



Chômage partiel pendant la crise du coronavirus

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 13 janvier 2023

Mots clés



Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

La réduction de l'horaire de travail (RHT, ou chômage partiel) doit empêcher que les entreprises ne licencient leur personnel lorsqu'elles ont temporairement moins de travail. Avec l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), l'assurance-chômage prend en charge une partie du salaire des employées et employés.

Organes d'exécution dans les cantons

Le chômage partiel est mis en œuvre en deux étapes dans les cantons : les offices cantonaux de l'emploi (ACT) autorisent les préavis de chômage partiel, les caisses de chômage (CCh) privées ou publiques versent les indemnités.



Procédure de décompte sommaire

Durant la crise du coronavirus, les entreprises devaient appliquer une procédure de décompte sommaire afin de percevoir l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, en indiquant uniquement la masse salariale totale. Contrairement à la procédure ordinaire, les données pour chaque membre du personnel n'étaient pas nécessaires.

Contrôles auprès des employeurs

La Confédération est compétente en matière de surveillance et de contrôles auprès des employeurs. L'objectif est de vérifier sur place si les entreprises ont perçu des indemnités de manière licite. Les contrôles sont effectués par l'organe de compensation de l'assurance-chômage, subordonné au Secrétariat d'état à l'économie (SECO), ou par un bureau fiduciaire mandaté par l'organe de compensation.



L'essentiel en bref

Le chômage partiel a été un instrument opportun pendant la crise du coronavirus, mais les nombreuses adaptations légales ont causé des problèmes au fil du temps. Le SECO a généralement soutenu les organes d'exécution de manière adéquate. Toutefois, ses contrôles ne lui permettront probablement pas de vérifier de manière fiable la part des plus de 16 milliards de francs que les entreprises ont effectivement perçue de manière licite.

Le 26 janvier 2021, dans le cadre de leur inspection sur la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du chômage partiel pendant la crise du coronavirus.

Le 9 septembre 2021, la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a précisé que le CPA devait examiner les causes des nombreuses adaptations des bases légales du chômage partiel, le soutien aux organes d'exécution et la surveillance concernant la légalité de la perception des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT).

L'évaluation est fondée sur des analyses de documents ainsi que sur des entretiens avec plus de 40 personnes, travaillant essentiellement dans l'administration. L'entreprise Ecoplan AG a par ailleurs réalisé, sur mandat du CPA, une enquête auprès de tous les organes d'exécution dans les cantons. L'évaluation porte sur la période allant du mois de mars 2020, début de la pandémie, au mois de juin 2022. Elle parvient aux principaux résultats suivants :

Le chômage partiel a été un instrument opportun durant la crise du coronavirus, mais il a dû être adapté

Le recours de la Confédération au chômage partiel durant la crise du coronavirus a été un choix opportun. La loi prévoit son application en cas de restrictions ordonnées par les autorités. Les bases de décision du Conseil fédéral relatives aux IRHT mentionnaient expressément que la prévention du chômage était l'objectif légal des IRHT, du moins au début de la crise (ch. 3.1). Par ailleurs, les IRHT ont, dans une large mesure, été coordonnées avec les autres mesures mises en œuvre pour soutenir l'économie durant la crise (ch. 3.2). Les procédures ordinaires applicables aux IRHT étaient toutefois trop lourdes en raison du grand nombre d'entreprises concernées ; il était donc opportun de les simplifier (ch. 3.3.1) et de promouvoir leur numérisation (ch. 4.3). La question est donc de savoir s'il est possible de rendre les procédures plus appropriées aux crises majeures.

Les décisions politiques pour adapter les IRHT n'ont pas été prises de manière suffisamment prospective

Le Conseil fédéral – et parfois aussi le Parlement – a pris des décisions à très court terme et a souvent modifié les dispositions légales relatives aux IRHT avec effet rétroactif, et ce non seulement au début de la crise du coronavirus, mais aussi lors des phases ultérieures de la pandémie. Il ne restait plus de temps à l'administration pour examiner en détail les effets des adaptations et préparer leur mise en œuvre. Les

bases de décision du Conseil fédéral ne donnaient pas suffisamment d'indications sur les risques économiques et les risques d'abus (ch. 3.4). Les adaptations fréquentes et décidées au dernier moment ont représenté un défi de taille pour les organes d'exécution des cantons (ch. 3.3).

Les dispositions adaptées sont restées longtemps en vigueur, ce qui a engendré de nouveaux problèmes

Durant la pandémie, de nombreuses adaptations des IRHT ont été prolongées à plusieurs reprises, ce qui a engendré de nouveaux problèmes. Aussi bien au sein de l'exécutif qu'au sein du Parlement, les positions étaient divergentes vis-à-vis de la prolongation de la procédure sommaire. Finalement, elle a été maintenue pendant deux ans, ce qui a entraîné des incertitudes juridiques. Dans le cas des indemnités de vacances et pour jours fériés, ces incertitudes ont abouti à un crédit supplémentaire de deux milliards de francs, à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral. Les nombreuses adaptations ont également engendré des problèmes dans l'exécution, car pour beaucoup d'entreprises, le droit aux IRHT a dû être réexaminé (ch. 3.3.2). Enfin, s'agissant de la surveillance du SECO, le maintien prolongé des procédures simplifiées a augmenté le risque de perception induite d'IRHT (ch. 3.4.1) et la charge de travail découlant du contrôle a posteriori (ch. 5.3). Le risque économique que les IRHT ne ralentissent le changement structurel a également augmenté avec le temps (ch. 3.4.2). Une fois que les réglementations modifiées avaient été mises en place, le pouvoir exécutif subissait une grande pression politique, également de la part du Parlement, pour ne pas revenir sur ses décisions. L'objectif des IRHT, à savoir prévenir le chômage, est devenu toujours plus secondaire dans les bases de décision du Conseil fédéral (ch. 3.1).

Le SECO et les organes d'exécution ont fait preuve d'un engagement hors pair

Aussi bien dans les cantons que dans l'administration fédérale, de très nombreux collaborateurs et collaboratrices ont redoublé d'efforts pour que les IRHT puissent être versées aussi vite que possible aux entreprises. Jusqu'à la crise du coronavirus, seules peu de personnes connaissaient en détail cet instrument, et ce à tous les niveaux. Le SECO a essayé de répondre au mieux aux besoins des organes d'exécution (ch. 4.4) et a mis en place une ligne d'urgence pour les entreprises et le public (ch. 4.3). Compte tenu des nombreuses adaptations, il a été difficile pour le SECO d'apporter un soutien approprié aux organes d'exécution (ch. 4.2). Globalement, ceux-ci ont cependant estimé qu'ils avaient été soutenus adéquatement (ch. 4.1). Toutefois, le SECO n'était plus en mesure de garantir systématiquement l'application uniforme du droit (ch. 4.5).

En matière de surveillance, le SECO a défini des priorités, le CDF a renforcé ses activités

Les responsabilités en matière de surveillance des IRHT n'ont pas été modifiées lors de la crise du coronavirus, mais le SECO a reporté différents contrôles. Il a mis la priorité sur le soutien des organes d'exécution dans les cantons et les contrôles auprès des employeurs au sein des entreprises, ce qui était adapté à la situation. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, en sa qualité d'organe de surveillance suprême, s'est régulièrement informée de la

situation, mais n'a pas exercé une surveillance active allant plus loin (ch. 5.1). En revanche, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a étendu ses activités de surveillance dans le domaine des IRHT. Son travail n'a eu qu'une utilité limitée, surtout au début, lorsqu'il était peu au fait des IRHT, mais ses analyses de données en particulier ont été bénéfiques pour le SECO (ch. 5.5). En raison de l'important engagement financier de la Confédération dans le domaine des IRHT, le CPA estime que le renforcement du rôle du CDF en matière de surveillance était opportun.

Les contrôles ne permettent probablement pas une appréciation globale et fondée de la légalité des IRHT perçues

Le Conseil fédéral et le SECO ont encore affirmé publiquement pendant la crise du coronavirus qu'il n'y avait pas plus d'abus malgré les procédures simplifiées et qu'ils s'assureraient, avec des contrôles a posteriori, que les IRHT étaient accordées conformément à la loi. En été 2020 déjà, le SECO a créé un plan de contrôle visant à lutter contre les abus, et a rapidement attribué des mandats externes pour effectuer les contrôles auprès des employeurs. Toutefois, il n'a pas mis à jour ce plan de contrôle, bien que le nombre d'abus signalés ait été bien plus important que ce qu'il avait prévu (ch. 5.2). Il est actuellement incertain si les nombreux signalements d'abus pourront être examinés dans le délai de prescription de cinq ans, d'autant plus que les contrôles sur place demandent plus de travail que prévu. Le CPA doute également que le SECO puisse effectuer suffisamment de contrôles au sein d'entreprises choisies aléatoirement, comme prévu par le plan de contrôle, afin de pouvoir estimer de manière fiable combien d'IRHT ont été indûment perçues, en raison d'erreurs ou d'abus (ch. 5.3). Enfin, le CPA a constaté que le SECO n'exploite pas les possibilités offertes par la loi pour sanctionner les entreprises qui ont perçu des IRHT de manière abusive (ch. 5.4). On peut globalement se demander dans quelle mesure les contrôles permettent d'atteindre les effets dissuasifs visés pour prévenir les abus.

Table des matières

1	Introduction	8
1.1	Contexte et questions d'évaluation	8
1.2	Méthodologie	9
1.3	Utilité et limites de l'évaluation	10
1.4	Structure du rapport	11
2	Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	12
2.1	Ampleur du chômage partiel pendant la crise du coronavirus	12
2.2	Les bases légales et leurs adaptations	13
2.3	Acteurs de l'exécution et de la surveillance	15
2.3.1	Exécution dans les cantons	15
2.3.2	Surveillance et contrôles de la Confédération	17
3	Adaptations des bases légales	18
3.1	Au début, les adaptations ont été justifiées par l'objectif de prévenir le chômage	19
3.2	Les adaptations des IRHT étaient largement coordonnées avec d'autres mesures de soutien	21
3.3	Les adaptations ont été décidées à temps, mais à un rythme trop soutenu et de manière trop rapide	23
3.3.1	Des adaptations effectuées à temps	23
3.3.2	Fréquence des adaptations	26
3.4	Les risques ont été présentés de manière pas suffisamment transparente	31
3.4.1	Risques que les IRHT soient indûment perçues	31
3.4.2	Risques économiques	33
4	Soutien des organes d'exécution dans les cantons	35
4.1	Les organes d'exécution jugent globalement positif le soutien apporté par le SECO	35
4.2	L'assistance du SECO était utile, mais n'était pas disponible à temps, en raison des décisions prises au dernier moment	37
4.3	Le SECO a allégé le travail des organes d'exécution au moyen d'une ligne d'urgence et de solutions numériques	38
4.4	Le SECO a généralement répondu de manière adéquate aux questions et aux besoins des organes d'exécution	40
4.5	Les directives de la Confédération n'étaient pas toujours claires et, partant, la mise en œuvre uniforme n'était pas garantie	42

5	Surveillance et contrôles de la Confédération	44
5.1	Les responsabilités en matière de surveillance étaient réglées de façon claire, mais n'ont pu être que partiellement assumées pendant la crise	44
5.2	Le plan de contrôle visant à lutter contre les abus n'a pas été mis à jour	45
5.3	Il n'est pas certain que le nombre de contrôles effectués auprès des employeurs soit suffisant pour vérifier la légalité	48
5.4	Les possibilités légales de sanctions ne sont pas entièrement exploitées	49
5.5	Dans l'ensemble, le CDF a exercé une surveillance appropriée, mais n'était pas suffisamment familiarisé avec les IRHT au début	50
6	Conclusions	51
6.1	Le chômage partiel a été un instrument opportun durant la crise du coronavirus, mais il a dû être adapté	52
6.2	Les décisions politiques pour adapter les IRHT n'ont pas été prises de manière suffisamment prospective	53
6.3	Les dispositions adaptées sont restées longtemps en vigueur, ce qui a engendré de nouveaux problèmes	54
6.4	Le SECO et les organes d'exécution ont fait preuve d'un engagement hors pair	55
6.5	En matière de surveillance, le SECO a défini des priorités, le CDF a renforcé ses activités	55
6.6	Les contrôles ne permettent probablement pas une appréciation globale et fondée de la légalité des IRHT perçues	56
	Liste des abréviations	58
	Bibliographie et liste des documents	60
	Liste des personnes interrogées	64
	Annexe 1 : Approche de l'évaluation	66
	Annexe 2 : Critères d'évaluation	67
	Annexe 3 : Principales adaptations des règles relatives au chômage partiel	69
	Impressum	72

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décrété la situation extraordinaire¹ et a fait fermer, avec effet immédiat, tous les établissements de restauration, les lieux de loisirs et les commerces non essentiels². Lorsque des restrictions imposées par les autorités provoquent une telle baisse d'activité, les entreprises peuvent demander, pour leurs employées et employés, des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT)³, qui permettent de couvrir une partie des coûts salariaux et ainsi de prévenir des licenciements. En raison des fermetures à grande échelle décidées par les autorités, de très nombreuses entreprises ont demandé une réduction des horaires de travail (RHT) en mars 2020.

Afin de tenir compte de la situation, la Confédération a facilité la procédure pour obtenir les IRHT à partir de mars 2020. Elle a également modifié la durée de versement et le montant des indemnités, et a élargi le cercle des ayants droit. En avril 2020, plus d'un million d'employées et d'employés étaient au chômage partiel, et rien qu'en 2020, les IRHT versées ont atteint 10 milliards de francs.

En raison des nombreuses adaptations des bases légales, qui sont souvent entrées en vigueur avec effet rétroactif et qui ont été prolongées à plusieurs reprises en 2020 et 2021, la question se pose de savoir sur quelles bases s'est fondé le Conseil fédéral pour prendre ses décisions. Il convient également de se demander si la Confédération a soutenu de manière opportune les organes d'exécution dans les cantons et si sa surveillance a garanti que les prestations aient été perçues de manière licite.

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé de mener une inspection concernant la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales suisses⁴. Dans le courant de l'année 2020, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a auditionné le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et des représentants et représentantes du SECO sur le thème du chômage partiel. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) s'est quant à elle penchée sur le droit des entreprises de droit public aux

1 Art. 7 de la loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies ; RS **818.101**).

2 Conseil fédéral (2020) : Coronavirus : le Conseil fédéral qualifie la situation de « situation extraordinaire » et renforce les mesures, communiqué de presse du 16.3.2022.

3 Art. 32, al. 3, de la loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI ; RS **837.0**) ; art. 51, al. 1, de l'ordonnance du 31.8.1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI ; RS **837.02**).

4 Des informations plus détaillées sur ces travaux sont présentées ici : www.parlement.ch > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Inspection Gestion de la pandémie de COVID-19 (état au 19.8.2022).

IRHT⁵. Le 26 janvier 2021, les CdG ont décidé de confier au CPA la réalisation d’une évaluation du chômage partiel lors de la crise du coronavirus.

Se fondant sur l’esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé le 9 septembre 2021 que les questions d’évaluation suivantes devaient être examinées :

1. Les adaptations successives des bases légales du chômage partiel au cours de la crise étaient-elles opportunes ? (chap. 3)
2. La Confédération a-t-elle fourni un soutien adéquat aux organes d’exécution dans les cantons ? (chap. 4)
3. La surveillance de la Confédération est-elle opportune et garantit-elle la légalité des prestations ? (chap. 5)

L’évaluation du CPA ne se prononce pas sur l’efficacité de l’indemnité en cas de réduction de l’horaire de travail (voir ch. 1.3).

1.2 Méthodologie

Pour être en mesure de répondre aux questions d’évaluation, le CPA a eu recours à plusieurs méthodes de collecte et d’analyse des données, présentées dans le tableau 1. La collecte et les analyses de données ont été effectuées entre septembre 2021 et juillet 2022. L’annexe 1 en fin de rapport contient un aperçu de l’approche de l’évaluation, tandis que l’annexe 2 décrit les critères d’évaluation utilisés.

Tableau 1

Aperçu méthodologique

Questions d’évaluation	Analyse de documents	Entretiens	Enquête auprès des organes d’exécution
Bases de décision du Conseil fédéral (1)	*	*	
Soutien des organes d’exécution (2)	*	*	*
Surveillance et contrôles (3)	*	*	

Dans le cadre de l’*analyse de documents*, le CPA a analysé les bases de décision du Conseil fédéral et les documents rédigés par le SECO (« notes jaunes ») à l’intention du chef du DEFR, afin de répondre à la question 1. L’analyse comprend les documents relatifs aux adaptations des règles applicables au chômage partiel apportées par la Confédération entre mars 2020 et mars 2022. Pour répondre à la question 2, portant sur l’exécution du chômage partiel, il a analysé les directives et les moyens auxiliaires.

⁵ Rapport annuel 2020 des CdG et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26.1.2021 (FF **2021** 570).

La question 3 portait principalement sur les documents stratégiques rédigés durant la crise du coronavirus à des fins de surveillance et de contrôles. Le CPA a également tenu compte des rapports d'audit de la Révision interne du SECO et du CDF jusqu'à juillet 2022⁶.

Ces travaux ont été complétés par des *entretiens* avec des représentantes et des représentants des différentes unités de la Direction du travail du Secrétariat d'État à l'économie (SECO TC) et du CDF, ainsi qu'avec les responsables de la société externe à laquelle le SECO TC a confié les contrôles auprès les employeurs. Plusieurs personnes du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral des finances (DFF) ont été interrogées sur la coordination. Le CPA a par ailleurs mené des discussions avec les partenaires sociaux qui jouent un rôle dans la surveillance de l'assurance-chômage (AC).

En particulier, relativement à la question 2 portant sur le soutien à l'exécution, le CPA a chargé Ecoplan AG de faire une *enquête par questionnaire en ligne auprès des organes d'exécution*, qui a été réalisée en avril et mai 2021⁷. Les 26 offices cantonaux de l'emploi (ACt) et 25 caisses de chômage (CCh) publiques ont participé au sondage. Sur les six CCh privées qui ont été contactées, Ecoplan AG a reçu 12 réponses, car certaines représentations régionales ont participé individuellement⁸. Afin de valider les résultats du sondage, Ecoplan AG a mené des entretiens semi-directifs avec des représentants et des représentantes de certains organes d'exécution ainsi que de leurs associations⁹.

En été 2022, le CPA a discuté des résultats de l'évaluation avec des responsables de la Direction du travail du SECO et du CDF. En novembre 2022, le département compétent, le SECO et le CDF ont par ailleurs eu l'occasion de prendre position par écrit sur le projet de rapport et le rapport d'Ecoplan AG.

1.3 Utilité et limites de l'évaluation

Le traitement de la crise du coronavirus par la Confédération a fait l'objet de différents rapports. Le CDF a publié plusieurs rapports portant sur les IRHT¹⁰, alors que d'autres rapports comme l'évaluation de la gestion de la crise de la Chancellerie fédérale n'ont

⁶ Les contrôles de la légalité des prestations se sont étendus au-delà de cette période (ch. 1.3).

⁷ Ecoplan (2022) : Kurzarbeit in der Coronakrise. Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse, Bericht im Auftrag der PVK (*en allemand*).

⁸ Les cantons d'Obwald et de Nidwald gèrent une caisse de chômage publique commune.

La caisse privée Syndicom n'a pas été contactée, car elle n'avait pas décompté d'IRHT.

⁹ Une liste des personnes rencontrées dans le cadre de cette évaluation figure en annexe.

¹⁰ CDF (2020) : COVID-19 – Audit des mesures d'urgences en matière d'indemnisation pour réduction de l'horaire de travail : résultats de l'examen des organes d'exécution de l'assurance-chômage dans cinq cantons (AG, FR, LU, TI, ZH), 3.11.2020 ; CDF (2022a) : Engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19, 30.3.2022 ; CDF (2022b) : Implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures COVID-19, 13.5.2022.

mentionné que brièvement le chômage partiel¹¹. Le CPA se réfère aux résultats de ces rapports lorsque cela est judicieux.

