la période de perception de la RHT.

Les modifications entrent en force le 1^{er} janvier 2021.

C Commentaires sur les articles de la proposition

¹ RO 2020 3569, RS **837.33**

² RS **818.102**

³ RS **837.033**

1.1 Ordonnance COVID-19 assurance-chômage

Article 9, alinéa 4^{bis} – Reconduction de la durée de validité

L'art. 9, al. 4 prévoit une durée de validité limitée au 31 décembre 2020 pour les deux dispositions (art. 7 et 8*i*) concernant la simplification de la procédure en matière de réduction de l'horaire de travail. Avec cet alinéa supplémentaire leur durée de validité est prolongée jusqu'au 31 mars 2021. Le Conseil fédéral fonde sa décision sur l'art. 17, let. d de la loi COVID-19. Sur la base de l'art. 1, al. 2 de la loi COVID-19, le Conseil fédéral limite la durée de validité des art. 7 et 8*i* au 31 mars 2021. S'il s'avère nécessaire d'appliquer la procédure simplifiée en cas de chômage partiel au-delà de cette date, il appartient au Conseil fédéral d'envisager une nouvelle prolongation de la durée de validité.

a) Article 7 – Suppression de l'obligation de l'employeur de remettre l'attestation certifiant le versement des cotisations sociales et d'autres pièces justificatives⁴

L'art. 7 libère l'employeur de l'obligation, prévue à l'art. 38, al. 3, let. b et c de la loi sur l'assurance chômage du 25 juin 1982⁵ (LACI), de présenter le décompte de RHT versée aux travailleurs et de l'obligation de fournir l'attestation du maintien du paiement des cotisations des assurances sociales. Cette obligation qu'a l'employeur de présenter les documents susmentionnés est normalement une garantie supplémentaire qui permet aux caisses de chômage de vérifier que le but de la RHT (maintien des emplois dans l'entreprise) a été atteint. Elle n'est toutefois pas une condition du droit à la RHT.

Cette libération temporaire de l'obligation susmentionnée réduit la charge administrative de l'employeur et simplifie la procédure visant à obtenir une RHT. Ainsi, compte tenu de l'ampleur de la crise pandémique, la priorité est donnée à l'allègement administratif. Dans le cadre des contrôles d'employeur postérieurs, le SECO vérifie, entre autres, également si les indemnités en cas de RHT ont été versées aux employés et si les cotisations sociales ont été décomptées.

b) Article 8*i* – Décompte sommaire des indemnités en cas de RHT⁶

En dérogation aux art. 34, al. 2 et art. 38, al. 3, let. b, LACI, la perte de gain imputable est calculée selon une procédure sommaire et la RHT est versée sous forme d'un forfait à hauteur de 80 %. Le pourcentage des heures de travail perdues pour raisons économiques est déterminé par le rapport entre la somme des heures perdues (pour raisons économiques) par les personnes concernées par la réduction de l'horaire de travail et la somme des heures théoriques de toutes les personnes qui ont droit aux indemnités. La perte de gain imputable correspond à la part des heures de travail perdues pour raisons économiques par rapport au total des revenus déterminants de toutes les personnes ayant droit aux indemnités.

Cette simplification du processus de décompte des RHT (formulaires simplifiés, moins de données, RHT calculée et versée sous forme de forfait en pourcentage du salaire) permet de soutenir les entreprises concernées de manière non bureaucratique, ciblée et rapide. Toutefois, ce décompte simplifié peut également entraîner un certain degré d'imprécision par rapport au décompte classique établi pour chaque travailleur individuel. Cela se produit toujours lorsque des travailleurs ayant des salaires différents sont affectés à des degrés divers par la perte d'heures de travail pour des raisons économiques. Cependant, il s'agit d'accepter ces différences afin de pouvoir continuer à effectuer les versements aux entreprises concernées de la

⁴ Cf. également la page 9 du Rapport explicatif du SECO au sujet de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage

⁵ RS 837.0

⁶ Cf. également la page 13 du Rapport explicatif du SECO au sujet de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage

manière la moins bureaucratique et la plus rapide possible (cf. également le point D. 1.1. ci-dessous).

Il convient également de souligner qu'en cas de doute, d'autres documents peuvent être demandés à tout moment pour déterminer le droit aux prestations RHT. La légitimité du versement de la RHT est également vérifiée lors des contrôles auprès de l'employeur effectués en aval. L'autorité de surveillance de l'AC a reçu les moyens nécessaires (25 millions de francs) du fonds AC pour garantir les ressources appropriées. Les prestations indûment perçues peuvent être demandées en restitution dans les cinq ans suivant leur versement. Dès que le SECO a connaissance de tous les faits nécessaires pour le calcul exact du montant à recouvrer ou que la situation juridique est clairement établie (c'est le cas au plus tôt à partir de la date du contrôle d'employeur), un délai de péremption d'un an pour la restitution commence à courir. L'employeur doit donc conserver pendant 5 ans les documents relatifs aux contrôles du temps de travail.