Contrairement à ce qui a été fait dans les rapports susmentionnés, le CPA a analysé en détail les informations que le DEFR, compétent en la matière, a transmises au Conseil fédéral, qui s'est basé sur celles-ci pour prendre ses décisions relatives aux adaptations des IRHT. L'évaluation décrit les conséquences des décisions du Conseil fédéral ou du Parlement pour les organes d'exécution dans les cantons. Les décisions ne sont pas évaluées sur le fond.

Par le biais de l'enquête par questionnaire menée sur mandat du CPA auprès de tous les organes d'exécution dans les cantons, l'évaluation intègre leurs expériences et leur point de vue sur le rôle de la Confédération. L'activité des organes d'exécution en tant que telle n'a pas été examinée dans la présente évaluation.

Les effets des IRHT n'ont pas non plus été analysés. Des études ont déjà été publiées à ce sujet¹², ou ont déjà été commandées¹³. Comme après la crise financière de 2009 et 2010, les effets des IRHT en matière de prévention du chômage ne pourront être constatés qu'à long terme.

L'évaluation concerne la période allant de mars 2020 à juin 2022. La surveillance et les contrôles de la perception légale des IRHT lors de la crise du coronavirus ne font que commencer et se poursuivront au-delà de cette période, jusqu'à l'expiration du délai de prescription de cinq ans.

1.4 Structure du rapport

Le chapitre suivant présente l'instrument du chômage partiel durant la crise du coronavirus. Les trois chapitres qui suivent visent à répondre aux trois questions d'évaluation : le troisième chapitre porte sur les adaptations des bases légales, le quatrième sur le soutien apporté par la Confédération aux organes d'exécution, et le cinquième sur la surveillance et les contrôles. Les conclusions figurent au sixième chapitre.

¹¹ ChF (2022) : Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020–octobre 2021), 22.6.2022, p. 29.

¹² Brühlhart, Marius / Lalive, Rafael / Lehmann, Tobias / Siegenthaler, Michael (2020) : COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland : evaluation and outlook. In : Swiss Journal of Economics and Statistics, 165 (15) ; Götz, Alexander / Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2021) : Kurzarbeit in der Schweiz während der Covid-19-Krise. In : Centre de recherches conjoncturelles 2021 ; 4 : OCDE (2020) : Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà. Paris : Éditions OCDE. OCDE (2021). Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise. Paris : Éditions OCDE. OECD (2022a) : Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022 Paris : Éditions OCDE. OECD (2022b) : Riding the waves : Riding the waves : Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis. Éditions OCDE, Paris.

¹³ La commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage a mandaté l'Université de Bâle (WWZ) et le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung afin qu'ils se penchent sur les effets de la pandémie sur le marché du travail et sur le rôle de l'assurance-chômage. Leur étude devrait être publiée en février 2023.

Le présent chapitre décrit l'ampleur du chômage partiel lors de la crise du coronavirus (ch. 2.1), puis présente les bases légales et leurs adaptations entre mars 2020 et mars 2022 (ch. 2.2). Le déroulement de la perception des IRHT ainsi que les acteurs responsables de l'exécution, de la surveillance et des contrôles sont ensuite présentés, aussi à l'aide d'un schéma (ch. 2.3).

2.1 Ampleur du chômage partiel pendant la crise du coronavirus

Au début de la crise du coronavirus, le nombre de personnes mises au chômage partiel en raison des fermetures décidées par les autorités à partir de mars 2020 a rapidement augmenté, atteignant, en avril 2020, un niveau sans précédent : sur 4,7 millions de salariés et salariées¹⁴, plus d'un million¹⁵ étaient en RHT. Lors de la deuxième vague, en hiver 2020/2021, ce nombre a de nouveau augmenté, puis est nettement redescendu à partir de l'été 2021 (fig. 1). Par comparaison, lors du pic de la crise financière en 2009, près de 92 000 personnes étaient au chômage partiel.

La crise du coronavirus n'a pas été sans précédent uniquement par le nombre élevé de personnes au chômage partiel : pour la première fois ou presque, des branches du secteur des services ont pu bénéficier des IRHT, dont de très nombreuses entreprises de moins de 100 employés et employées. Beaucoup d'entreprises n'étaient pas au fait de cet instrument et de la procédure à suivre, ce qui a représenté un défi supplémentaire pour l'exécution dans les cantons. Il y a également eu de grandes différences entre les cantons quant à l'ampleur du recours aux aides¹⁶.

Généralement, les IRHT sont financées par l'AC avec des contributions du personnel et des employeurs¹⁷. En 2019, ce financement s'élevait à 32 millions de francs¹⁸. Toutefois, lors de la pandémie, c'est la Confédération qui a pris en charge les coûts en versant une contribution extraordinaire, de telle sorte que le mécanisme du frein à l'endettement de l'AC, qui prévoit automatiquement une révision de la loi et une augmentation du taux de cotisation à partir d'un certain seuil d'endettement, ne s'est pas enclenché¹⁹. Les dépenses de la Confédération se sont élevées à 10,78 milliards

¹⁴ SECO (2020) : La situation sur le marché du travail en juin 2020, 8.7.2020.

¹⁵ Office fédéral de la statistique, tableau « Personnes actives occupées (concept intérieur) selon le sexe, la nationalité et le statut d'activité. Moyennes trimestrielles et annuelles », 18.8.2022. Salariés (sans les indépendants et les collaborateurs familiaux) pour le premier trimestre 2020.

¹⁶ Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020) : Disruption of the Swiss labor market, 2020 Corona crisis and 2008 Financial crisis compared. Policy Brief, 16.6.2020.

¹⁷ Dans la loi, le terme masculin « employeur » est utilisé (art. 11 de la loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, LPGA ; RS 830.1). Par souci de cohérence, le présent document utilise ce même terme.

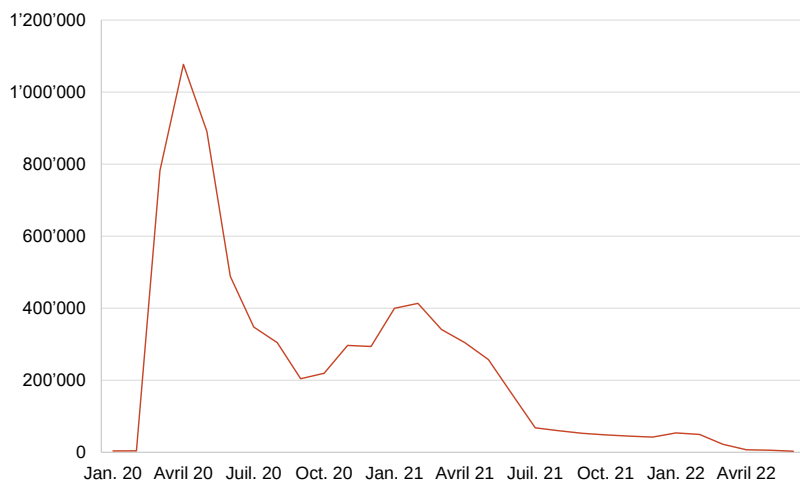
¹⁸ SECO (2020) : Faits Chiffres Données 2019. Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage de juin 2022.

¹⁹ Art. 90c, al. 1, LACI.

de francs pour 2020 et à 5,65 milliards de francs pour 2021²⁰, atteignant le décuple des dépenses versées lors de la crise financière : entre 2008 et 2010, la Confédération avait déboursé près de 1,5 milliard de francs²¹. Ne sont pas compris dans cette somme les 2,1 milliards de francs, approuvés par le Parlement, que la Confédération a dû libérer pour le paiement rétroactif à près de 200 000 entreprises des indemnités correspondant aux jours de vacances et jours fériés en 2020 et 2021²².

Figure 1

Nombre d'employées et employés au chômage partiel, de janvier 2020 à juin 2022



Source : SECO, La situation sur le marché du travail, consulté le 18.8.2022.

2.2 Les bases légales et leurs adaptations

La réduction de l'horaire de travail vise à prévenir le chômage imminent (art. 1a, al. 2, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI]²³) : lorsque la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire (art. 31, al. 1, let. d, LACI), et que la perte de travail est due à des acteurs d'ordre économique et est inévitable (art. 32, al. 1, LACI), les entreprises peuvent demander une indemnité pour leur employées et

²⁰ SECO (2022) : Assurance-chômage 2021 : toujours sans dette grâce aux fonds versés par la Confédération, communiqué de presse du 7.4.2022.

²¹ SECO (2012) : rapport du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur les mesures de stabilisation 2009-2010, 15.5.2021.

²² Conseil fédéral (2022) : message concernant le supplément Ib au budget 2022, 30.3.2022 (20.007).

²³ Loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI ; RS 837.0).

employés. L'idée sous-jacente de cette pratique est que les entreprises peuvent ainsi reprendre plus rapidement leurs activités que si elles doivent d'abord chercher du personnel, et que la réinsertion de personnes après le chômage entraîne de plus grands coûts. La loi prévoit explicitement les IRHT comme instrument lors de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités (art. 32, al. 3, LACI), comme cela a été le cas durant la crise du coronavirus.

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la lutte contre la pandémie, le Conseil fédéral a adapté les dispositions relatives à la RHT dans une ordonnance²⁴ qu'il a émise en vertu du droit de nécessité, en mars 2020, et a ordonné la fermeture de nombreux commerces. De nombreuses modifications sont entrées en vigueur avec un caractère rétroactif et ont été prolongées – et aussi levées – à plusieurs reprises entre 2020 et 2022. Les adaptations concernaient globalement trois domaines :

1. Les *procédures* de demande et de décompte en cas de RHT ont été adaptées afin de faciliter le travail des entreprises et des organes d'exécution dans les cantons (cf. ch. 2.3.1 pour les détails de la procédure).
2. Les IRHT ont été étendues à des *ayants droit* qui n'y auraient pas droit en temps ordinaire. Ainsi, les parties suivantes ont été intégrées au chômage partiel lors de certaines périodes de la pandémie :
 - les employées et employés en contrat de travail à durée déterminée et les personnes ayant un emploi temporaire, qui ne bénéficieraient normalement pas d'IRHT, car la fin de leurs rapports de travail est déjà fixée ;
 - les employées et employés sur appel dont l'engagement varie beaucoup et dont la perte de travail ne peut être chiffrée ;
 - les personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et qui, en tant qu'employées ou employés d'une société anonyme, d'une Sàrl ou d'une coopérative, perçoivent un salaire et, en raison de leur influence déterminante, pourraient donc ordonner des IRHT pour elles-mêmes ;
 - les apprentis et apprenties qui n'ont normalement pas droit aux IRHT, afin qu'ils n'interrompent pas leur formation, si possible.
3. La *durée* et le *montant* des IRHT ont été adaptés. La durée maximale de versement de l'indemnité est normalement de 12 mois dans une période de deux ans (art. 35 LACI). Durant la pandémie, elle a été prolongée à 18, puis à 24 mois. Le montant des IRHT a été adapté aussi bien pour les entreprises que pour les employées et employés. Les entreprises doivent normalement assumer elles-mêmes les coûts salariaux pendant un « délai d'attente » de un à trois jours par mois (art. 32, al. 2, LACI). Ce délai a été en grande partie supprimé durant la crise du coronavirus. Le personnel au chômage partiel touche normalement 80 % de son salaire au maximum, comme lors du

²⁴ Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) [ordonnance COVID-19 assurance-chômage ; RS **837.033**], version du 17.3.2020. Ici RO **2020** 877.

chômage, les revenus des occupations provisoires et des heures supplémentaires étant déduits des IRHT. Lors de la crise du coronavirus, cette déduction a été supprimée. Le Parlement a par ailleurs augmenté l'indemnité à 100 % du salaire pour les bas revenus à partir de décembre 2020.

Un aperçu des adaptations les plus importantes dans les trois domaines est présenté à l'annexe 3. Les aspects les plus pertinents pour répondre à chacune des problématiques sont abordés plus en détail aux chapitres 3 à 5.

2.3 Acteurs de l'exécution et de la surveillance

La procédure du chômage partiel peut globalement être divisée en deux étapes, le préavis et le versement, comme le montre la figure 2. Différents services au sein des cantons sont responsables de son exécution, comme détaillé au chiffre 2.3.1. Les services de la Confédération exercent des fonctions de surveillance et de contrôle dans les deux étapes (cf. ch. 2.3.2).

2.3.1 Exécution dans les cantons

L'exécution des IRHT incombe aux cantons. Le chapitre suivant décrit les processus entre les entreprises et les organes d'exécution des cantons (les offices cantonaux de l'emploi et les caisses de chômage) pour la perception des IRHT (fig. 2, partie supérieure).

Si une entreprise²⁵ veut se mettre au chômage partiel, elle doit s'annoncer auprès de l'office cantonal de l'emploi (ACt). Chaque canton dispose d'un tel office, qui vérifie les indications de l'entreprise, comme le nombre d'employées et d'employés, le chiffre d'affaires et les raisons du chômage partiel, puis autorise ou rejette le chômage partiel. Le préavis doit normalement être remis dix jours avant le début du chômage partiel (art. 36, al. 1, LACI). L'ACt peut ainsi traiter la requête avant que l'entreprise ne mette tout son personnel au chômage partiel. Le délai de préavis a été levé dans la majorité des cas lors de la crise du coronavirus (cf. aperçu des adaptations à l'annexe 3). Les entreprises pouvaient par ailleurs remettre, en mars 2020 et début 2021, un préavis entrant en vigueur rétroactivement, à partir du jour où les fermetures ont été ordonnées. Un tel préavis n'est prévu ni par la LACI ni par l'OACI. La loi COVID-19 a été la première base légale dans laquelle il était cité. De plus, entre mars 2020 et août 2021, les entreprises pouvaient fournir moins d'indications afin de simplifier le préavis.

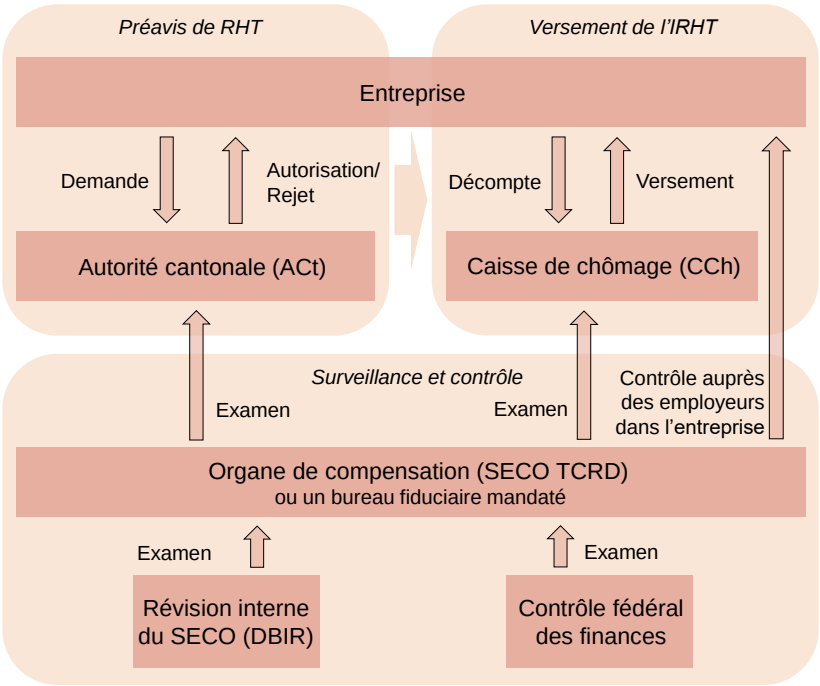
Si le préavis est autorisé et l'entreprise est au chômage partiel, pour chaque période de décompte (généralement un mois), un préavis doit être remis à la caisse de chômage (CCh) [art. 38 LACI]. Les entreprises peuvent librement choisir une CCh privée ou publique au sein de leur canton. Lors de la crise du coronavirus, les CCh publiques

²⁵ Dans le présent rapport, les unités d'exploitation en font également partie.

ont été les seules ou presque à verser des IRHT²⁶. L'entreprise doit remettre le décompte dans un délai de trois mois après la période de décompte, sans quoi le droit aux IRHT s'éteint. Lors du décompte, l'entreprise fait normalement une ventilation détaillée des heures de travail normales et des heures de travail perdues de chaque employée ou employé. L'entreprise doit en outre montrer à la CCh qu'elle a déjà versé les IRHT et payé les cotisations aux assurances sociales. Si le personnel au chômage partiel touche un revenu issu d'une occupation provisoire par le biais d'une autre activité rémunérée, ce revenu doit être indiqué. Il est calculé par la CCh, de sorte que le revenu ne soit pas supérieur à l'IRHT. La caisse vérifie les indications de l'entreprise et verse les IRHT.

Figure 2

Aperçu du déroulement et des acteurs dans l'exécution et la surveillance



Lors de la crise du coronavirus, cette procédure de décompte a été considérablement simplifiée par la « *procédure de décompte sommaire* ». Des indications sur les

²⁶ En 2020, la part des CCh publiques a atteint 89 %, et 91 % l'année suivante. Source : SECO TC (2021) : Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage 2020, p. 37, et SECO TC (2022) : Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage 2021, p. 35.

sommes des salaires et des heures de travail perdues de l'entreprise entière étaient suffisantes pour bénéficier d'IRHT. Les données sur les heures de travail perdues de chacun des employées et employés n'étaient pas nécessaires et les éventuels revenus issus d'occupations provisoires n'étaient pas comptabilisés. Les entreprises devaient toutefois continuer à reporter les heures de travail perdues en interne, afin de pouvoir les montrer lors de contrôles. La charge de travail des entreprises et des CCh a ainsi pu être réduite, ces dernières ayant moins de données à contrôler et à vérifier avant de verser les IRHT. Les entreprises pouvaient ainsi percevoir les IRHT avant la fin du mois. La procédure de décompte sommaire a été prolongée à plusieurs reprises : elle est restée en vigueur du 1^{er} mars 2020 au 31 mars 2022. À partir de juillet 2021, une liste des heures perdues pour chaque employée et employé était à nouveau demandée.

2.3.2 Surveillance et contrôles de la Confédération

S'agissant du chômage partiel, la Confédération est compétente en matière d'application uniforme du droit (art. 110 LACI) et de surveillance (art. 76, al. 2, LACI). Pour garantir que les prestations sont fournies de manière légale dans le cadre de l'AC, le « modèle des trois niveaux »²⁷ est utilisé. Au premier niveau, on trouve les organes d'exécution dans les cantons. Ils doivent suivre les instructions de l'organe de compensation de l'AC et disposer d'un système de contrôle interne (SCI), pour qu'une même personne ne puisse pas et approuver une demande de chômage partiel et déclencher le versement des IRHT. Les organes d'exécution doivent vérifier les indications des entreprises concernant leur perte de travail, afin d'assurer une exécution conforme au droit.

L'*organe de compensation* de l'AC est au deuxième niveau du modèle. Il est principalement chargé de contrôler ou de réviser les activités des organes d'exécution (ch. 2.3.1). Il peut confier cette tâche à des tiers (art. 83 LACI). Au niveau de l'organisation, les tâches de l'organe de compensation doivent être prises en charge par le Service de révision du centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage (SECO TCRD) de la Direction du travail du SECO.²⁸

Les *contrôles auprès des employeurs*, effectués au sein des entreprises et portant sur la perception licite des IRHT, font également partie des travaux de l'organe de compensation. L'organe de compensation de l'assurance-chômage et les bureaux fiduciaires qu'il a mandatés contrôlent périodiquement par sondages auprès des employeurs les indemnités versées en cas de RHT (art. 110, al. 4, OACI). Ces contrôles sur place dans les entreprises sont nécessaires car les organes d'exécution dans les cantons ne vérifient que la plausibilité des données des entreprises. Lors d'un contrôle, si une entreprise ne peut fournir la preuve des heures de travail perdues de ses employées et employés, le droit aux IRHT lui est intégralement retiré. Si l'organe de compensation constate une erreur dans le décompte d'une entreprise, il exige que

²⁷ Il s'agit d'un modèle de gouvernance et de gestion des risques en entreprise, dont l'application à l'AC est décrite dans le manuel d'organisation du SCI.

²⁸ Au sein du SECO, l'abréviation SECO TCRD est utilisée plus souvent que le terme organe de compensation.

le montant surnuméraire lui soit rendu. L'organe de compensation opère une distinction entre les perceptions illicites dues à une erreur ou à des documents incorrects et les abus, qui sont associés à une intention qu'il s'agit de prouver²⁹. En cas d'abus, l'organe de compensation dépose plainte auprès des autorités de poursuite pénale³⁰. Un délai de prescription absolu de cinq ans à compter du versement de la prestation s'applique aux IRHT (art. 25, al. 2, LPGA)³¹.

Au troisième niveau, les activités de l'organe de compensation de l'AC sont contrôlées à leur tour. Le contrôle est effectué par la *Révision interne* du SECO (DBIR) qui, en sa qualité d'unité d'état-major, est directement subordonnée à la secrétaire d'État.

Par ailleurs, le *Contrôle fédéral des finances* (CDF) effectue des contrôles dans le cadre de son mandat, en tant qu'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Lors de la crise du coronavirus, le CDF a élargi ses activités en matière de chômage partiel (cf. ch. 5.5). Le CDF est par ailleurs le réviseur des comptes du fonds de l'AC (art. 118 OACI).

La surveillance du fonds de l'AC relève en outre de la compétence de la *Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage* (CS AC), une commission extraparlamentaire rattachée au DEFR et composée de représentantes et de représentants des partenaires sociaux, de la Confédération, des cantons et des milieux scientifiques (art. 89 LACI). En pratique, les organes d'exécution, c'est-à-dire les ACt, ainsi que les caisses de chômage publiques et privées, y sont représentées. Le Conseil fédéral élit la présidente ou le président de cette commission, traditionnellement la cheffe ou le chef de la Direction du travail du SECO. La CS AC fixe notamment les frais administratifs que les organes d'exécution peuvent facturer au fonds et est compétente pour les projets informatiques dans le domaine de l'AC. L'organe de compensation et la révision interne du SECO lui font tous deux rapport³². Lors de la crise du coronavirus, la CS AC a autorisé l'engagement de sociétés de contrôle externes pour des contrôles auprès des employeurs supplémentaires d'un montant allant jusqu'à 25 millions de francs³³.

3 Adaptations des bases légales

Le présent chapitre examine si les nombreuses adaptations des bases légales concernant les IRHT ont été effectuées de manière opportune. Le CPA a évalué les adaptations à la lumière de critères tels que l'orientation des adaptations sur les objectifs légaux des IRHT, leur coordination avec les autres mesures de soutien économique,

²⁹ SECO TCRD (2020) : Plan de contrôle stratégique Lutte contre les abus dans le domaine des indemnités en cas de RHT pendant et après la COVID-19, juin 2020, ch. 4.1. *Ci-après*: plan de contrôle (2020).

³⁰ Les autorités de poursuite pénale peuvent aussi ouvrir une enquête d'elles-mêmes.

³¹ Si des IRHT sont par exemple autorisées en mars 2020 et versées en mai 2020, le délai de cinq ans commence à courir seulement à la date du versement. Le délai de prescription s'applique séparément à chaque versement.

³² art. 26, al. 1, let. e, et art. 26, al. 2, let. d, du règlement de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage du 16.12.2015, état au 1.1.2021.

³³ SECO (2021) : Réduction de l'horaire : la lutte contre les abus s'intensifie, communiqué de presse du 7.6.2021.

leur opportunité (moment opportun, fréquence) ainsi que l'adéquation de l'évaluation des risques dans les bases de décisions (cf. annexe 2).

Résumé : le CPA parvient à la conclusion que les adaptations des bases légales régissant les IRHT ont été effectuées de manière largement opportune au début de la crise du coronavirus, mais l'étaient moins par la suite. Au début, ces adaptations étaient expressément axées sur la prévention du chômage en tant qu'objectif principal des IRHT (ch. 3.1) et étaient coordonnées avec d'autres mesures de soutien de la Confédération visant à atténuer les conséquences de la crise du coronavirus (ch. 3.2). Le Conseil fédéral les a introduites à temps, mais a souvent pris ses décisions dans l'urgence et pas de manière suffisamment prospective (ch. 3.3). Les risques que présentaient les adaptations des IRHT ainsi que leur prolongation n'ont pas été suffisamment mentionnés dans les bases de décision pour les cas importants (ch. 3.4).

3.1 Au début, les adaptations ont été justifiées par l'objectif de prévenir le chômage

L'objectif légal des IRHT, la prévention du chômage (cf. ch. 2.2), est plusieurs fois mentionné dans les bases de décision concernant le recours à cet outil pendant la crise du coronavirus, et en particulier dans celles concernant son adaptation en lien avec la propagation du coronavirus et les fermetures à large échelle d'entreprises à partir du 17 mars 2020.

La simplification des *procédures* de demande et de décompte des IRHT a été introduite dès mars 2020 au moyen d'une directive³⁴, avant d'être réglée, début avril 2020, au niveau de l'ordonnance³⁵ et, enfin, dans la loi COVID-19³⁶. Son objectif affiché était de faciliter la procédure pour les entreprises et les organes d'exécution afin d'éviter les licenciements, grâce à un versement rapide des indemnités aux entreprises, et de préserver les emplois. Le SECO a exposé les raisons motivant les adaptations de la procédure dans une lettre relative aux directives mentionnées et a informé le Conseil fédéral suffisamment tôt³⁷.

Les adaptations concernant le *montant* des IRHT sont une conséquence de la simplification des procédures précitée et ont été justifiées de la manière suivante. Avec la procédure sommaire, les organes d'exécution n'avaient plus à disposition les documents détaillés nécessaires pour tenir compte, dans le calcul des IRHT, des déductions pour les heures supplémentaires et des revenus provenant d'occupations provisoires,

³⁴ Pour le préavis de RHT, directive 2020/02 du 11.3.2020, et pour le versement des IRHT, directive 2020/04 du 3.4.2020.

³⁵ Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 8i (RO 2020 1201).

³⁶ Loi fédérale du 25.9.2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19, RS 818.102), art. 17, let. d.

³⁷ Note de discussion du DEFR et du DFF « Atténuation des conséquences économiques des mesures étatiques visant à lutter contre le COVID-19 », 12.3.2020.

raison pour laquelle le DEFR a proposé au Conseil fédéral de ne plus les déduire des IRHT³⁸.

Néanmoins, la prévention du chômage comme objectif légal n'a été qu'en partie invoquée dans les bases de décision pour justifier l'élargissement à d'autres *bénéficiaires*. Certes, lors des décisions d'étendre les IRHT aux employées et employés temporaires et aux personnes travaillant sur appel, le risque de la perte des emplois a été mentionné³⁹, et le Conseil fédéral a refusé d'élargir le chômage partiel aux personnes travaillant dans les ménages privés au motif qu'il ne leur était pas interdit de travailler à ce moment-là⁴⁰. Par contre, il n'a pas explicitement fait mention de l'objectif légal des IRHT en ce qui concerne l'élargissement des IRHT aux apprenties et apprentis, à leurs tutrices et tuteurs et aux personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur⁴¹.

Avec l'évolution de la pandémie, la prévention du chômage n'a plus été que rarement mentionnée dans les bases de décision du Conseil fédéral concernant le maintien d'adaptations ou l'introduction de nouvelles adaptations dans le domaine des IRHT.

Le DEFR a justifié la prolongation de la *procédure* sommaire après la première vague d'infections, à l'été 2020, et après la deuxième vague d'infections, à partir de mars 2021, en invoquant à chaque fois le fait que cette procédure simplifiait l'exécution et que les cantons avaient besoin de suffisamment de temps pour revenir à la procédure ordinaire⁴². Lorsque le nombre de demandes d'IRHT a baissé (cf. figure 2), le DEFR a ainsi fait valoir des considérations pratiques au lieu de l'objectif légal des IRHT.

Lors de la prolongation, en juin 2020, de la *durée du droit* aux IRHT de 12 à 18 mois, les bases de décision n'ont pas invoqué le risque de chômage, mais des raisons économiques : la prolongation était importante pour permettre aux entreprises de se refaire une santé après les mesures, parfois drastiques, prises par le Conseil fédéral et les conséquences du COVID-19. En outre, la sécurité de la planification pour les entreprises a été évoquée ; la prolongation a par ailleurs été considérée comme une

38 Proposition du Conseil fédéral DEFR/DFI « Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) : Arbeitslosenversicherung, Erwerbsausfall, Arbeits- und Ruhezeiten, Sozialversicherungsbeiträge, Selbständig-erwerbende », 19.3.2020 (*en allemand*).

39 Proposition du DEFR et du DFI au Conseil fédéral, 19.3.2020.

40 Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) : Arbeitslosenversicherung – Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung », 7.4.2020 (*en allemand*) ; cf. également avis du Conseil fédéral concernant le postulat du groupe socialiste « Pour le versement d'une indemnité de chômage partiel aux personnes travaillant à l'heure pour des particuliers » (20.3200), 19.8.2020.

41 Proposition du DEFR et du DFI au Conseil fédéral, 19.3.2020.

42 Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung », 5.8.2020 (*en allemand*) ; proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung : Verlängerung des vereinfachten Verfahrens und der Aufhebung der Karenzzeit », 15.3.2021 (*en allemand*) ; note de discussion du DEFR « COVID-19 : Verlängerung der Höchstbezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung und weiteres Vorgehen zu den Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung », 10.5.2021 (*en allemand*).

mesure appropriée au vu des mauvaises prévisions conjoncturelles⁴³. Cette adaptation a donc été justifiée par l'objectif légal des IRHT uniquement de manière indirecte.

Le DEFR et l'ensemble du Conseil fédéral ont rejeté l'*augmentation* des IRHT de 80 % à 100 % des gains pour les personnes aux revenus modestes décidée par le Parlement à l'automne 2020, en renvoyant, dès l'été 2020 et au cours des débats parlementaires ainsi que dans les bases de décision, à l'aide sociale, qui pourrait offrir un soutien en cas de besoin⁴⁴. L'exécutif s'est donc appuyé sur l'objectif légal des IRHT, objectif qu'il n'avait plus explicitement mentionné lors d'autres adaptations après la première phase de la crise du coronavirus.

3.2 Les adaptations des IRHT étaient largement coordonnées avec d'autres mesures de soutien

Le CPA a évalué dans quelle mesure les adaptations des IRHT étaient coordonnées de façon pertinente avec d'autres mesures de soutien économique prises par la Confédération pendant la pandémie, comme les crédits COVID-19, l'allocation pour perte de gain destinée aux indépendantes et indépendants et la réglementation applicable aux cas de rigueur. Le CPA a constaté que, du point de vue des IRHT, la coordination était assurée. Les mesures touchaient divers domaines. Ainsi, les IRHT ne s'appliquaient qu'aux employées et employés, mais pas aux indépendantes et indépendants, pour lesquels l'allocation pour perte de gain COVID-19 a été créée. S'agissant de la réglementation applicable aux cas de rigueur, le DFF s'est attaché à coordonner l'élaboration de l'ordonnance correspondante en proposant de traiter les IRHT et les allocations pour perte de gain COVID-19 comme des revenus devant être comptabilisés dans le décompte des cas de rigueur⁴⁵, solution que le Conseil fédéral a finalement rejetée⁴⁶. Le changement de direction des mesures n'a pas été mentionné explicitement dans les bases de décision du Conseil fédéral concernant les IRHT ; selon les parties prenantes, il y a cependant eu des accords appropriés aux niveaux hiérarchiques indiqués entre le SECO et les offices fédéraux concernés.

La question de la coordination des adaptations des IRHT s'est posée concrètement notamment lors de l'*extension du cercle des bénéficiaires* aux personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et aux collaboratrices et collaborateurs

⁴³ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage ; Prolongation de la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail », 29.6.2020, ch. 2.1.

⁴⁴ Avis du Conseil fédéral concernant la motion Wermuth « Bas revenus. Relever l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail » (20.3192), 26.8.2020 ; débats au Conseil des États sur la loi COVID-19 (20.084), 16.12.2020 ; note de discussion du DEFR « COVID-19 : analyse et suite de procédure pour les cas de rigueur sociaux individuels », 17.12.2020.

⁴⁵ Proposition du DFF au Conseil fédéral « Message relatif aux modifications de la loi COVID-19 et de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 », 17.11.2020

⁴⁶ Conseil fédéral (2020) : Coronavirus : Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19, communiqué de presse du 25.11.2020.

liés par mariage ou par un partenariat enregistré. En raison de la fermeture d'entreprises entières ordonnée par les autorités lors de la première vague du COVID-19, un droit aux IRHT leur a été octroyé à partir du 17 mars 2020⁴⁷. Dans les bases de décision, cette adaptation est justifiée de manière adéquate (pas d'autre possibilité de percevoir des revenus et seulement lorsque l'ensemble de l'entreprise est au chômage partiel)⁴⁸. Après les assouplissements des mesures visant à lutter contre la pandémie, cette réglementation a été abrogée à la fin mai 2020, parallèlement à la levée des mesures en faveur des indépendantes et des indépendants⁴⁹. Une pression politique considérable a alors été exercée pour trouver une solution pour ces personnes. Des échanges ont eu lieu entre le SECO et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) concernant l'intégration des personnes au cercle des bénéficiaires des IHRT ou de l'allocation pour perte de gain destinée aux indépendantes et indépendants. Les deux parties ont jugé la collaboration appropriée au niveau technique, mais elles se sont toutes deux prononcées contre la prise en charge de ces groupes de personnes dans le cadre de leur instrument en raison des risques d'abus. Finalement, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'intégrer ces groupes de personnes au cercle des bénéficiaires de l'allocation pour perte de gain destinée aux indépendantes et indépendants. Dans le message, il a justifié le fait de ne pas étendre le droit aux IRHT à ces groupes de personnes en rappelant que l'objectif des IHRT était de sauvegarder des emplois et en arguant que, pour ces personnes, qui exercent en général des fonctions de direction, le risque de perte d'emploi était faible, tandis que le risque d'abus était lui très élevé⁵⁰. Le CPA estime que la solution coordonnée trouvée est pertinente compte tenu de l'objectif légal des IRHT⁵¹.

⁴⁷ Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 1 et 2 (RO 2020 877).

⁴⁸ Proposition du DEFR et du DFI au Conseil fédéral, 19.3.2020.

⁴⁹ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Transition des mesures COVID de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi », 18.5.2020.

⁵⁰ Conseil fédéral (2020) : message du 12.8.2020 concernant la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (FF 2020 6363 ch. 2.3.8).

⁵¹ Le CDF (2022c: Évaluation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants, 29.7.2022) a relevé que certaines personnes ont touché aussi bien des IRHT que des allocations pour perte de gains COVID-19 destinées aux indépendantes et indépendants, et regretté le manque de coordination à cet égard. Le CPA estime quant à lui que cela n'est pas directement dû à un manque de coordination ou à une perception illicite de la prestation, étant donné que, dans certaines situations, il était possible de faire valoir le droit aux deux prestations.

Problématique 1 : IRHT pour les entreprises de droit public

Un cas dans lequel la coordination entre les services fédéraux a été lacunaire concernait la question de savoir si les entreprises de droit public avaient droit aux IRHT. Selon les médias, en mars 2020, l'Office fédéral des transports a invité des entreprises de transport à demander des IRHT⁵². Le SECO s'y est opposé en invoquant la jurisprudence⁵³, qui considère que les entreprises de droit public n'ont en général pas le droit à l'IRHT, car ce droit naît seulement en cas de risque de perte immédiate d'emploi, ce qui, la plupart du temps, n'est pas le cas des entreprises de droit public ni de celles bénéficiant d'une garantie de l'État en cas de déficit⁵⁴. Étant donné que, dans de nombreux cantons, les organes d'exécution avaient déjà donné leur aval à des préavis d'IRHT pour de telles entreprises, le SECO a déposé plus de 800 recours contre ces décisions à partir de mai 2020, en s'appuyant entre autres sur les analyses du CDF. Les ACt ont dû réexaminer au cas par cas le droit aux IRHT et justifier leur décision.

3.3 Les adaptations ont été décidées à temps, mais à un rythme trop soutenu et de manière trop rapide

Le présent chapitre s'intéresse au calendrier des adaptations des IRHT. Il montre que, en règle générale, les adaptations ont été introduites à temps, mais qu'elles ont été abrogées tard (ch. 3.3.1). En outre, un grand nombre de décisions ont été prises dans l'urgence et parfois avec effet rétroactif, ce qui en a compliqué l'exécution (ch. 3.3.2).

3.3.1 Des adaptations effectuées à temps

Pour que les entreprises puissent maintenir les emplois, elles doivent disposer de liquidités. Selon l'OCDE, pour que les mesures de soutien étatiques soient efficaces, les *procédures* pour demander, approuver et verser l'aide en question doivent se dérouler sans heurt⁵⁵. Pendant la crise du coronavirus, plus d'un million de personnes en Suisse se sont retrouvées au chômage partiel dans un court laps de temps, souvent dans des branches qui n'avaient aucune expérience préalable de la RHT (cf. ch. 2.1). Dans l'enquête menée par le CPA, les organes d'exécution ont clairement indiqué que le nombre de demandes à traiter était l'un des plus grands défis posés par la crise du coronavirus⁵⁶. Afin de permettre aux organes d'exécution de traiter suffisamment rapidement les demandes des entreprises, le SECO a simplifié la procédure de

⁵² Dem ÖV entgegen Hunderte Millionen – jetzt soll der Staat helfen. In : SonntagsZeitung, 21.6.2020.

⁵³ Cf. ATF 121 V 362.

⁵⁴ Pour une brève présentation de la situation juridique, cf. Mischa Morgenbesser, « Kurzarbeit und Staatsbetriebe », 8.5.2020, Badertscher Rechtsanwälte, <https://www.b-legal.ch/kurzarbeit-und-staatspapiere/> (26.10.2022, *en allemand*).

⁵⁵ OECD (2021), p. 107.

⁵⁶ Ecoplan (2022), fig. A-1.

demande⁵⁷ début mars 2020 et a introduit la procédure de décompte sommaire⁵⁸ au début du mois d'avril 2020 avec effet rétroactif au début mars, en adaptant les directives destinées aux organes d'exécution. Devant le Conseil fédéral, le DEFR a justifié cette mesure en invoquant la nécessité de « venir en aide aux entreprises touchées par des paiements sans barrières administratives et le plus rapidement possible »⁵⁹. À la demande du DEFR, le Conseil fédéral a en outre supprimé, en mars 2020, le délai de préavis et permis aux entreprises, jusqu'à fin mars 2020, de toucher les IRHT de manière rétroactive à partir du 17 mars 2020 plutôt qu'à partir du jour où la demande avait été déposée. Le DEFR a justifié ces mesures en arguant que les restrictions de l'activité des entreprises imposées par les autorités n'étaient pas prévisibles⁶⁰. Les personnes interrogées par le CPA au sein du SECO, du CDF, des organes d'exécution et parmi les partenaires sociaux se sont accordées à dire que, pendant la première phase, les procédures avaient été simplifiées au bon moment et de manière pertinente, afin de garantir que le traitement des demandes et le versement de l'aide soient rapides. Une enquête réalisée auprès des organes d'exécution le confirme : de deux tiers à plus de quatre cinquièmes des organes d'exécution ont estimé que les adaptations de procédure les concernant avaient facilité leur travail et contribué au traitement rapide de nombreuses demandes d'IRHT⁶¹. Eu égard à ces résultats, le CPA considère que les adaptations de procédure ont eu lieu en temps opportun.