1.2 Ordonnance sur l'assurance-chômage

Chiffre II alinéa 2 – Prolongation des modifications du 26 août 2020

En relation avec la procédure sommaire, le Conseil fédéral a modifié le 26 août 2020⁷ deux dispositions de l'OACI (art. 46, al. 4 et 5 et art. 63), car elles ne sont pas compatibles avec cette forme de procédure. Cette modification est prolongée au chiffre II, al. 2 - conformément à la prolongation des dispositions relatives à la procédure sommaire - jusqu'au 31 mars 2021.

a) Article 46, alinéas 4 et 5 – Inobservance des heures supplémentaires travaillées avant ou pendant le délai-cadre d'indemnisation RHT⁸

En temps normal, les heures supplémentaires déjà effectuées sont déduites des heures de travail perdues lorsqu'un employeur fait une demande de RHT pour son entreprise ou l'un de ses secteurs d'exploitation. Ceci équivaut à la suppression préalable des heures supplémentaires. Les soldes horaires jusqu'à 20 heures de travail au maximum ne sont pas considérés comme des heures supplémentaires. Conformément aux dispositions de l'OACI, l'AC déduit les heures supplémentaires, effectuées par chaque travailleur dans les six mois précédant l'introduction de la RHT, si aucun délai-cadre d'indemnisation ne court pour l'entreprise ou le secteur d'exploitation au moment de l'introduction de la RHT (art. 46, al. 4, OACI). En revanche, si un délai-cadre est déjà en cours, les heures supplémentaires sont déduites jusqu'à la prochaine perte de travail, mais sans dépasser les douze derniers mois (art. 46, al. 5, OACI).

Dans la procédure simplifiée, les heures supplémentaires isolées ne peuvent pas être compensées ; la réglementation en vigueur jusqu'à maintenant est donc en contradiction avec cette procédure et son objectif (simplification administrative pour les entreprises et les organes d'exécution, garantie d'une prise de décision et d'un versement rapides, garantie de liquidités pour les entreprises).

C'est pourquoi les alinéas 4 et 5 de l'art. 46, OACI restent temporairement abrogés jusqu'au 31 mars 2021. Pour cela, le Conseil fédéral se fonde sur l'art. 31, al. 1, l'art. 35, al. 1 et l'art. 109 LACI. Ainsi, l'AC ne déduisant temporairement plus les heures supplémentaires effectuées par les travailleurs d'une entreprise avant la réduction de l'horaire de travail, les heures de travail perdues sont prises en compte dans leur totalité.

⁷ RO 2020 3611

⁸ Cf. également la page 6 du Rapport explicatif du SECO au sujet de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations des assurances sociales du 1^{er} mai 2020

b) Article 63 – Renonciation à l'imputation du revenu tiré d'une occupation provisoire pour le calcul d'une RHT⁹

Conformément à l'art. 41, LACI, les personnes au bénéfice d'une RHT ont le droit d'avoir une occupation provisoire. De cette façon, ils augmentent leurs revenus RHT qui sont réduits par rapport à leurs revenus normaux. En temps normal, le revenu supplémentaire entraînerait la réduction de l'indemnité de chômage partiel, les assurés remplissant ainsi leur obligation de réduire le dommage envers l'AC.

Cette réglementation est également incompatible avec la procédure simplifiée. Le mode de calcul prévu par la procédure de décompte ordinaire (réduction de l'occupation provisoire correspondant à la différence entre la perte de gain et la RHT ; déductions des cotisations des assurances sociales) aux fins d'imputation du salaire provenant d'une occupation provisoire n'est pas compatible avec la procédure simplifiée. En effet, ces calculs devraient alors être effectués manuellement par les caisses de chômage, hors procédure simplifiée, pour chaque revenu supplémentaire.

La teneur de l'art. 63, tel que modifié jusqu'au 31 décembre 2020, est donc maintenue et est temporairement prolongée jusqu'au 31 mars 2021. En cela, le Conseil fédéral se fonde sur l'art. 41, al. 4, LACI. Le revenu tiré d'une occupation provisoire n'est de fait pas pris en compte pour le calcul de la perte de gain en cas de RHT. Une occupation provisoire permet donc aux personnes touchées par une réduction de l'horaire de travail d'obtenir, le cas échéant, un revenu sensiblement plus élevé. Dans ce cas de figure, les personnes au bénéfice d'une RHT demeurent toutefois toujours tenues de déduire les cotisations sociales et les impôts sur une occupation provisoire tout comme sur le salaire gagné.