Compte tenu de la situation lors de la première phase de la crise du coronavirus, le SECO a élaboré à temps les bases permettant d'étendre les IRHT à d'autres *groupes d'ayants droit*, comme les personnes au bénéfice d'un contrat à durée limitée, ayant un emploi temporaire ou étant en apprentissage. L'ordonnance correspondante a été édictée par le Conseil fédéral le 20 mars 2020 et mise en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020⁶². Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé que l'effet rétroactif commencerait à partir du 1^{er} mars 2020 et a étendu la mesure aux employées et employés sur appel au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée, avec fortes fluctuations du taux d'occupation⁶³.

⁵⁷ SECO (2020) : Erleichterung der Voranmeldung von Kurzarbeit in Zusammenhang mit dem Coronavirus, directive 2020/02, 11.3.2020 (*en allemand*).

⁵⁸ SECO (2020) : mise à jour des « Règles spéciales en cas de limitation de l'activité des organes d'exécution pour cause de pandémie », directive 2020/04, 3.4.2020.

⁵⁹ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) : Arbeitslosenversicherung - Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung », 7.4.2020 (*en allemand*) ch. 3.5.

⁶⁰ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Mesures visant à atténuer les conséquences économiques des mesures prises par les autorités en vue de lutter contre le coronavirus (COVID-19) : assurance-chômage, indemnités pour réduction de l'horaire de travail et obligation de communiquer les postes vacants », 24.3.2020.

⁶¹ Ecoplan (2022), fig. 3-2 et fig. A-3 Les offices cantonaux de l'emploi (ACT) considéraient que la simplification de la procédure de préavis, la suppression du délai de préavis et la prolongation de la durée de validité des autorisations pour les IRHT étaient des adaptations pertinentes ; les caisses de chômage (CCh) considéraient que la procédure sommaire était pertinente. Cf. également SECO TCRD (2020) : Bericht über die System-Prüfungen zur Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während des Notrechts von März bis August 2020, chap. 3.2 (*en allemand*).

⁶² Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 4 (RO 2020 877).

⁶³ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 7.4.2020.

Le DEFR a également mentionné suffisamment tôt, à savoir dès mars 2020, la problématique de la *durée maximale de perception* des IRHT au Conseil fédéral⁶⁴, lequel a décidé le 1^{er} juillet 2020 de faire passer cette durée de 12 à 18 mois⁶⁵. Ce n'est qu'un an plus tard, le 10 mai 2021, que le DEFR a indiqué dans une note de discussion que le droit aux IRHT s'éteindrait à la fin du mois d'août 2021 pour les entreprises qui percevaient cette indemnité depuis le début de la crise. Il a précisé que la décision de prolonger éventuellement encore une fois la durée de perception devait être communiquée bien avant cette date pour éviter que les entreprises ne licencient leurs salariées et salariés en raison du délai de résiliation de trois mois souvent en vigueur⁶⁶. Les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des Chambres fédérales (CSSS) avaient quant à elles indiqué au Conseil fédéral, dès avril 2021, qu'une décision rapide était nécessaire pour garantir aux entreprises une certaine sécurité en matière de planification⁶⁷. Le Conseil fédéral a finalement décidé de porter la durée maximale de perception à 24 mois le 23 juin 2021⁶⁸, avant l'échéance du délai, mais trop tard pour éviter des licenciements. Cette mesure n'a donc pas été prise en temps opportun.

La fin de certaines adaptations, notamment dans le cadre de la *procédure* sommaire, n'a parfois pas non-plus été décidée en temps opportun. Des personnes travaillant au sein de divers domaines du SECO ont déclaré au CPA que le versement des IRHT dans le cadre de la procédure sommaire était devenu de plus en plus compliqué avec les différentes adaptations. Ainsi, la réglementation sur les bas salaires décidée par le Parlement à l'automne 2020 prévoyait un décompte par emploi, alors que la procédure sommaire avait abandonné le décompte individuel au profit d'un décompte forfaitaire s'appliquant à l'ensemble du personnel. Le Conseil fédéral s'était lui aussi prononcé contre le décompte par emploi, estimant que la règle applicable aux revenus modestes entraîne des coûts supplémentaires importants tant pour les entreprises que pour les organes d'exécution et elle va à l'encontre de l'intention première de la procédure simplifiée⁶⁹. Au cours des entretiens avec le CPA, des membres du personnel du SECO ont indiqué que, en raison des nombreuses adaptations dont elle avait fait l'objet à partir de l'été 2020, la procédure sommaire tenait du bricolage. Selon eux, il

⁶⁴ Note de discussion du DEFR et du DFF, 12.3.2020.

⁶⁵ Décision du Conseil fédéral sur proposition du DEFR « Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung ; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung », 1.7.2020 (*en allemand*).

⁶⁶ Note de discussion du DEFR, 10.5.2021.

⁶⁷ Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (2021) : Contre-projet indirect à l'initiative contre la publicité pour le tabac, communiqué de presse du 15.4.2021 ; CSSS-N : Recommandations de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national : Test- und Impfstrategie, Massnahmen zur Entschädigung der Kurzarbeit und des Erwerbsausfalls, lettre au Conseil fédéral du 30.4.2021 (*en allemand*).

⁶⁸ RO 2021 382

⁶⁹ Conseil fédéral (2021) : message du 17.2.2021 relatif à une modification de la loi COVID-19, ch. 1.6.2 (FF 2021 285) ; cf. également débats précédents au Conseil des États sur la loi COVID-19 (20.084), 16.12.2020.

aurait été plus simple de revenir au décompte selon la procédure ordinaire dès l'introduction de la règle applicable aux revenus modestes, y compris pour les entreprises (cf. ch. 3.3.2)⁷⁰.

Le DEFR n'a présenté au Conseil fédéral qu'en été 2021 des scénarios montrant pour quelles restrictions ordonnées par les autorités les différentes adaptations des IRHT étaient encore nécessaires et quels risques celles-ci comportaient (cf. également ch. 3.4)⁷¹. Pendant longtemps, la fin des adaptations n'a pas fait l'objet d'une planification anticipée.

3.3.2 Fréquence des adaptations

Les réglementations relatives aux IHRT ont été, du moins au début de la crise, adaptées très souvent et très rapidement. Le Conseil fédéral a effectué la première adaptation le 13 mars 2020 dans l'OACI en ramenant le délai de carence pour le chômage partiel à un jour, de sorte que les entreprises ne devaient supporter la perte de travail que d'une seule journée. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a édicté une série d'adaptations dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage. Au cours de la période sous revue, à savoir jusqu'à juin 2022, il a modifié cette ordonnance 13 fois, dont huit fois pour la seule année 2020.

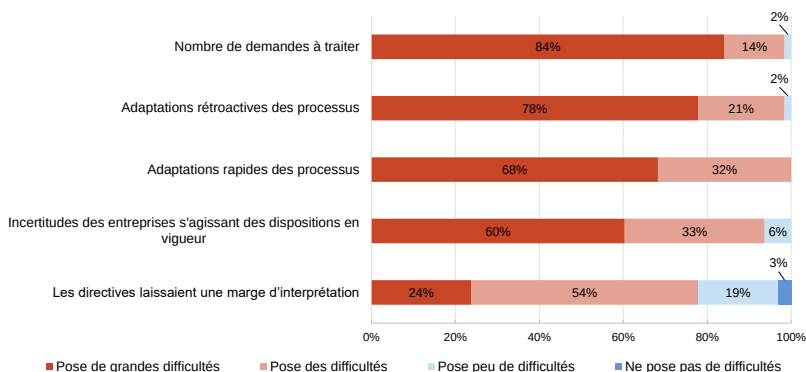
En outre, la plupart des adaptations ont été faites très rapidement : elles entraient souvent en vigueur le jour où elles étaient décidées. De plus, nombre d'entre elles avaient un effet rétroactif. Ainsi, l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 mars 2020 a été fixée rétroactivement au 17 mars 2020, soit le jour où le Conseil fédéral a déclaré la « situation extraordinaire » selon la loi sur les épidémies et décidé la fermeture des restaurants, des bars et des établissements de divertissements et de loisirs. Le 9 avril 2020, le Conseil fédéral a modifié la date d'entrée en vigueur rétroactive de la loi pour la fixer au 1^{er} mars 2020, soit le lendemain du jour où il avait déclaré la « situation particulière », qui avait entraîné l'interdiction des grandes manifestations avant que, le 13 mars 2020, l'ensemble des manifestations ainsi que les restaurants, les bars et les discothèques ne doivent limiter leurs capacités et que les établissements de formation ne soient fermés.

⁷⁰ Selon la prise de position du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, le SECO ne comprend pas non plus pourquoi le DEFR, a argué, à la fin de 2021, que la règle applicable aux revenus modestes pouvait être mise en œuvre de façon bien plus simple et efficace dans le cadre de la procédure sommaire (proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung : Verlängerung des summarischen Abrechnungsverfahrens », 29.9.2021, *en allemand*, ch. 2).

⁷¹ Note de discussion du DEFR, 10.5.2021 ; proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung : Erhöhung der Höchstdauer für den Bezug von Kurzarbeitsentschädigung und Verlängerung der Geltungsdauer weiterer Massnahmen », 21.3.2021 (*en allemand*).

Figure 3

Défis posés aux organes d'exécution pendant la crise du coronavirus



Source : Ecoplan (2022), fig. 3-1 ; N = 63.

Lors des entretiens menés dans le cadre de la présente évaluation, la quantité ainsi que le caractère rapide et rétroactif des adaptations ont toujours été mentionnés comme une charge pour les responsables du soutien à l'exécution au SECO et les personnes chargées de l'exécution dans les cantons. Dans l'enquête par questionnaire mandatée par le CPA, presque tous les organes d'exécution, autrement dit l'ensemble des ACT et des CCh, ont indiqué que la rapidité des adaptations ainsi que leur caractère rétroactif avaient représenté des défis (cf. fig. 3). Il ressort des entretiens qu'il était difficile pour toutes les parties prenantes, y compris pour les entreprises, de garder la vue d'ensemble des règles en vigueur.

Le CPA estime que le nombre élevé d'adaptations et leur caractère rétroactif résultent du fait que la Confédération a essayé d'adapter les IRHT aux mesures restrictives ordonnées par les autorités alors en vigueur afin de répondre aux besoins des employeurs et des salariés, sans toutefois agir de manière prospective. À cela s'ajoute le fait que le Conseil fédéral a décidé d'adaptations jusqu'à une date définie indépendamment des restrictions imposées par les autorités en vigueur à ce moment-là. Certaines restrictions ont été levées entre-temps, mais, souvent, la vague d'infections suivante était déjà là au moment de l'arrivée à échéance des adaptations. Conséquence : les mesures sanitaires et les règles relatives aux IRHT ont semblé peu coordonnées et la Confédération a fini par décider très rapidement ou en prévoyant un effet rétroactif de prolonger certaines adaptations.

Par exemple, en ce qui concerne les *ayants droit* supplémentaires, seules les personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur, les collaboratrices et collaborateurs liés par mariage ou par un partenariat enregistré (31.5.2020) et les personnes ayant un emploi temporaire (31.8.2020) ont été à nouveau exclus des IRHT. À l'inverse, le Conseil fédéral a prolongé de nombreuses fois et sans interruption jusqu'au 30 septembre 2021 le droit aux IRHT pour les autres ayants droit dans

l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, sur la base de la compétence que lui a donnée le Parlement à l'art. 17 de la loi COVID-19 ; après un intervalle d'à peine trois mois, le Conseil fédéral a réactivé ce droit, du 20 décembre 2021 au 31 mars 2022, lorsque la Suisse se trouvait à nouveau dans une vague d'infections (cf. aperçu à l'annexe 3). Ces adaptations concernant les ayants droit ont également considérablement compliqué la tâche des organes d'exécution, car il a fallu, par exemple, réexaminer les autorisations de perception des IRHT qui avaient déjà été octroyées⁷².

Le Conseil fédéral a également pris une série de décisions visant à prolonger sans interruption la *procédure sommaire* jusqu'au 31 mars 2022 (cf. tableau 2), comme mentionné au ch. 3.1, au motif que cette procédure permettait de soulager les organes d'exécution. À l'origine, le SECO et le DEFR estimaient que l'échéance de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage à l'automne 2020 signerait le retour à la procédure ordinaire⁷³. Selon de nombreuses déclarations faites au cours des entretiens et selon l'avis qu'il a rendu sur le projet de rapport du CPA⁷⁴, le SECO était favorable à l'abandon de la procédure de décompte sommaire. Toutefois, sa position ne figure pas dans les bases de décision du DEFR. À la fin de 2020, les cantons étaient clairement favorables à la prolongation de la procédure sommaire⁷⁵. Du côté du Parlement, la Délégation des finances (DélFin), craignant des risques, s'est prononcée assez tôt contre cette solution (cf. ch. 3.4.1), tandis que les CSSS l'ont soutenue ou ont recommandé d'en étudier l'opportunité en 2021, au moment où le nombre d'infections était élevé ou en hausse⁷⁶.

⁷² Ecoplan (2022), fig. 3-2.

⁷³ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 18.5.2020.

⁷⁴ Prise de position du SECO du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, pt. 19 et 27.

⁷⁵ Conférence des gouvernements cantonaux : Pandémie de COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire du 18.12.2020, ch. 4.2.2, p. 19 s.

⁷⁶ CSSS-N : Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie : Empfehlungen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, lettre au Conseil fédéral du 19.2.2021 (*en allemand*) ; CSSS-E : COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung : Empfehlung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, lettre au Conseil fédéral du 1.9.2021 (*en allemand*).

Tableau 2

Introduction et prolongations de la procédure de décompte sommaire

Décision du Conseil fédéral	Date de l'entrée en vigueur	En vigueur jusqu'au
03.04.2020 ¹	01.03.2020	31.08.2020
08.04.2020	09.04.2020	31.08.2020
12.08.2020	01.09.2020	31.12.2020
15.12.2020	01.01.2021	31.03.2021
19.03.2021	01.04.2021	30.06.2021
23.06.2021	01.07.2021	30.09.2021
01.10.2021	01.10.2021	31.12.2021
26.01.2022	01.01.2022	31.03.2022

Source : version de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage

¹ Le SECO a introduit la procédure en envoyant une directive aux organes d'exécution (directive 2020/04, cf. ch. 3.3.1).

Les adaptations concernant les *ayants droit* ont à chaque fois entraîné des modifications des formulaires, des directives et des informations correspondantes, parfois de façon hebdomadaire. Il ressort de nombreux entretiens que, du fait des délais extrêmement courts, il n'y avait pas assez de temps pour définir et évaluer les conséquences des adaptations. En effet, l'administration fédérale ainsi que les organes d'exécution devaient toujours élaborer des bases et prendre des décisions dans l'espace de quelques heures ou de quelques jours, alors que, en temps normal, ce processus prend plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Les adaptations à effet rétroactif ont doublé la charge de travail pour les entreprises et les organes d'exécution, qui devaient respectivement déposer un nouveau préavis ou un nouveau décompte et traiter les deux.

Les adaptations des IRHT ont également entraîné des problèmes juridiques. Ainsi les entreprises qui avaient déposé leur préavis avant fin mars 2020 ont pu obtenir une autorisation d'activité partielle dès le 17 mars 2020, soit le jour des fermetures à large échelle⁷⁷. Cette adaptation a entraîné un certain flou juridique. Par exemple, un club de football a demandé des IRHT dès le 13 mars 2020, au motif qu'il ne pouvait plus fonctionner en raison des restrictions alors en vigueur ; le Tribunal fédéral a rejeté sa demande, estimant qu'un jour de référence précis offrait une meilleure garantie d'aide rapide et sans bureaucratie aux employeurs qu'un examen au cas par cas. La réglementation était aussi problématique pour les entreprises qui ont déposé leur préavis le 31 mars ou au début du mois d'avril 2020 et qui ne pouvaient donc plus bénéficier de l'effet rétroactif. Certaines d'entre elles ont fait recours étant donné que cette réglementation était seulement inscrite dans une directive du SECO, mais ne disposait pas

⁷⁷ SECO (2020) : directive 2020/06 9 : actualisation des règles spéciales dues à la pandémie, 9.4.2020.

de base légale. Le Parlement a inscrit dans la loi COVID-19⁷⁸ la possibilité de déposer un préavis avec effet rétroactif en mars 2021. Sur recommandation de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national⁷⁹, et comme le prévoyait le Conseil fédéral dans son message, il a décidé que les entreprises pourraient déposer, jusqu'à fin avril 2021, un préavis avec effet rétroactif et donc toucher les IHRT dès les fermetures décidées en décembre 2020. Selon le Conseil fédéral, cette possibilité n'a été offerte que sur demande afin d'éviter une charge de travail supplémentaire considérable⁸⁰. Toutefois, elle a quand même engendré du travail supplémentaire au niveau de l'exécution, car beaucoup d'autorisations déjà octroyées ont dû être réexaminées.

Problématique 2 : versement rétroactif des indemnités de vacances et de jours fériés

En novembre 2021, le Tribunal fédéral a décidé que les personnes touchant un salaire horaire et celles touchant un salaire mensuel n'avaient pas été traitées de manière équitable dans le cadre de la procédure de décompte sommaire, les premières ayant reçu une indemnité de vacances et de jours fériés, alors que les secondes n'en ont pas eues⁸¹. À partir de janvier 2022, le SECO a adapté le décompte en conséquence. La question de la conduite à tenir vis-à-vis des entreprises qui ont perçu des IRHT en 2020 et 2021 pour des personnes ayant un salaire mensuel est toutefois restée sans réponse. Le Conseil fédéral a décidé que ces entreprises pourraient déposer une requête de paiement rétroactif. Au Parlement, le crédit supplémentaire correspondant de 2 milliards de francs a suscité des débats⁸², mais a finalement été adopté.

Les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation montrent que le DEFR avait informé le Conseil fédéral dès avril 2020 du fait que la procédure sommaire pouvait comporter des différences par rapport au décompte ordinaire⁸³. Plusieurs personnes travaillant au SECO ont indiqué au CPA que, à l'époque, on était parti du principe que la procédure sommaire ne s'appliquerait que pendant quelques mois. Au SECO, beaucoup ont été étonnés d'apprendre que la procédure sommaire était passée de l'ordonnance à la loi COVID-19. Avant le message, il ne restait pas de temps pour éclaircir les conséquences de la décision. Comme le relève un rapport de la Révision interne du SECO (DBIR), ces éclaircissements n'ont pas non plus été faits a posteriori et un avis de droit indépendant a fait défaut⁸⁴.

⁷⁸ Art. 17b, al. 2, loi COVID-19 (RS **818.102**).

⁷⁹ Commission de l'économie et des redevances du Conseil national : PA22+ : Retour à la case départ, communiqué de presse du 2.2.2021.

⁸⁰ Conseil fédéral (2021) : message du 17.2.2022 relatif à une modification de la loi COVID-19 (cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants et acteurs culturels), à un arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19 et à une modification de la loi sur l'assurance-chômage, ch. 5.1, FF **2021** 285.

⁸¹ ATF 8C_272/2021 ; articles de presse, par ex. Tausende Luzerner Firmen dürfen mit Nachzahlungen rechnen. In : Zentralplus, 10.12.2021.

⁸² Commission des finances du Conseil des États (2022) : La commission valide les comptes 2021 de la Confédération et réduit de plus de 2 milliards le projet de supplément Ib du Conseil fédéral, communiqué de presse du 23.5.2022.

⁸³ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 7.4.2020.

⁸⁴ SECO DBIR (2022) : Kurzbericht über den Prozess zur Entstehung des summarischen Verfahrens der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 1.3.2022 (*en allemand*).

3.4

Les risques ont été présentés de manière pas suffisamment transparente

Dans son évaluation des bases de décision relatives aux IRHT, le CPA s'est également demandé si les risques avaient été assez mis en lumière. Il a constaté que tant les risques de perception induite (ch. 3.4.1) que les risques économiques induits par les adaptations (ch. 3.4.2) n'avaient pas été suffisamment mentionnés dans les documents. Compte tenu de la situation extraordinaire qui prévalait en mars 2020, le CPA comprend que les explications figurant dans les bases de décision destinées au Conseil fédéral devaient rester succinctes. La crise s'installant dans la durée, les risques ont toutefois continué d'être peu discutés, même si certains d'entre eux ont pris de l'ampleur.