D Conséquences

1.1. Conséquences pour les organes d'exécution

Cette forme de décompte est utilisée depuis mars 2020 et les mesures techniques et organisationnelles nécessaires ont déjà été prises dans le cadre de son introduction. Toutefois, un retour à la procédure ordinaire le 1^{er} janvier 2021 imposerait une lourde charge pour les organes d'exécution, car le nombre de préavis de réduction de l'horaire de travail est déjà en forte hausse et, au vu de la situation actuelle, il ne faut pas compter avec une diminution du chômage partiel en janvier 2021.

La poursuite de la procédure simplifiée en matière de chômage partiel, dans les conditions en vigueur aujourd'hui, représente un soulagement pour les entreprises et les organes d'exécution : le temps requis pour traiter un décompte avec la procédure simplifiée correspond à environ un tiers du temps requis pour traiter un décompte comparable avec une procédure ordinaire. La procédure simplifiée de RHT peut également être effectuée par des personnes qui ne sont pas spécialisées en la matière. Des ressources supplémentaires issues d'autres secteurs administratifs ont par conséquent pu être rapidement déployées pour s'en occuper. Enfin, même des entreprises sans expérience en matière de RHT peuvent facilement maîtriser la procédure simplifiée sans assistance technique externe.

Les modifications prévues contribuent donc à simplifier et à accélérer les processus de demande et de décomptes de RHT. Elles contribuent en outre à atténuer les conséquences économiques dues aux mesures prises pour endiguer la pandémie de coronavirus tout comme à

⁹ Cf. également la page 11 ss du Rapport explicatif du SECO du 1^{er} mai 2020 au sujet de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage

enrayer les divers effets de la propagation mondiale de la COVID-19. Elles apportent une aide non bureaucratique, ciblée et rapide aux personnes touchées par la crise.

Les entreprises et les organes d'exécution sont également assistés par des services en ligne mis en place à cet effet qui développent des outils spécifiques à la procédure simplifiée. Ces derniers permettent d'améliorer la qualité des données, de réduire les demandes de renseignements. Les organes d'exécution sont ainsi plus efficaces et traitent les dossiers plus rapidement. En parallèle, les services en ligne sont également développés pour la procédure ordinaire de sorte qu'ils servent aussi à l'avenir.

1.2. Conséquences pour l'économie

La procédure de décompte simplifiée a été introduite afin de pouvoir traiter le plus rapidement possible un nombre extraordinairement élevé de demandes et de décomptes en matière de RHT. Par ailleurs, la situation exceptionnelle devrait permettre aux entreprises qui souhaitent obtenir des RHT de réduire leurs démarches administratives. Traiter les demandes de RHT au plus vite constitue une priorité majeure pour atteindre leur objectif, à savoir garantir l'emploi et stabiliser les revenus d'une activité lucrative.

En avril 2020, les RHT couvraient environ 1,3 million de travailleurs issus de plus de 150 000 secteurs d'exploitation, un chiffre d'une ampleur historique. En août, ces mêmes chiffres représentaient un peu moins d'un quart de ces derniers (chiffres provisoires). Bien que la pression ait sensiblement baissé, elle était quand même encore plus de trois fois plus élevée qu'au plus fort de la grande récession de 2009.

Le nombre de préavis de RHT, qui devaient être renouvelés après une période de validité initiale de 6 mois si le besoin s'en faisait encore sentir, était en septembre et octobre d'environ un quart des chiffres du mois d'avril 2020. Cependant, les signes d'une recrudescence pour le mois de novembre sont visibles. En cas de nouvelles restrictions, cette augmentation pourrait s'accélérer très rapidement. Contrairement à la situation de ce printemps, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits est désormais aussi en hausse. Un transfert des ressources entre les différentes institutions cantonales du marché du travail serait donc plus compliqué que lors de la première vague de la crise. La rapidité du versement des RHT reste un critère important pour exercer un effet stabilisateur sur l'instrument.

1.3. Conséquences financières

1.3.1 Conséquences financières sur l'assurance chômage

Avec la procédure de décompte sommaire, des différences peuvent se produire par rapport à la procédure de décompte ordinaire, qui se réfère aux employés de manière individuelle. Cela se produit notamment lorsque les employés ont des salaires différents et sont touchés dans une mesure différente par la perte d'heures de travail due à des raisons économiques. Pour les entreprises, le décompte simplifié peut avoir selon les cas des conséquences légèrement plus ou moins avantageuses, par rapport à la procédure ordinaire en ce qui concerne les indemnités versées en cas de chômage partiel. Au total, la somme des conséquences positives et négatives devrait à peu près s'équilibrer.

La non-prise en compte des revenus des occupations provisoires entraîne une charge supplémentaire pour l'assurance-chômage, mais elle réduit les conséquences négatives de la perte de revenu due au montant limité de l'indemnité en cas de RHT (80 % du salaire), en particulier pour les bas salaires.

Comme les heures supplémentaires avant et pendant le délai-cadre d'indemnisation ne sont pas prises en compte dans le décompte simplifié, les travailleurs effectuant des heures supplémentaires peuvent aussi bénéficier d'une RHT. Dans quelle mesure cela entraînera-t-il des coûts supplémentaires pour l'AC, est une question qui reste toutefois ouverte et dépend du

comportement des entreprises. Toutefois, il n'est pas possible d'estimer les coûts supplémentaires, car les chiffres fiables font défaut. En se basant sur le décompte simplifié, les entreprises peuvent reporter l'obligation de payer les salaires après avoir perçu les RHT mais elles ne peuvent pas se soustraire à cette obligation.

L'allègement administratif vise également à abaisser le seuil d'accès à la RHT. L'ampleur de cet effet sur les dépenses en matière de RHT ne peut être quantifiée car aucune donnée comparative n'est disponible. En cas de fort ralentissement de l'activité économique, comme cela prévaut à nouveau partiellement au cours de la deuxième vague, les conséquences financières de la procédure simplifiée devraient être moindres, puisque dans de tels cas, les entreprises auraient probablement aussi à supporter les coûts de la procédure ordinaire administrativement plus lourde. Ces coûts supplémentaires ne peuvent pas non plus être quantifiés.

La procédure simplifiée permet d'économiser des coûts dans l'exécution des RHT. Compte tenu du volume actuel d'annonces et de décomptes (36 000 décomptes en août 2020), revenir à la procédure ordinaire entraînerait des frais de personnel supplémentaires d'environ 7 millions de francs suisses par mois. Il devient évident que la demande de RHT risque d'augmenter à nouveau pendant les mois d'hiver par rapport à l'été.

Tout compte fait, et sur la base des considérations ci-dessus, les conséquences financières de la procédure de décompte simplifié devraient être faibles par rapport aux dépenses totales consacrées aux RHT (de mars à fin septembre, environ 8 Mrd.), aussi longtemps que l'économie suisse se trouve dans une situation pandémique exceptionnelle.

Afin de détecter les données incorrectes, les abus et les escroqueries, le SECO a prévu un concept de contrôle dont l'objectif est de détecter les indemnités en cas de RHT payées, par erreur, en trop par le biais de contrôles soigneux et de demander leur restitution.

1.3.2 Conséquences pour la Confédération

Une modification de la loi sur l'assurance-chômage¹⁰ est entrée en vigueur le 26 septembre 2020, qui prévoit que la Confédération rembourse à l'AC les coûts réels des RHT pour 2020. À cet effet, le Parlement a approuvé un crédit extraordinaire de 20,2 milliards de francs en faveur de l'AC.

En 2021, les coûts du chômage partiel et les éventuelles charges supplémentaires découlant de la présente modification de l'ordonnance qui y sont liées seront en principe à nouveau pris en charge par l'AC. Avec la modification de la loi susmentionnée, le Parlement a toutefois donné à la Confédération la possibilité d'octroyer un financement supplémentaire extraordinaire à l'AC en 2021 si son niveau d'endettement menace de dépasser le plafond de 2,5 % de la masse salariale soumise à cotisation. Dans ce cas, le Parlement pourrait accorder un crédit correspondant sans autre modification de la loi. Selon les estimations actuelles, la dette de l'AC devrait être d'un peu moins de 5 milliards de francs en 2021, ce qui est inférieur au plafond de la dette de 8 milliards, rendant superflu tout financement supplémentaire par la Confédération. Mais si, contre toute attente, les conditions d'un financement supplémentaire devaient être remplies en 2021 et que le Parlement n'accorde pas d'autre crédit, les coûts supplémentaires seraient de la même manière pris en charge par le fonds AC. Le cas échéant, la procédure prévue à l'art. 90c, al. 1, LACI est à observer.

¹⁰ RS 837.01 ; RO 2020 3847