3.4.1

Risques que les IRHT soient indûment perçus

Le CPA estime que la présentation des risques de perception induite était incomplète dans les bases de décision relatives aux IRHT. C'est notamment le cas pour les adaptations de la *procédure* : dans la procédure de décompte sommaire, les entreprises devaient fournir moins de données concernant la perte de travail que dans la procédure ordinaire. Par conséquent, les organes d'exécution disposaient de moins de données dont il fallait vérifier la plausibilité avant de verser l'indemnité, ce qui accroît, de manière générale, le risque que des prestations soient touchées indûment et, en particulier, le risque d'abus volontaires. Lorsque les simplifications ont été mentionnées pour la première fois dans les documents du Conseil fédéral du 7 avril 2020, la rapidité des versements a été mise en balance avec la précision des décomptes⁸⁵. Lors des nombreuses décisions de prolongation de la procédure sommaire, ses avantages et ses inconvénients n'ont plus été clairement présentés, et ce alors que l'avantage de la rapidité, évident au début, perdait de l'importance avec la baisse du nombre de demandes. En août 2020, le DEFR a prolongé la procédure sommaire jusqu'à la fin de l'année au motif que les cantons devaient avoir le temps de trouver des solutions (techniques) pour revenir à la procédure ordinaire⁸⁶. La DélFin et le CDF⁸⁷ ont critiqué cette décision et les autres prolongations décidées par le Conseil fédéral en invoquant le risque de prestations touchées indûment. Dans les bases de décision, cette critique est abordée par seulement deux des six propositions de prolongation de cette

⁸⁵ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 7.4.2020.

⁸⁶ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung », 5.8.2020 (*en allemand*).

⁸⁷ Cf. Rapports de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États du 17.3.2021 concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2020 (FF 2021 1690), ch. 5.7.3, et du 10.3.2022 concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2021 (FF 2022 1625), ch 5.5.3.

procédure⁸⁸, notamment parce qu'elle n'était pas assez fondée, selon le SECO, qui explique que les données qui n'étaient plus demandées dans le cadre de la procédure simplifiée étaient exclusivement des données qui n'étaient pas disponibles au format numérique dans la procédure ordinaire et dont l'examen ne pouvait donc pas être automatisé. Étant donné le nombre élevé de demandes, il n'aurait guère été possible de procéder à des examens au cas par cas⁸⁹. Le Conseil fédéral reconnaît cependant que demander plus d'informations peut permettre de prévenir les abus, car les entreprises ont alors peur de livrer des données incorrectes⁹⁰. En outre, les contrôles a posteriori ont demandé plus de travail du fait du manque de données (cf. ch. 5.2).

Les risques liés à d'autres dérogations à la procédure ordinaire n'ont pas non plus été mentionnés dans les bases de décision ou ne l'ont été que lorsque le DEFR a demandé la levée des dites dérogations. Par exemple, le risque lié au fait de ne plus demander aux entreprises de certifier qu'elles avaient versé les salaires et les cotisations sociales avant de percevoir les IRHT n'a pas été abordé⁹¹. De la même manière, le risque de toucher indûment des prestations, découlant du versement anticipé des IRHT aux entreprises avant la fin du mois et sans décompte, n'a pas été mentionné⁹². Le risque de toucher indûment des prestations s'est encore accru du fait qu'il est devenu plus difficile pour les CCh de vérifier la plausibilité des décomptes fournis par les entreprises, car le Conseil fédéral a prolongé de trois à six mois la durée des autorisations pour la perception des IRHT et que la situation ainsi que les conditions en vigueur concernant les IRHT ont fortement changé au cours de cette longue période. S'agissant de l'accord écrit des collaboratrices et collaborateurs concernant le chômage partiel, et donc les pertes de salaire qui en découlent, accord qui n'était pas nécessaire dans la procédure simplifiée, le DEFR a pointé les abus potentiels seulement dans la proposition qui visait à demander la réintroduction de cet accord au 1^{er} juillet 2021⁹³. De manière générale, les risques que présentaient les prolongations de la procédure simplifiée n'ont pas été suffisamment mis en lumière pour l'ensemble du Conseil fédéral.

L'extension du *cercle des bénéficiaires* des IRHT aux personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et aux collaboratrices et collaborateurs liés par mariage ou par un partenariat enregistré fait exception. Le risque d'abus a été signalé dès l'introduction de cette mesure, étant donné que ces personnes pouvaient elles-mêmes décider de leur droit à l'indemnité⁹⁴. Après la première phase de fermeture des entreprises, ces groupes de personnes ont été rapidement exclus du cercle des bénéficiaires des IRHT (au 31 mai 2020), et, pour les personnes employées temporairement, le risque d'abus a été invoqué pour justifier la fin de cette mesure (au 31 août 2020).

⁸⁸ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Modification de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage (prolongation de la procédure sommaire applicable dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail) », 14.12.2020, ch. 2.1 ; note de discussion du DEFR, « COVID-19 : mesures dans le domaine de l'assurance-chômage », 16.12.2021.

⁸⁹ Prise de position du SECO du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, pt. 26.

⁹⁰ Avis du Conseil fédéral du 25.11.2020 concernant la motion Bauer 20.4169.

⁹¹ Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 7 (RO 2020 877).

⁹² Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 6 (RO 2020 877).

⁹³ Note de discussion du DEFR, 10.5.2021.

⁹⁴ Proposition du DEFR et du DFI au Conseil fédéral, 19.3.2020.

Les risques d'abus n'ont pas été évoqués pour les adaptations touchant les autres ayants droit.

3.4.2 Risques économiques

Le principal risque économique des IRHT réside dans le fait de maintenir des emplois ou des entreprises entières qui n'ont pas d'avenir⁹⁵. Ce maintien en emploi peut rendre plus difficile aux entreprises prometteuses le recrutement du personnel nécessaire. Il est donc possible que les IRHT constituent un frein au changement structurel important pour la croissance économique⁹⁶. En outre, il existe le risque que certaines entreprises touchent des IRHT pour du personnel dont l'emploi n'est pas du tout menacé, autrement dit des personnes qui ne risquent pas d'être licenciées malgré des commandes en baisse (effet d'aubaine)⁹⁷.

Cela étant, mettre fin prématurément au chômage partiel peut entraîner une vague de licenciements lorsque les entreprises n'ont pas encore retrouvé une bonne santé financière. La perte de connaissances et d'expériences engendrée par les licenciements peut, à long terme, être préjudiciable pour les entreprises concernées.

Ces différents risques doivent être pris en considération dans l'élaboration des IRHT. L'OCDE considère, quant à elle, que deux aspects sont centraux : d'une part, le soutien doit être limité dans le temps, l'accent est donc mis sur la durée du droit aux IRHT. D'autre part, les IRHT doivent être ciblées ; les ayants droit, les conditions prévues dans la procédure d'octroi ainsi que le montant des IRHT sont alors essentiels⁹⁸.

Les risques économiques liés aux différentes adaptations n'ont été évoqués que de manière ponctuelle dans les bases de décision. En juin 2020, le Conseil fédéral a prolongé la *durée de perception* de 12 à 18 mois, puis l'a portée à 24 mois un an après. Selon les bases de décision du Conseil fédéral, la première prolongation était importante pour permettre aux entreprises de se refaire une santé après les mesures parfois drastiques prises par le Conseil fédéral et les conséquences du COVID-19⁹⁹. Les mauvaises prévisions conjoncturelles ainsi que la sécurité de planification pour les entreprises ont été invoquées pour justifier les deux prolongations. Dans les bases de décision, la deuxième prolongation, en 2021, était jugée particulièrement nécessaire pour les branches comme l'hôtellerie-restauration et le commerce, qui ont touché les IRHT depuis le début de la crise du coronavirus¹⁰⁰. Le risque du maintien de la structure, qui augmente avec la prolongation de la durée, n'a, en revanche, pas été mentionné lors des deux prolongations.

⁹⁵ Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2017) : Does Short-Time Work Prevent Unemployment ? In : Arbeitsmarktpolitik, 49 (12).

⁹⁶ OCDE (2021), p. 122.

⁹⁷ Kopp/Siegenthaler (2017).

⁹⁸ OECD (2021), p. 122.

⁹⁹ Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage ; prolongation de la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail », 29.6.2020.

¹⁰⁰ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 21.6.2021, ch. 4.3.

Pour certains *ayants droit*, comme les travailleurs sur appel ayant un contrat de travail à durée indéterminée et les collaboratrices et collaborateurs employés pour une durée déterminée, pour lesquels l'effet d'aubaine est possible, le Conseil fédéral a, après la première phase, lié le droit aux IRHT à la condition que l'activité de l'entreprise soit restreinte (cf. annexe 3). Cette mesure a permis de réduire les risques.

Dès le début de la crise du coronavirus, le Conseil fédéral a simplifié la *procédure* de demande d'IRHT de manière à ce que les ACT ne doivent examiner les demandes que de manière superficielle du moins au début de la crise, étant donné qu'elles disposaient de moins de données, et à ce qu'elles puissent ensuite octroyer des autorisations de chômage partiel pour six mois au lieu de trois mois habituellement¹⁰¹. Le DEFR a justifié la prolongation au motif que celle-ci déchargerait les entreprises et les organes d'exécution¹⁰². La durée de l'autorisation ne dépendait pas des restrictions en vigueur. Le DEFR n'a pas mentionné le risque économique qui découle du fait que les entreprises puissent toucher les IRHT plus longtemps que nécessaire lorsque que les restrictions décidées par les autorités étaient entre-temps levées. L'organe d'exécution devait réexaminer les conditions de perception des IRHT avant de verser ces dernières et, si le droit en question s'était éteint, le traitement de la demande représentait une importante charge de travail. Il est donc possible que le droit à la perception des IRHT ait été examiné moins précisément et moins régulièrement, ce qui a accru les risques économiques, sans que le Conseil fédéral n'en soit informé lors de sa décision.

S'agissant du *montant* des IRHT, il est important, du point de vue des risques économiques, que les entreprises, tout comme leurs collaboratrices et collaborateurs, aient intérêt à recourir le moins longtemps possible aux IRHT. Ainsi, les revenus provenant d'occupations provisoires doivent être déduits des IRHT, pour que les employées et employés ne gagnent pas plus d'argent avec les IRHT que sans. Toutefois, la procédure sommaire ne permet pas aux organes d'exécution de procéder aux déductions correspondantes (cf. ch. 3.1). Les bases de décision n'ont cependant pas mentionné le risque économique lié à cette adaptation, à savoir la possibilité que cette adaptation soit un frein à la mobilité professionnelle¹⁰³.

Le DEFR n'a attiré l'attention du Conseil fédéral sur les risques économiques liés aux jours de carence de manière différenciée seulement lorsqu'il s'agissait de revenir à la situation en vigueur avant la crise du coronavirus (un jour de carence). L'art. 32, al. 2, LACI prévoit jusqu'à trois jours de carence par mois pour lesquels l'entreprise doit financer les IRHT. Ce délai de carence a été aboli avec effet rétroactif au 1^{er} mars 2020¹⁰⁴. En juin 2020, le DEFR a proposé au Conseil fédéral de réintroduire un jour de carence à l'échéance de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, le 30 août 2020, afin d'inciter les entreprises à relancer leur activité¹⁰⁵. Lors des nombreux abandons, parfois avec effet rétroactif, du délai de carence qui ont suivi (cf. ch. 3.3.2), le DEFR n'a cependant plus avancé cet argument. Contrairement à la

¹⁰¹ Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 8c (RO 2020 1075).

¹⁰² Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 24.3.2020.

¹⁰³ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 7.4.2020.

¹⁰⁴ Note de discussion du DEFR et du DFF, 12.3.2020 ; ordonnance COVID-19 assurance-chômage, art. 3 (RO 2020 877).

¹⁰⁵ Proposition du DEFR au Conseil fédéral, 29.6.2020.

recommandation de la CSSS du Conseil des États¹⁰⁶, le délai de carence a finalement été réintroduit au 1^{er} juillet 2021. À cette occasion, le DEFR a argué que, du point de vue économique, l'abandon des jours de carence était justifié seulement en cas de fermetures ordonnées par les autorités. Il a indiqué que, comme l'activité économique avait repris, le risque de licenciements avait baissé et les employeurs pouvaient à nouveau supporter une partie des coûts¹⁰⁷. Au début de 2022, le délai de carence a une nouvelle fois été abandonné, mais cette fois le DEFR a informé en détail le Conseil fédéral de tous les risques possibles dans la note de discussion précédant la décision¹⁰⁸. En ce qui concerne les jours de carence, le Conseil fédéral a donc tenu compte de risques économiques élevés, que le DEFR lui avait au moins en partie présentés.

4 Soutien des organes d'exécution dans les cantons

Le présent chapitre porte sur l'adéquation du soutien apporté par la Confédération aux organes d'exécution dans les cantons pendant la crise du coronavirus lors de la mise en œuvre du chômage partiel. Le CPA a examiné si le soutien a été apporté de façon opportune et en temps voulu du point de vue des organes d'exécution, et si la Confédération a pu garantir un traitement uniforme des demandes (cf. annexe 2). Pour l'essentiel, ce chapitre se fonde sur l'enquête menée auprès des organes d'exécution sur mandat du CPA (cf. ch. 1.3)¹⁰⁹.

Résumé : le CPA constate que le soutien apporté par la Confédération aux organes d'exécution était globalement adéquat. La majorité des organes d'exécution estiment que le soutien de la Confédération était adéquat, eu égard à la situation de crise (ch. 4.1), et que les moyens auxiliaires et les instruments étaient opportuns, même s'ils leur parvenaient souvent très tardivement (ch. 4.2). Les organes d'exécution ont indiqué que la ligne d'urgence publique du SECO et les services numériques avaient simplifié leur travail (ch. 4.3). En outre, le SECO a généralement répondu de manière adéquate aux questions et aux besoins de ceux-ci (ch. 4.4). Enfin, il y a lieu de penser que les directives du SECO laissaient une marge d'interprétation et que, par conséquent, la mise en œuvre de la RHT n'a pas été uniforme dans tous les cantons (ch. 4.5).

4.1 Les organes d'exécution jugent globalement positif le soutien apporté par le SECO

Dans l'ensemble, la majorité des organes d'exécution ont rendu une appréciation positive du soutien apporté par le SECO : 80 % des ACt et 68 % des CCCh ont indiqué avoir trouvé plutôt utile, voire très utile le soutien du SECO pendant la crise. Les

¹⁰⁶ Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États : Vorge-schlagene Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung : Empfehlung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, lettre au Conseil fédéral du 15.6.2021 (*en allemand*).

¹⁰⁷ Note de discussion du DEFR, 10.5.2021.

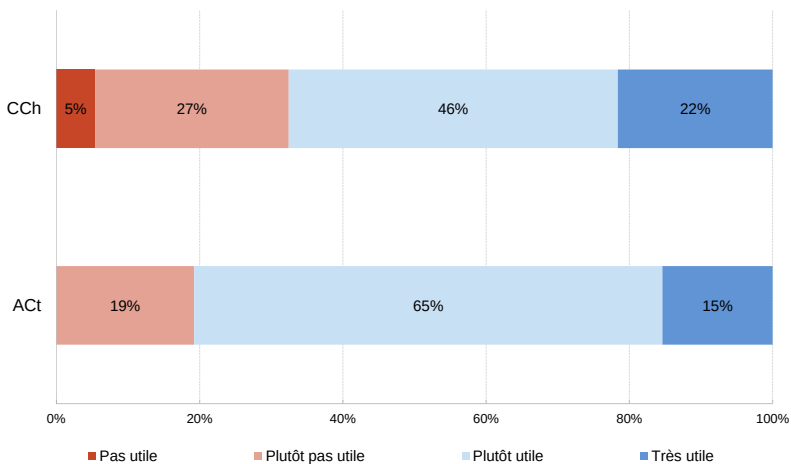
¹⁰⁸ Note de discussion du DEFR, 16.12.2021.

¹⁰⁹ Ecoplan (2022).

autres organes ont estimé que ce soutien leur avait plutôt été inutile et seules quelques CCh ont déclaré qu'il avait été complètement inutile (cf. fig. 4).

Figure 4

Utilité du soutien apporté par le SECO



Source : Ecoplan (2022), fig. 3-3 ; N : CCh=37 ; ACt=26.

Une majorité des organes d'exécution ont en outre signalé que le soutien s'est amélioré au fur et à mesure ; la plupart des autres organes ont considéré qu'il est resté le même pendant toute la durée de la crise. Presque aucun organe n'a constaté de détérioration du soutien du SECO¹¹⁰.

Il ressort également des commentaires formulés pendant l'enquête ainsi que des entretiens menés dans le cadre de celle-ci que les organes d'exécution ont clairement considéré la crise du coronavirus comme une situation extraordinaire, dans laquelle non seulement leur propre personnel, mais également celui du SECO, a été mis à contribution et a fourni un important effort pour verser rapidement les IRHT.

Alors que le CPA conclut que les adaptations législatives ont été apportées en temps voulu (cf. ch. 3.3.1), seuls un peu plus de la moitié des organes interrogés ont estimé que le SECO les avait aidés suffisamment tôt pour permettre aux entreprises d'avoir recours aux IRHT dans les délais requis¹¹¹. Des différences peuvent cependant être observées entre les régions linguistiques : alors que trois quarts des organes d'exécution de la Suisse romande et de la Suisse italienne ont estimé que le soutien a été suffisamment rapide, une courte majorité des organes alémaniques ne partageaient

¹¹⁰ Ecoplan (2022), fig. A-5.

¹¹¹ Ecoplan (2022), fig. A-6.

pas cet avis. La question de la rapidité a fait l'objet d'une évaluation critique s'agissant de l'assistance concrète (cf. ci-dessous).

4.2 L'assistance du SECO était utile, mais n'était pas disponible à temps, en raison des décisions prises au dernier moment

En ce qui concerne l'aide à l'exécution, le CPA évalue l'utilité de l'assistance apportée par le SECO aux organes d'exécution et se demande si celle-ci a été apportée en temps voulu.

Les *directives* à l'intention des organes d'exécution constituent le principal instrument du SECO en la matière ; elles expliquent comment les adaptations d'ordonnance ou de loi doivent être mises en œuvre. L'objectif est l'application uniforme du droit dans les cantons (cf. ch. 4.5). La directive relative aux « règles spéciales en cas de limitation de l'activité des organes d'exécution pour cause de pandémie » a été adaptée 13 fois jusqu'à fin 2021, tout comme l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage y afférente (cf. ch. 3.3.2). Selon l'enquête, les directives ont simplifié le travail de 80 % des ACt. La proportion était plus faible – 60 % – s'agissant des CCh ; le mandataire externe explique cette différence par le fait que les CCh étaient particulièrement concernées par les nombreuses adaptations qui ont suivi la première phase de la crise¹¹².

Une grande majorité des organes d'exécution ont en outre jugé utiles les explications relatives aux directives contenues dans les *FAQ*, que le SECO a mises à leur disposition et a régulièrement mises à jour afin de régler certaines questions récurrentes. Certains cantons auraient toutefois souhaité que les réponses soient encore plus étoffées¹¹³.

Par ailleurs, le SECO a réagi relativement rapidement à l'éclatement de la crise, en tenant des conférences téléphoniques avec les ACt et les CCh, d'abord une fois par semaine, puis une fois toutes les deux semaines à partir de mai 2021. Les associations faîtières des ACt et des CCh ainsi que des représentantes et représentants des régions y ont participé. Les personnes interrogées ont jugé utiles les *procès-verbaux de ces conférences téléphoniques*, même si le fait que ces conférences n'ont été consignées qu'à partir d'octobre 2020 a été critiqué, car ce n'est qu'à partir de ce moment-là que les organes n'ayant pas pris part aux conférences téléphoniques ont pu obtenir systématiquement toutes les informations¹¹⁴.

Outre l'assistance précitée, le SECO a continué de proposer *des formations et des ateliers* en ligne aux organes d'exécution pendant la crise. Toutefois, selon les réponses reçues dans le cadre de l'enquête, seule la moitié environ des organes d'exécution ont profité de ces offres. On peut s'en étonner, car, dans les commentaires, plusieurs organes ont indiqué que la formation du personnel avait constitué un

¹¹² Ecoplan (2022), ch. 3.3.2 et fig. 3-4.

¹¹³ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2 et fig. 3-4.

¹¹⁴ Ecoplan (2022), fig. 3-4.

défi de taille et la majorité des organes ayant recouru à ces offres ont déclaré que celles-ci avaient facilité leur travail¹¹⁵.

Si, dans l'ensemble, l'assistance du SECO a été utile, l'élément temporel a été évalué de façon plus critique. Trois quarts environ des organes d'exécution ont estimé que les adaptations des directives n'ont pas été communiquées ou ne l'ont pas été en temps voulu¹¹⁶. Lors de l'enquête et des entretiens, les organes d'exécution ont indiqué qu'ils n'avaient souvent eu connaissance des adaptations que lors des conférences de presse du Conseil fédéral et qu'ils auraient souhaité disposer de davantage de temps pour s'y préparer¹¹⁷. Les entretiens menés par le CPA ont toutefois montré que le personnel du SECO était aussi concerné : lui aussi n'a souvent eu connaissance des décisions du Conseil fédéral que pratiquement en même temps que le public. Le CPA estime que les critiques des organes d'exécution concernant les informations fournies par le SECO sont en premier lieu une conséquence de la forte cadence de décisions politiques prises dans l'urgence (cf. ch. 3.3.2). Quant à leurs critiques concernant la communication tardive des adaptations, elles portaient clairement moins sur la gestion de la première vague que sur celle des vagues qui ont suivi¹¹⁸.

Dans leurs commentaires et lors des entretiens, les organes d'exécution ont en outre regretté que les procès-verbaux des conférences téléphoniques ne leur aient été remis que relativement tard, car ils devaient d'abord être finalisés et traduits. Quelques organes ont déploré que les documents en français et en italien aient parfois été mis à leur disposition après les documents en allemand, tout en montrant une certaine compréhension, eu égard au volume des adaptations urgentes¹¹⁹. Le CPA constate que les problèmes de délai découlaient fortement du fait que de nombreuses décisions avaient été prises dans l'urgence au niveau politique.

4.3 Le SECO a allégé le travail des organes d'exécution au moyen d'une ligne d'urgence et de solutions numériques

Il incombe aux cantons d'appliquer le chômage partiel ; il est donc de leur responsabilité – et non de celle du SECO – de communiquer avec les entreprises. Toutes les ACt et la grande majorité des CCh ont estimé que les informations opaques dont disposaient les entreprises concernant les dispositions en vigueur constituaient un défi pendant la crise (cf. fig. 3). Il s'agissait même du défi principal pour 20 % des CCh¹²⁰. Le SECO a ouvert une ligne d'urgence destinée aux entreprises et à la population, laquelle a répondu à plus de 45 000 appels et 28 500 courriels entre le 19 mars 2020 jusqu'à sa suppression, le 1^{er} septembre 2021, considérant que l'on ne sait pas combien de ces demandes portaient sur les IRHT. En dépit de l'aide apportée par le SECO, bien moins de la moitié des organes d'exécution ayant participé à l'enquête

¹¹⁵ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2 et fig. A-5.

¹¹⁶ Ecoplan (2022), fig. 3-5.

¹¹⁷ Ecoplan (2022), ch. 3.3.3.

¹¹⁸ Ecoplan (2022), ch. 3.4.2.

¹¹⁹ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2.

¹²⁰ Ecoplan (2022), ch. 3.2, fig. A-1.

ont estimé que celui-ci avait suffisamment soutenu les entreprises pour faciliter leur travail. De même, à peine la moitié de ces organes ont indiqué que le SECO avait suffisamment utilisé les canaux de communication avec les entreprises. Il ressort des réponses données aux questions ouvertes que les demandes déposées par les entreprises auprès des organes d'exécution ont entraîné une surcharge de travail, en dépit de la ligne d'urgence mise en place par le SECO, et que plusieurs cantons ont exploité leurs propres lignes d'urgence. En outre, juridiquement, le SECO n'était pas autorisé à fournir des informations sur des faits concrets, car il ne pouvait pas préjuger des décisions des organes d'exécution dans les cantons. Globalement, sur la base de ses différentes constatations, le CPA conclut toutefois que le SECO, en mettant une ligne d'urgence à la disposition des organes d'exécution, a certainement quelque peu allégé la charge de travail de ces derniers dans leur mission de soutien des entreprises.

L'introduction des services numériques (*eServices*) pour les préavis du chômage partiel, grâce auxquels les entreprises ont pu, à partir de septembre 2020, saisir les données les concernant dans des formulaires électroniques, a clairement permis d'alléger la charge de travail des organes d'exécution¹²¹. Auparavant, les organes d'exécution recevaient beaucoup de documents papier et devaient saisir manuellement les données dans leur système, ou les scanner ; il faut noter que plusieurs cantons avaient déjà créé leurs propres formulaires électroniques dès le début de la pandémie, en raison du nombre élevé de demandes¹²². L'enquête réalisée auprès des organes d'exécution montre clairement que leur travail aurait été plus simple si les *eServices* avaient été introduits plus tôt¹²³.

Les entretiens ont permis de constater que le SECO avait, dans certains cas, considérablement simplifié le travail des organes d'exécution grâce à ces automatisations. Par exemple, après que le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} janvier 2021, de lever rétroactivement au 1^{er} septembre 2020 le délai de carence applicable aux entreprises, les organes d'exécution auraient dû traiter à nouveau des milliers de demandes et de paiements si le SECO n'avait pas pu mettre en œuvre une solution technique leur simplifiant considérablement la tâche.

Grâce à la numérisation, le DEFR s'attend en outre à des gains d'efficacité s'agissant des IRHT¹²⁴. Les nombreuses adaptations et prolongations de réglementations relatives aux IRHT décidées dans l'urgence pendant la crise ont occasionné une charge de travail considérable, car elles nécessitaient parfois que le SECO adapte les systèmes informatiques complexes de l'AC. Par exemple, le SECO a préparé à plusieurs reprises le retour à la procédure de décompte ordinaire sur le plan technique, mais a dû faire marche arrière en raison de prolongations de la procédure de décompte sommaire décidées au dernier moment. Ainsi, les décisions prises dans l'urgence ont entraîné une utilisation inefficace des ressources au sein du SECO.

¹²¹ CDF (2021) : Audit du projet informatique clé ASALfutur, 24.8.2021, ch. 6.2

¹²² cf. p. ex. : Kanton Zürich verarbeitet Kurzarbeitsgesuche neu digital. In: Computerworld, 16.4.2020.

¹²³ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2.

¹²⁴ Débat du Conseil des États du 24.9.2020 concernant la motion Bauer « Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Poursuivre sur le chemin de la simplification administrative » (20.4169).

4.4

Le SECO a généralement répondu de manière adéquate aux questions et aux besoins des organes d'exécution

Le CPA s'est en outre demandé si les processus permettaient de répondre aux questions des organes d'exécution et si les besoins de ces derniers étaient suffisamment pris en considération.

Sur la base des entretiens qu'il a menés avec des personnes du SECO, le CPA a constaté que, au début de la crise, les *processus* du SECO applicables aux contacts avec les organes d'exécution n'avaient pas été bien expliqués au personnel. Les contacts ont eu lieu non pas selon la procédure ordinaire – un centre de services étant l'interlocuteur principal, lequel peut faire appel à d'autres unités si nécessaire –, mais en parallèle auprès de plusieurs unités (service juridique, soutien spécialisé à l'exécution, conduite). L'enquête a en revanche révélé que, globalement, les organes d'exécution savaient clairement à quel service du SECO ils devaient adresser leurs questions spécifiques. Seuls 12 % des ACT et 5 % des CCh ont indiqué que cela n'était pas le cas¹²⁵. Les procédures internes au SECO ne représentaient donc pas un problème considérable et, d'après les personnes interviewées, avaient été clarifiées dès l'été 2020.

Lors de l'enquête, les avis des organes d'exécution divergeaient sur la question de savoir si le SECO avait pu répondre de manière satisfaisante et en temps voulu à leurs questions. Une nette majorité des CCh ont indiqué que cela était le cas. Par contre, si presque 60 % des ACT ont estimé que les réponses à leurs questions ont été satisfaisantes, le pourcentage tombe à 46 % lorsqu'il s'agit de savoir si elles ont été données en temps voulu. Ces différences d'appréciation peuvent éventuellement s'expliquer par le fait que les organes n'ont pas les mêmes responsabilités (préavis pour les ACT et paiement pour les CCh) et, partant, que le soutien dont ils ont besoin est différent. Par ailleurs, ce sont surtout des CCh privées, qui ne traitent que peu de demandes d'IRHT, et des CCh de la Suisse romande et de la Suisse italienne qui ont indiqué n'avoir eu aucun contact direct avec le SECO¹²⁶.

Une majorité des organes d'exécution ont déclaré que le SECO avait suffisamment fait usage des canaux de communication avec eux. Plus d'un tiers estimaient toutefois que ces canaux n'avaient pas été utilisés, ou ne l'avaient pas été suffisamment¹²⁷. Les entretiens et les commentaires laissés dans l'enquête par questionnaire montrent que les organes d'exécution accordaient une grande importance aux conférences téléphoniques pour faire état de leurs besoins (cf. ch. 4.2). Lors des consultations, les délais étaient souvent trop courts pour que les organes d'exécution puissent prendre position¹²⁸. Certains organes auraient souhaité que le SECO mette à leur disposition une ligne d'urgence ou un chat pour les questions de son personnel spécialisé¹²⁹.

Une majorité des CCh ont estimé avoir pu faire part de leurs demandes et que ces dernières ont été prises en considération. La proportion des ACT qui ont estimé avoir pu faire part de leurs demandes était un peu plus élevée ; par contre, elle l'était moins

¹²⁵ Ecoplan (2022), fig. A-12.

¹²⁶ Ecoplan (2022), ch. 3.3.3 et fig. 3-6.

¹²⁷ Ecoplan (2022), ch. 3.4.2, fig. A-10.

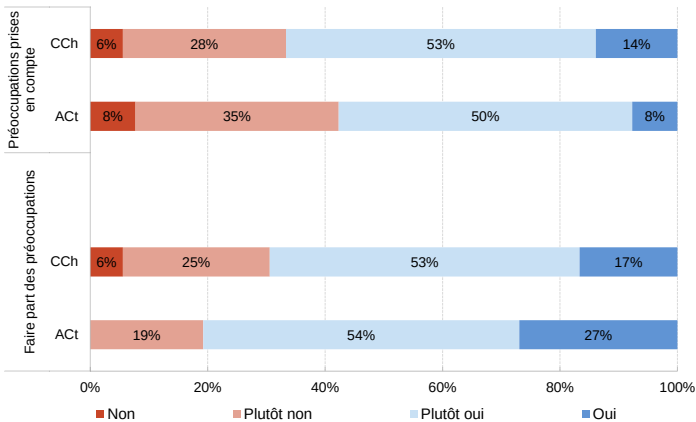
¹²⁸ Ecoplan (2022), ch. 3.3.4.

¹²⁹ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2.

sur la question de savoir si ces demandes ont été réellement prises en considération (cf. fig. 5).

Figure 5

Prise en considération des demandes des organes d'exécution par le SECO



Remarques : l'évaluation porte sur les questions suivantes : 1) « Avez-vous pu, dans l'ensemble, faire part de vos préoccupations au SECO lors des adaptations de l'indemnité en cas de RHT ? » 2) « Vos préoccupations ont-elles été prises en compte lors de la révision des instruments et des outils ? »

Source : Ecoplan (2022), fig. 3-7 ; N : ACt=26 ; CCh=36.

Plusieurs organes d'exécution ont indiqué, lors de l'enquête, que le SECO n'était notamment pas entré en matière sur leurs demandes concernant le droit à l'indemnité de certains groupes ainsi que l'indemnité de vacances et pour jours fériés. Sur ce dernier sujet, il y avait des divergences entre le SECO et certains cantons, lesquelles ont été rendues publiques¹³⁰. De même, les organes d'exécution ont considéré que leurs demandes portant sur des adaptations rétroactives décidées par le Conseil fédéral qui avaient entraîné des difficultés de mise en œuvre (cf. ch. 3.3.2), n'avaient pas été prises en considération¹³¹ ; toutefois, le SECO ne pouvait guère exercer d'influence en la matière, car ces adaptations avaient été décidées par le Conseil fédéral et, dans certains cas, par le Parlement.

Les difficultés pratiques lors de l'exécution ont également conduit plus de la moitié des ACt et des CCh publiques – qui ont traité une grande partie des demandes d'IRHT – à estimer que le SECO n'avait pas assez tenu compte des spécificités cantonales. Plusieurs organes ont toutefois indiqué qu'il était impossible, dans cette situation de crise extraordinaire, d'entrer en matière sur ces besoins spécifiques¹³².

¹³⁰ Eskalation mit Ansage. In : Neue Zürcher Zeitung, 10.12.2020.

¹³¹ Ecoplan (2022), ch. 3.3.4.

¹³² Ecoplan (2022), ch. 3.4.3 et fig. A-12.

Globalement, le SECO a communiqué de façon adéquate avec les organes d'exécution et, dans la mesure du possible, il est entré en matière sur leurs demandes ; toutefois, il lui a été difficile de répondre aux attentes, notamment en raison des nombreuses décisions prises dans l'urgence au niveau politique (cf. ch. 3.3.2).

4.5 Les directives de la Confédération n'étaient pas toujours claires et, partant, la mise en œuvre uniforme n'était pas garantie

La Confédération est responsable de la surveillance en matière d'assurance-chômage et, en particulier, de l'application uniforme du droit (art. 76 et 110 LACI). Dans ce contexte, le CPA a évalué dans quelle mesure les directives du SECO relatives aux IRHT pendant la crise du coronavirus étaient claires et dans quelle mesure l'assistance qu'il a apportée a garanti une mise en œuvre uniforme dans les cantons.

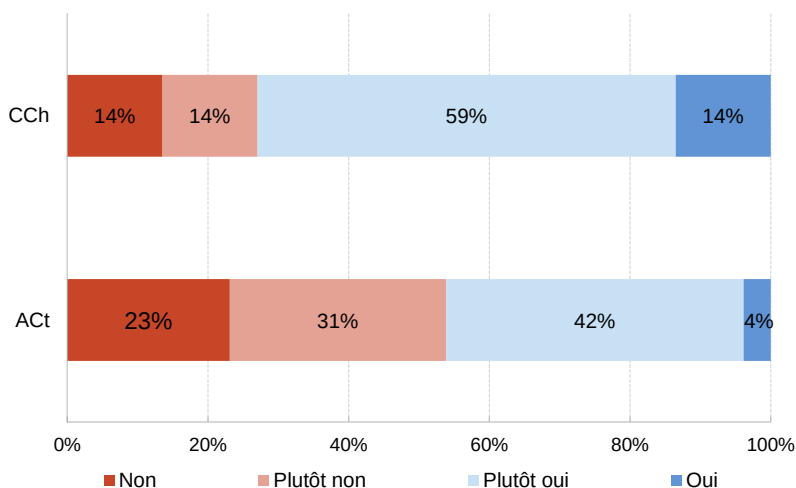
Un nombre restreint de personnes, au sein du SECO et dans les organes d'exécution, avaient des connaissances détaillées de l'instrument des IRHT, car celui-ci n'était que peu utilisé avant la crise. Selon les personnes interviewées, le SECO et les organes d'exécution pouvaient discuter entre eux des cas qui leur étaient soumis lorsque les directives laissaient une marge d'interprétation, de manière à garantir une application uniforme¹³³. Pendant la crise, les réglementations ont toutefois subi des adaptations rapides et nombreuses ; eu égard au nombre élevé de demandes, aussi bien le SECO que les organes d'exécution n'avaient ensuite plus les capacités pour garantir une certaine coordination entre eux, d'autant plus que, parallèlement, de nombreuses questions étaient soulevées pour la première fois. Deux tiers des ACt et 40 % des CCh ont estimé que les directives et leurs adaptations n'étaient plus aussi claires et compréhensibles, y voyant au contraire une marge d'interprétation. Plus des trois quarts des organes d'exécution ont décrit cette marge d'interprétation comme un défi de la crise du coronavirus (cf. fig. 3).

Parallèlement, lors de l'enquête, la grande partie des organes d'exécution ont indiqué que les directives, et notamment les explications y afférentes sous forme de FAQ et de procès-verbaux de conférences téléphoniques, avaient simplifié leur travail (cf. ch. 4.2). Une nette majorité des ACt et des CCh ont eux aussi considéré que ces FAQ et ces procès-verbaux étaient clairs. Une nette majorité des CCh ont également estimé que les moyens auxiliaires du SECO avaient contribué à garantir une mise en œuvre uniforme, alors qu'une courte majorité des ACt ont pensé le contraire (cf. fig. 6). La critique des ACt est pertinente dans la mesure où ce sont ces organes qui décidaient du droit des entreprises à obtenir des IRHT, alors que le rôle des CCh intervenait plus tard, lorsqu'il s'agissait de verser les IRHT.

¹³³ Ecoplan (2022), ch. 3.4.1.

Figure 6

Mise en œuvre uniforme dans les cantons



Remarque : l'évaluation porte sur la question suivante : « Selon vous, les aides et les instruments mis à disposition par le SECO ont-ils permis de mettre en œuvre les adaptations des indemnités en cas de RHT de manière uniforme dans les cantons ? »

Source : Ecoplan (2022), fig. 3-9 ; N : CCh=37 ; ACT=26.

Les organes d'exécution ont estimé que les adaptations de la procédure et des directives ne leur avaient pas été clairement communiquées. Trois quarts des ACT et la moitié environ des CCh – surtout celles qui sont publiques – ont considéré que la communication relative aux directives n'était pas claire¹³⁴. Cela pourrait être dû au fait que les réglementations se sont complexifiées au fur et à mesure des adaptations qu'elles ont subies pendant la crise¹³⁵. Une bonne moitié des ACT ont estimé que le SECO n'avait pas réagi assez rapidement aux ambiguïtés qui lui avaient été signalées et n'avait pas apporté les précisions nécessaires en temps voulu. Seul un bon tiers des CCh – surtout des CCh publiques et des CCh de Suisse alémanique – ne partageaient pas cet avis¹³⁶.

Globalement, les résultats montrent que les directives du SECO n'ont pas toujours été communiquées clairement et bien comprises. C'est en particulier en raison de la surcharge de travail de tous les organes concernés qu'une mise en œuvre uniforme n'a pas pu être garantie¹³⁷.

¹³⁴ Ecoplan (2022), ch. 3.3.3 et fig. 3-5.

¹³⁵ Ecoplan (2022), ch. 3.3.2.

¹³⁶ Ecoplan (2022), ch. 3.4.1.

¹³⁷ cf. également SECO TCRD (2020).

Le présent chapitre porte sur l'opportunité de la surveillance et des contrôles effectués par la Confédération. Le CPA a analysé les responsabilités en matière de surveillance, les stratégies de contrôle et leur mise en œuvre (cf. annexe 2). Il a considéré la période allant de mars 2020 à juin 2022 (cf. ch. 1.3).

Résumé : l'évaluation conclut que les priorités ont été définies de façon globalement pertinente lors de la surveillance, même si les contrôles effectués auprès des employeurs ne permettront probablement pas d'effectuer une appréciation globale fiable de la légalité du recours aux prestations. Les responsabilités en matière de surveillance par la Confédération du recours aux IRHT étaient réglées de façon claire et opportune, même si elles n'ont pu être assumées que de manière limitée pendant la crise (ch. 5.1). L'organe compétent du SECO a élaboré un plan de contrôle adéquat, qu'il n'a toutefois pas adapté à l'évolution de la situation pendant deux ans (ch. 5.2). En outre, on ne sait toujours pas si les ressources supplémentaires nécessaires aux contrôles auprès des employeurs, que le SECO a mobilisées assez rapidement, suffiront à examiner la légalité des recours aux IRHT (ch. 5.3). Le CPA a également constaté que le SECO n'avait pas exploité toutes les possibilités légales dont il dispose pour sanctionner les entreprises fautives (ch. 5.4). Le CDF a étendu sa surveillance pendant la crise, ce qui était globalement pertinent ; toutefois, au début, il ne disposait parfois pas du savoir nécessaire (ch. 5.5).

5.1

Les responsabilités en matière de surveillance étaient réglées de façon claire, mais n'ont pu être que partiellement assumées pendant la crise

Les responsabilités en matière de surveillance, avec le « modèle des trois niveaux » (ch. 2.3.2) et le CDF, n'ont pas été adaptées pendant la crise. Se fondant sur les documents et sur les déclarations des personnes rencontrées, le CPA juge que les responsabilités des différents organes étaient claires.

Pendant la crise du coronavirus, plusieurs organes n'ont toutefois plus exercé leurs activités de surveillance comme auparavant. Contrairement à ce que prévoient les processus normaux, l'organe de compensation de l'AC n'a examiné que sporadiquement les préavis de chômage partiel approuvés par les organes d'exécution. Cela s'explique également par le fait que les préavis simplifiés ne contenaient pas certaines informations qui auraient été nécessaires pour contrôler les conditions d'octroi. Lors d'un audit, l'organe de compensation a pour sa part constaté que les organes d'exécution ne contrôlaient pas tous les conditions d'octroi avec la même minutie¹³⁸. En raison de la marge de manœuvre des organes d'exécution, le CPA s'est aussi posé des questions concernant l'égalité de droit entre les cantons (cf. problématique des entreprises de

¹³⁸ SECO TCRD (2020), ch. 3.2.

droit public)¹³⁹. Les contrôles effectués par le SECO et le CDF auprès des organes d'exécution de certains cantons n'ont toutefois relevé aucun manquement systématique, eu égard à la situation extraordinaire que représentait la crise¹⁴⁰.

Depuis 2020, l'organe de compensation a reporté à 2023 les révisions effectuées auprès des CCh, conformément au cadre légal et d'entente avec la CS AC. Les activités ont été classées par ordre de priorité de sorte à libérer les ressources nécessaires à la mise en œuvre du chômage partiel et aux contrôles auprès des employeurs (ch. 5.2) soumises à un délai de prescription de cinq ans. Pendant la crise, certaines priorités ont donc été fixées s'agissant de l'exercice des responsabilités en matière de surveillance. Le report de certaines tâches par l'organe de compensation peut aussi expliquer pourquoi seule la moitié des organes d'exécution ont indiqué, lors de l'enquête mandatée par le CPA, que le SECO avait assumé sa fonction de surveillance de façon satisfaisante pendant la crise¹⁴¹. Le CPA estime que le fait de fixer des priorités en matière de surveillance se justifie, à condition que les révisions des CCh soient rattrapées en temps voulu.

La CS AC est l'organe supérieur de surveillance du fonds de compensation de l'AC. Lors des entretiens avec le CPA, plusieurs membres de la CS AC ont mentionné le fait que la commission s'était penchée sur le problème de la perception illicite d'IRHT et se tenait régulièrement au courant de l'état des contrôles. Selon le CPA, aucun débat critique n'a toutefois eu lieu. Plusieurs études du CPA et du CDF avaient déjà montré que cette commission, parce qu'elle est composée de représentants et représentantes de l'administration fédérale, des partenaires sociaux et des organes d'exécution, pouvait certes garantir l'échange direct d'informations entre les différentes parties, mais que l'on pouvait se demander dans quelle mesure elle était à même d'exercer une surveillance qui soit indépendante¹⁴².

5.2 **Le plan de contrôle visant à lutter contre les abus n'a pas été mis à jour**

En été 2020, l'organe de compensation de l'AC a établi et publié un plan de contrôle pour la lutte contre les abus en matière d'IRHT (ch. 2.3.2)¹⁴³. Ce plan était essentiel, car le Conseil fédéral, en introduisant la procédure de décompte sommaire, avait clairement donné la priorité à la rapidité des paiements au détriment de la garantie de la légalité et, partant, moins d'informations que d'ordinaire ont été exigées et vérifiées avant le versement des IRHT (ch. 3.4.1). Le plan de contrôle décrivait entre autres la procédure allant du dépôt de la demande au paiement des IRHT ainsi que les responsabilités des entreprises, des organes d'exécution, de l'organe de compensation

¹³⁹ Conférence des gouvernements cantonaux (2020) : COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire du 18.12.2020, ch. 4.2.2, p. 19.

¹⁴⁰ SECO TCRD (2020) ; CDF (2020).

¹⁴¹ Ecoplan (2022), ch. 4 et fig. A-13.

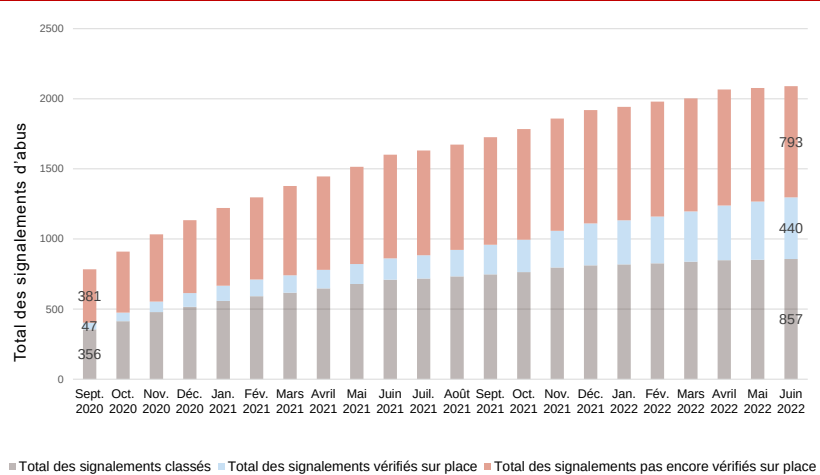
¹⁴² Évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 27.3.2008 (FF 2009 2807); CDF (2018) : Gouvernance auprès de l'assurance-chômage, 22.5.2018.

¹⁴³ Plan de contrôle (2020).

et du CDF (ch. 2.3.2). Par exemple, il présentait et pondérait différents risques de perception illicite d’IRHT et donnait des informations sur le nombre de contrôles prévus auprès des employeurs. Le CPA estime que le plan de contrôle, qui a été établi en temps voulu, était globalement clair et que la présentation et la pondération des risques étaient adéquates.

Figure 7

Nombre cumulé de signalements d’abus en fonction du traitement



Remarque : contient des signalements d’organes d’exécution, du CDF, de tiers.
Sources: données SECO TCRD (état : 24.11.2022), graphique du CPA

Le CPA considère toutefois comme problématique le fait que, pendant deux ans, l’organe de compensation du SECO n’a ni mis à jour, ni complété le plan de contrôle publié en été 2020, alors que la situation avait entre-temps beaucoup évolué. Ainsi, le plan estimait qu’il y aurait, au total, entre 300 et 400 signalements d’abus de la part des organes d’exécution au SECO et à la centrale d’alerte du CDF qui devaient être examinés d’office.¹⁴⁴ Or, en septembre 2020, deux fois plus d’abus avaient été signalés, et il y en avait finalement plus de 2000 en avril 2022 (cf. fig. 7). En outre, le plan de contrôle ne tient pas compte de la pratique qui veut que l’organe de compensation classe une partie des signalements après en avoir fait un examen préalable. Cela concerne des signalements non pertinents, par exemple lorsque les entreprises concernées n’ont même pas perçu d’IRHT. Cela concerne aussi des signalements pour lesquels les IRHT versées à une entreprise n’atteignent pas une certaine valeur seuil, laquelle est déterminée par l’organe de compensation. Presque un signalement sur trois émis par les CCh se situait au-dessous de cette valeur seuil,

¹⁴⁴ Plan de contrôle (2020).

alors que, pour les autres signalements, un sur dix était classé pour cette raison. En dépit de ces classements, l'organe de compensation a dû engager bien plus de ressources que prévu pour le contrôle des signalements. De plus, après la publication du plan de contrôle, en été 2020, un grand nombre d'entreprises ont continué de percevoir des IRHT (cf. fig. 1). Vu que davantage de ressources ont été affectées aux signalements d'abus et que plus d'entreprises ont comptabilisé des IRHT que ce qui était prévu dans le plan, les chiffres de ce dernier ont été vite dépassés. Il aurait été d'autant plus important d'établir un ordre de priorités clair pour les cas à examiner dans le détail, eu égard à leur grand nombre et au délai de prescription de cinq ans (cf. ch. 2.3.2, note de bas de page 31), comme l'a déjà fait remarquer le CDF¹⁴⁵. Faute d'une mise à jour en temps voulu du plan de contrôle, il n'y avait aucune stratégie de contrôle globale pendant plus de deux ans.¹⁴⁶

Le plan de contrôle n'ayant pas été mis à jour, on ne sait pas non plus comment l'organe de compensation compte s'atteler aux difficultés auxquelles la surveillance a dû faire face à la suite des développements concernant les IRHT après l'été 2020. Ainsi, la procédure de décompte sommaire a été prolongée une dernière fois jusqu'en mars 2022, au lieu d'être abandonnée en automne 2020, comme l'avait pensé le service de révision de l'organe de compensation lors de l'établissement du plan de contrôle. Même après les prolongations en question, la position officielle du SECO face aux critiques de la DélFin et du CDF était que la procédure sommaire n'augmentait pas le risque d'abus, vu que les employeurs, même s'ils déposaient moins de documents auprès des CCh, devaient quand même justifier les heures perdues en cas de contrôles auprès des employeurs. Devant le CPA, il a toutefois aussi été dit que les procédures simplifiées compliquaient les contrôles effectués auprès des employeurs, car les organes d'exécution disposaient de moins d'informations et, de ce fait, les renseignements nécessaires devaient être demandés sur place, lors des contrôles. En outre, les nombreuses adaptations subies par les IRHT après l'été 2020 (cf. ch. 3.3) ont mené à ce que les contrôles se fondaient toujours sur des règles différentes. Ces adaptations ont également posé des problèmes aux organes d'exécution (cf. fig. 3) et aux entreprises, ce qui explique que des erreurs ont été constatées dans presque les deux tiers des contrôles effectués auprès des employeurs jusqu'en juin 2022. Vu que tous ces éléments ne sont pas pris en considération dans le plan de contrôle, le CPA juge insatisfaisant le fait que l'organe compétent du SECO n'ait pas complété et mis à jour ce plan.

¹⁴⁵ Le CDF a jugé incompréhensible que, lors de l'établissement des ordres de priorité, les mêmes valeurs seuils n'aient pas été utilisées pour les signalements des organes d'exécution et pour ceux qui ont été émis via la centrale d'alerte (CDF 2022b : ch. 4.3).

¹⁴⁶ Dans sa prise de position du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, le SECO a indiqué que le plan de contrôle avait été mis à jour. En réponse à une question du CPA, le SECO a indiqué qu'il ne s'agissait pas encore de la version définitive. Le 4.1.2023, le SECO a publié un plan de contrôle actualisé daté du 9.9.2022 sur www.travail.swiss. À ce moment-là, le CPA n'était plus en mesure d'en faire une appréciation de fond.

Il n'est pas certain que le nombre de contrôles effectués auprès des employeurs soit suffisant pour vérifier la légalité

Avant la crise, l'organe de compensation menait chaque année entre 50 et 150 contrôles auprès des employeurs¹⁴⁷. Il examinait pratiquement l'intégralité des décisions et des paiements relatifs à des IRHT, ce qui n'a plus été possible pendant la crise en raison de l'explosion du nombre de cas. Pour le CPA, le SECO a bien fait de proposer à la CS AC, en août 2020 déjà, de consacrer jusqu'à 25 millions de francs à l'engagement de sociétés de contrôle externes¹⁴⁸. Il a motivé sa proposition de façon détaillée et a fourni à la commission des documents circonstanciés, dont le plan de contrôle visant à lutter contre les abus (ch. 5.2). Le CDF a lui aussi jugé compréhensible la nécessité de faire appel à un soutien externe¹⁴⁹. Quant à la Révision interne du SECO (DBIR), elle a jugé judicieuses l'acquisition de prestations externes ainsi que la formation dispensée à presque 40 personnes travaillant pour deux sociétés spécialisées en la matière¹⁵⁰.

Même si les sociétés externes ont jugé positifs la formation qu'elles ont reçue ainsi que les documents que le SECO leur a transmis, des difficultés sont apparues lors des contrôles auprès des employeurs. Fin 2021, l'organe de compensation a adressé plusieurs avertissements à l'une de ces sociétés et, en été 2022, il a décidé de ne pas lui attribuer de mandats supplémentaires. Selon ces deux prestataires, avec lesquels le CPA s'est aussi entretenu, leur personnel a besoin de plusieurs mois pour se familiariser avec la thématique complexe, malgré la formation qui lui a été dispensée, et doit faire preuve d'un sens aigu de la négociation pour mener à bien les contrôles auprès des entreprises. Ils ont en outre souligné les exigences de qualité élevées de l'organe de compensation. Le CPA reconnaît les problèmes qui ont été relevés, mais estime – à l'instar du CDF et de la Révision interne du SECO – que l'engagement des deux sociétés externes a été opportun, eu égard à la situation. Le SECO ayant mis un terme à sa collaboration avec l'une des deux sociétés externes, il est d'autant moins certain, aux yeux du CPA, que les ressources disponibles suffiront à traiter tous les signalements d'abus et à mener suffisamment de contrôles supplémentaires auprès des employeurs dans le délai de prescription de cinq ans. D'après le SECO, la façon dont les signalements sont gérés garantit que cela sera le cas¹⁵¹.

Le Conseil fédéral et l'administration ont publiquement déclaré que le nombre de IRHT indûment perçues n'avait pas été plus élevé que d'habitude pendant la crise du

¹⁴⁷ Plan de contrôle (2020).

¹⁴⁸ SECO : « Réduction de l'horaire : la lutte contre les abus s'intensifie », communiqué de presse du 7.6.2021.

¹⁴⁹ CDF (2022b).

¹⁵⁰ SECO DBIR (2020) : Kurzbericht über die Beschaffung der externen Ressourcen bei der Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 20.8.2020 (*en allemand*) ; SECO DBIR (2022) : Revisionsbericht über die Prüfungen von TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während COVID-19: Einsatz der externen Ressourcen, 16.2.2022 (*en allemand*).

¹⁵¹ Prise de position du SECO du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, pt. 5.

coronavirus, en dépit des procédures fortement simplifiées et des nombreuses adaptations¹⁵². Une telle affirmation ne pourra toutefois être vérifiée que lorsque suffisamment de contrôles auront été effectués auprès d'entreprises choisies aléatoirement. C'est la seule façon d'émettre un jugement fiable sur l'ampleur des perceptions indues d'IRHT pendant la crise. Dans le plan de contrôle qu'il a publié en été 2020, le SECO s'est engagé à garantir une action respectant l'État de droit et l'octroi de prestations conforme au droit même pendant la situation extraordinaire que représentait la pandémie¹⁵³. Dans son plan (cf. ch. 5.2), le SECO a estimé qu'il y aurait entre 300 et 400 signalements d'abus, et 2500 contrôles par sondage supplémentaires auprès des employeurs. Or, si on en croit les documents internes de l'administration et les entretiens que le CPA a menés avec des personnes de différents niveaux hiérarchiques du SECO, il a été question à plusieurs reprises de quelques 2500 contrôles au total. Toutefois, le nombre de signalements d'abus est déjà nettement supérieur à celui qui était prévu par le plan de contrôle.

Récemment, le CDF est lui aussi parvenu à la conclusion qu'il est même peu probable que 2500 contrôles puissent être effectués d'ici mi- 2025, lorsque les versements d'IRHT de la première vague de la crise (cf. fig. 1) arriveront à échéance tous en même temps¹⁵⁴. Au contraire, le SECO a affirmé au CPA que, dans le cadre du budget adopté, plusieurs postes à durée limitée (jusqu'à fin 2026) seraient créés au sein de l'organe de compensation et que celui-ci étofferait sa collaboration avec la société externe encore sous contrat. En raison de la complexité des contrôles auprès des employeurs et du temps que le personnel devra consacrer pour se familiariser avec les procédures liées à ces contrôles, mais aussi eu égard au grand nombre d'IRHT perçues et de signalements d'abus, le CPA doute toutefois que le SECO puisse mener suffisamment de contrôles dans le délai de prescription de cinq ans pour donner une appréciation globale et fondée de la légalité des perceptions¹⁵⁵.

5.4 Les possibilités légales de sanctions ne sont pas entièrement exploitées

L'organe de compensation de l'AC contrôle les entreprises sur place afin de vérifier si celles-ci ont perçu licitement des IRHT. Lors de plus de la moitié des contrôles qu'il a effectués pendant la crise, il a constaté des erreurs de décompte. À noter que l'organe

¹⁵² Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Suter « Mesures de chômage partiel dans le contexte de la crise du coronavirus. Lutter contre les abus », 26.8.2020 (20.3881) ; DélFin (2020).

¹⁵³ Plan de contrôle (2020), p. 3.

¹⁵⁴ CDF (2022b), p. 30.

¹⁵⁵ Dans la prise de position du 18.11.2022 sur le projet de rapport du CPA, le SECO déclare s'attendre à ce « qu'entre 4500 et 6000 contrôles soient conclus d'ici fin 2025 ». Ce chiffre comprend toutefois non seulement les contrôles effectués auprès des employeurs, mais aussi tous les cas qui ont été classés après examen préalable et qui, jusqu'à présent, représentent la majorité des cas totaux (cf. ch. 5.2). Le plan de contrôle actualisé prévoit toujours 2500 contrôles supplémentaires, mais il n'est pas clair quels contrôles sont inclus dans ce chiffre. En outre, le CPA estime que le calcul de la taille de l'échantillon représentatif effectué dans le concept est peu compréhensible et le juge douteux.

de compensation distingue clairement les erreurs des soupçons d'abus : pour presque 10 % des contrôles menés jusqu'en juin 2022, il a déposé une plainte pénale sur la base d'indices sérieux de perception volontairement induite d'IRHT.

L'organe de compensation se contente de demander le remboursement des IHRT concernées – par l'intermédiaire des CCh – non seulement en cas d'erreur, mais également en cas d'abus ; toutefois, s'agissant des abus, elle pourrait aller plus loin, en se fondant sur deux articles de loi relatifs à la responsabilité de l'employeur introduits sur proposition du Conseil fédéral dans le cadre de la révision de la LACI de 2002¹⁵⁶ : premièrement, la loi offre la possibilité de mettre à la charge de l'employeur les frais supplémentaires occasionnés, dans le cadre du contrôle auprès l'employeur, par la perception abusive ou la tentative de perception abusive de prestations (art. 88, al. 2bis, LACI ; mise en œuvre de l'art. 45, al. 4, LPG). Deuxièmement, si une entreprise a obtenu abusivement des IRHT, la loi prévoit la possibilité de lui faire payer un montant pouvant aller jusqu'au double des prestations perçues (art. 88, al. 2^{ter}, LACI, en dérogation à l'art. 25, al. 1, LPG), ce qui doit contribuer à la lutte contre les abus¹⁵⁷. Les personnes du SECO auditionnées par le CPA ont indiqué que les deux articles en question n'avaient encore jamais été appliqués, même lorsque les abus sont avérés et que l'organe de compensation a déposé une plainte pénale. Pour expliquer cette situation, le service de révision de l'organe de compensation, subordonné au SECO, renvoie à des correspondances internes datant de 2005 et 2006¹⁵⁸. On trouve dans ces documents l'argumentation économique selon laquelle la pratique actuelle nécessite déjà parfois de conclure des conventions de remboursement pluriannuelles avec les entreprises pour exiger le remboursement des montants indus. Par conséquent, si des entreprises sont contraintes de mettre la clef sous la porte car on exige d'elles des remboursements encore plus élevés, l'objectif des IRHT – à savoir maintenir les emplois – n'est pas atteint. Du point de vue juridique, l'application de la loi pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les entreprises, car dans la pratique, le montant indûment perçu est rarement chiffrable. Les documents ne précisent pas dans quelle mesure la non-application de la loi a une influence sur la lutte contre les abus visés dans le message relatif à la modification de cette loi. Bien que l'administration n'applique pas les articles de loi en question, elle n'a jamais pour autant proposé de les abroger lors de révisions de la LACI.

5.5 Dans l'ensemble, le CDF a exercé une surveillance appropriée, mais n'était pas suffisamment familiarisé avec les IRHT au début

Avant la crise, le CDF concentrait ses activités relatives aux IRHT sur le contrôle, prescrit par la loi, de la comptabilité du fonds de compensation de l'AC. En raison de

¹⁵⁶ RO 2003 1728

¹⁵⁷ Message du 28.2.2001 concernant la révision de la LACI (FF 2001 2123).

¹⁵⁸ Note « Contrôle auprès des employeurs – application de l'art. 88, al. 2^{ter}, LACI », 13.6.2005, et « Application de l'art. 88, al. 2^{ter}, LACI », 20.7.2006 (correspondance interne du SECO ; *en allemand*).

leur volume relativement faible, les IRHT n'étaient pas une priorité pour le CDF, ce qui a changé avec la crise du coronavirus. Par lettre adressée au SECO, le CDF a expliqué qu'il étendrait ses activités en la matière et qu'il exercerait une surveillance concomitante¹⁵⁹. Toutefois, au début de la crise, il ne connaissait pas toutes les subtilités de l'instrument des IRHT. Par exemple, des personnes du SECO ont estimé que les avis rendus par le CDF au début de la crise concernant les directives du SECO étaient peu utiles. Lors d'entretiens, des personnes aussi bien du SECO que du CDF ont jugé que les échanges entre les deux organes n'étaient pas toujours constructifs. Pendant la crise, le CDF a critiqué de façon toujours plus véhémente, parfois même publiquement, la façon dont le SECO et l'organe de compensation ont géré les signalements d'abus¹⁶⁰. En revanche, les deux parties se sont félicitées de leur collaboration sur le plan technique. Par exemple, en été 2020, le CDF et l'organe de compensation ont rendu visite ensemble à des organes d'exécution dans certains cantons ; cependant, tous deux ont rédigé leur propre rapport d'audit¹⁶¹ et, selon les personnes concernées, les compétences de chacun étaient clairement délimitées.

En outre, pendant la crise, le CDF a étendu aux IRHT et à d'autres mesures de soutien économique de la Confédération ses analyses de données relatives à la lutte contre les abus dans les assurances sociales. Le CDF a régulièrement communiqué ses résultats au SECO et à la DélFin. Les analyses de données relatives aux IRHT ont été utiles au SECO, qui ne disposait pas des connaissances nécessaires pour analyser de grandes quantités de données et qui n'était parfois même pas légalement autorisé à le faire. Lorsqu'un cas sautait aux yeux du CDF, celui-ci le transmettait au SECO pour qu'il se penche plus avant sur la question. Ce soutien a été apprécié et les personnes concernées du SECO et du CDF ont jugé que la collaboration fonctionnait bien.

Le CDF et l'organe de compensation ont été assidûment en contact à partir de l'été 2020 grâce à la *centrale d'alerte* du CDF. Jusqu'au début de l'année 2022, le CDF a transmis quelque 500 signalements à l'organe de compensation et s'est régulièrement informé du traitement de ces derniers. Au début, le CDF classifiait les signalements avant de les transmettre, en y ajoutant des informations supplémentaires. Toutefois, il ne le faisait pas toujours d'entente avec l'organe de compensation et, au final, ces travaux ne semblaient pas avoir d'utilité réelle. Ainsi, le CPA estime que les activités menées par le CDF dans le cadre de sa fonction de surveillance étaient globalement appropriées. Au début de la crise, faute de connaissances techniques, le CDF a toutefois engagé des ressources qui ne présentaient qu'une utilité limitée.

6 Conclusions

En conclusion, le CPA considère que le chômage partiel a, de manière générale, été utilisé de façon appropriée pendant la crise du coronavirus. Cet instrument a pour but

¹⁵⁹ CDF (2020) : Le Contrôle fédéral des finances réoriente ses activités d'audit et apporte son soutien à l'administration fédérale, communiqué de presse du 24.3.2020.

¹⁶⁰ Cf. par ex. Chômer un peu, beaucoup, pas du tout : la tentation de l'abus. In : Le Temps, 2.7.2020 ; EFK « schockiert » über Missbrauch bei Kurzarbeitsentschädigung, SRF, 31.5.2021 (en ligne) ; Fehler oder Missbrauch : Das ist hier die Frage. In : St. Galler Tagblatt, 8.9.2021.

¹⁶¹ SECO TCRD (2020) ; CDF (2020).

de prévenir le chômage en indemnisant les entreprises pour les coûts salariaux de leur personnel en cas de perte temporaire de travail. Son utilisation en cas de restrictions imposées par les autorités est expressément prévue par la loi. Lors de la crise du coronavirus, les procédures ont toutefois dû être simplifiées en raison du grand nombre d'entreprises concernées (ch. 6.1). De nombreuses adaptations juridiques ont été décidées dans l'urgence ; il a manqué une approche prospective (ch. 6.2). De plus, les dispositions adaptées sont restées parfois longtemps en vigueur, ce qui a entraîné de nouveaux problèmes (ch. 6.3). Un très grand nombre de personnes, non seulement au sein de la Confédération, mais aussi des cantons, ont fourni d'énormes efforts pour mettre en œuvre les nombreuses adaptations (ch. 6.4). En matière de surveillance, le SECO a dû fixer des priorités, et le CDF a étendu ses activités (ch. 6.5). Les contrôles du SECO ne permettront probablement pas d'estimer de manière fiable la part des IRHT perçues de façon illicite par les entreprises (ch. 6.6).

6.1 Le chômage partiel a été un instrument opportun durant la crise du coronavirus, mais il a dû être adapté

La loi prévoit explicitement le chômage partiel comme instrument lors de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités (art. 32, al. 3, LACI), comme cela a été le cas durant la crise du coronavirus (ch. 2.2). Le recours par la Confédération à cet instrument était par conséquent approprié pour atténuer les conséquences économiques des fermetures ordonnées par les autorités. Dans les bases de décision élaborées à l'intention du Conseil fédéral, les autorités fédérales ont par ailleurs explicitement invoqué l'objectif légal des IRHT, soit la prévention du chômage, pour justifier le recours à cet instrument et les adaptations juridiques apportées à celui-ci, du moins au début de la crise (ch. 3.1).

Les IRHT et les autres mesures de soutien économique de la Confédération, telles que les crédits COVID-19, l'allocation pour perte de gain destinée aux indépendants ou la réglementation relative aux cas de rigueur, étaient complémentaires. Les mesures de soutien, dont un bon nombre ont été introduites pendant la crise, étaient axées sur diverses charges des entreprises ou différents groupes de personnes (ch. 3.2).

La procédure relative aux IRHT définie dans le droit de l'assurance-chômage ne permet cependant pas d'apporter rapidement un soutien aux entreprises. Lors de la crise financière, la Confédération n'avait adapté les prescriptions légales concernant les IRHT que pour ce qui est de la durée maximale de perception et du délai durant lequel les entreprises doivent assumer elles-mêmes les coûts découlant de la réduction de l'horaire de travail¹⁶². À l'époque, on s'en était tenu à la procédure ordinaire, qui prévoit le contrôle de nombreuses informations par les organes d'exécution dans les cantons avant le versement des IRHT. Pour que les entreprises continuent de disposer de suffisamment de liquidités et ne procèdent pas à des licenciements, la procédure relative aux IRHT doit toutefois être suffisamment rapide. L'activité ayant été restreinte dans de très nombreux secteurs durant la première phase de la crise du

¹⁶² SECO (2012).

coronavirus, les organes d'exécution ont reçu un nombre très élevé de demandes. De plus, une grande partie des entreprises ne connaissait pas encore l'instrument des IRHT. Tous les acteurs interrogés par le CPA, notamment le SECO, les partenaires sociaux et les organes d'exécution dans les cantons, s'accordent à dire que les procédures simplifiées introduites dans cette première phase de la crise du coronavirus étaient nécessaires pour éviter des licenciements (ch. 3.3.1).

Les formulaires et processus numériques peuvent réduire la charge de travail des organes d'exécution en matière d'IRHT, comme l'a montré la procédure de préavis numérique introduite pendant la crise. Toutefois, selon des spécialistes informatiques, l'adaptation des processus numériques entraîne également une grande charge de travail. Il n'aurait guère été possible de mettre en œuvre si rapidement les adaptations juridiques des IRHT décidées à un rythme soutenu durant la crise du coronavirus si les processus avaient été encore davantage numérisés (ch. 4.3). Notamment au vu des problèmes exposés ci-après, qui découlent des adaptations apportées dans la précipitation aux IRHT, il convient de se demander s'il est possible de rendre les procédures plus appropriées aux crises majeures.

6.2 Les décisions politiques pour adapter les IRHT n'ont pas été prises de manière suffisamment prospective

La pandémie de COVID-19 et les fermetures ordonnées par les autorités qui en ont résulté ont constitué un événement exceptionnel et inattendu. Rétrospectivement, il est clair que les autorités fédérales ont sous-estimé plusieurs fois la durée de la crise. Au départ, le SECO partait de l'idée que les adaptations ne resteraient en vigueur que pendant quelques mois. Lorsqu'il est apparu que la crise se prolongerait, le Conseil fédéral – et en partie le Parlement, avec le transfert de l'ordonnance dans la loi COVID-19 – a décidé, dans un délai très court, de prolonger bon nombre des adaptations apportées aux IRHT. De même, pendant les phases ultérieures de la crise, le Conseil fédéral a décidé à plusieurs reprises de prolonger les modifications des IRHT, chaque fois peu avant l'échéance de la validité des ordonnances concernées. Il l'a fait le plus souvent en temps voulu, mais une planification et des mesures à long terme ont fait défaut : l'administration aurait dû prendre en considération différents scénarios concernant l'évolution de la pandémie et proposer plusieurs solutions au Conseil fédéral (ch. 3.3). Au lieu de cela, elle a à chaque fois élaboré très peu de temps à l'avance les bases sur lesquelles s'appuyait ensuite le Conseil fédéral pour prolonger les adaptations existantes, celles-ci n'indiquaient qu'en partie les risques économiques qui en découlaient et ne mettaient pas suffisamment en évidence le risque que des IRHT soient indûment perçues (ch. 3.4). En conséquence, le temps manquait pour examiner en détail les répercussions des adaptations proposées avant qu'une décision soit prise et pour préparer la mise en œuvre. Rien qu'au cours de la première année de la crise du coronavirus, l'ordonnance a été adaptée huit fois. Souvent, les adaptations ont en outre été décidées avec effet rétroactif. Tout cela a posé des défis majeurs aux organes d'exécution (ch. 3.3).

6.3

Les dispositions adaptées sont restées longtemps en vigueur, ce qui a engendré de nouveaux problèmes

Dans de nombreux cas, le SECO partait du principe que les adaptations ne s'appliqueraient qu'à court terme. Or, au cours de la crise du coronavirus, des dispositions, par exemple celles visant à simplifier les procédures, ont été prolongées ou mises en vigueur à plusieurs reprises (ch. 3.3.1). Cela a posé des problèmes au niveau juridique ainsi qu'en matière d'exécution et de surveillance. La procédure sommaire, par exemple, a été maintenue sans interruption jusqu'en mars 2022, bien que le nombre de demandes d'IRHT n'ait plus jamais atteint le niveau de la première phase de la crise, en avril 2020 (ch. 2.1). Pour les indemnités de vacances et de jours fériés qui n'avaient pas été décomptées de la même manière pour tous les travailleurs et travailleuses dans le cadre de cette procédure simplifiée, la Confédération a finalement dû demander un crédit supplémentaire de deux milliards de francs pour l'année 2022, en raison d'un arrêt du Tribunal fédéral (ch. 3.3.2, problématique 2). Des problèmes ont également été rencontrés dans le cadre de l'exécution : des demandes d'indemnité déjà approuvées ont dû être traitées à nouveau du fait des adaptations successives du cercle des ayants droit (ch. 3.3.2). S'agissant de la surveillance, enfin, les procédures simplifiées ont augmenté le risque de perception induite d'IRHT (ch. 3.4.1) et la charge de travail découlant du contrôle a posteriori (ch. 5.3).

De plus, la prolongation des différentes adaptations des IRHT a accru les risques économiques liés à cet instrument. En effet, les IRHT peuvent entraver les changements structurels en préservant des emplois ou des entreprises qui ne sont pas porteurs d'avenir. De plus, avec le temps, la probabilité augmente que les entreprises continuent de percevoir des IRHT alors qu'elles n'en ont plus besoin. Ces risques n'ont pas été suffisamment exposés dans les bases de décision (ch. 3.4.2).

Selon des membres de l'administration fédérale et d'organes extérieurs à l'administration, les multiples prolongations des adaptations apportées aux IRHT s'expliquent principalement par la pression politique exercée sur les autorités fédérales – entre autres par le Parlement. L'objectif premier des IRHT, soit prévenir le chômage, est devenu toujours plus secondaire dans les bases de décision soumises au Conseil fédéral (ch. 3.1). Une fois les adaptations introduites, il devenait difficile de revenir en arrière, car différents groupes en profitaient. Le SECO avait déjà fait état de ce problème dans son rapport sur le recours aux IRHT lors de la crise financière¹⁶³ et aurait donc pu mieux en tenir compte lors de l'élaboration des adaptations. La validité des adaptations aurait pu, par exemple, être subordonnée à des conditions telles que la durée de validité des mesures prises par les autorités, des indicateurs économiques ou la situation épidémiologique. Lors de la crise du coronavirus, la grande majorité des adaptations étaient valables jusqu'à une date donnée, indépendamment de l'évolution de la crise. Si, au moment où leur validité prenait fin, le nombre d'infections augmentait à nouveau, elles étaient prolongées dans un délai très court. Les règles relatives aux IRHT et les mesures prises par les autorités pour endiguer la pandémie n'étaient ainsi que partiellement coordonnées (ch. 3.3.2).

¹⁶³ SECO (2012), ch. 5.2.2.

6.4

Le SECO et les organes d'exécution ont fait preuve d'un engagement hors pair

Aussi bien dans les cantons que dans l'administration fédérale, de très nombreux collaborateurs et collaboratrices ont redoublé d'efforts pour que les IRHT puissent être versées aussi vite que possible aux entreprises. Ils ont élaboré des directives, traité une quantité énorme de demandes, répondu aux questions et se sont occupés des versements. Comme cela a été souligné plusieurs fois lors d'entretiens avec le CPA, seules quelques personnes connaissaient en détail les IRHT avant la crise du coronavirus, et ce quel que soit le niveau hiérarchique. Différents services du SECO ont tenté de répondre au mieux aux besoins des organes d'exécution. Les processus internes du SECO ne se déroulaient certes pas encore sans heurts dans la première phase, mais ils se sont améliorés au cours de la crise (ch. 4.4). Par ailleurs, le SECO a mis en place une ligne d'urgence lui permettant de communiquer directement avec les entreprises et le public, ce qui a probablement déchargé les organes d'exécution dans les cantons dans une certaine mesure (ch. 4.3). Dans le sondage mandaté par le CPA, les organes d'exécution ont, dans l'ensemble, évalué positivement le soutien du SECO durant la crise du coronavirus (ch. 4.1), bien que les nombreuses adaptations des règles relatives aux IRHT aient compliqué la tâche du SECO (ch. 4.2). Ces adaptations laissaient par ailleurs une certaine marge d'interprétation, si bien que le SECO n'était plus en mesure de garantir systématiquement une application uniforme du droit (ch. 4.5).

6.5

En matière de surveillance, le SECO a défini des priorités, le CDF a renforcé ses activités

Les responsabilités en matière de surveillance des IRHT n'ont pas été adaptées au cours de la crise ; toutefois, au sein du SECO le service de révision de l'organe de compensation, notamment, a réduit certaines activités de surveillance qu'il exerçait régulièrement en temps normal. Il ne vérifiait par exemple plus que sporadiquement les préavis approuvés par les organes d'exécution et il a suspendu la révision des caisses. À la place, il a mis la priorité dans un premier temps sur le soutien des organes d'exécution dans les cantons et, plus tard, sur les contrôles auprès des employeurs – une approche que le CPA juge adéquate (ch. 5.1).

La CS AC, en tant qu'organe suprême de surveillance pour toute l'assurance-chômage, a certes régulièrement demandé des informations, mais, pour le reste, elle n'a pas exercé de surveillance active, comme l'avaient déjà relevé le CPA et le CDF dans de précédents rapports. Cela pourrait également s'expliquer par la composition de l'organe, au sein duquel sont représentés les principaux acteurs impliqués dans l'exécution ainsi que les partenaires sociaux, en tant que principaux bénéficiaires des IRHT (ch. 5.1).

Le CDF a, quant à lui, étendu ses activités de surveillance lors de la crise. Au début, lorsqu'il était encore peu au fait des IRHT, ses travaux étaient d'une utilité limitée, mais les analyses de données qu'il effectuait étaient tout de même bénéfique pour le SECO. En outre, dans le cadre de quelques audits, le CDF a porté un regard critique sur l'exécution dans les cantons, par exemple (ch. 5.5). Compte tenu de l'important

engagement financier de la Confédération dans le domaine des IRHT, le CPA estime que le renforcement du rôle du CDF en matière de surveillance était opportun.

6.6 Les contrôles ne permettent probablement pas une appréciation globale et fondée de la légalité des IRHT perçues

Le Conseil fédéral et le SECO ont publiquement souligné, déjà pendant la crise, que les procédures simplifiées n'avaient pas conduit à plus d'abus en matière d'IRHT et qu'ils s'assuraient que les indemnités étaient accordées dans le respect du droit. Au vu du grand nombre d'entreprises bénéficiant d'IRHT, le SECO a rapidement compris qu'il convenait d'augmenter le nombre de contrôles auprès des employeurs. C'est pourquoi le service compétent du SECO a élaboré, dès l'été 2020, un plan de contrôle pour la lutte contre les abus dans le domaine des IRHT, sur lequel il s'est ensuite appuyé pour confier rapidement des mandats de contrôle à des organes externes (ch. 5.2 à 5.3).

Cependant, pendant plus de deux ans, le SECO a omis d'actualiser le plan de contrôle en fonction des nouveaux développements concernant les IRHT. En effet, même après l'été 2020, les IRHT ont fait l'objet d'une multitude d'adaptations, ce qui a augmenté la probabilité d'erreurs dans l'exécution. En outre, le maintien prolongé de la procédure sommaire, dans le cadre de laquelle les entreprises ne devaient fournir que peu d'informations, a accru la charge de travail liée aux contrôles a posteriori auprès des employeurs. Il s'ensuit que moins de contrôles peuvent être effectués avec les ressources disponibles. Enfin, les indications contenues dans le plan de contrôle concernant le nombre de contrôles nécessaires sont rapidement devenues obsolètes. Du début de la crise à juin 2022, le SECO a reçu près de 2000 signalements d'abus – et non 300 à 400, comme on l'avait imaginé –, qu'il s'agissait de vérifier.

De plus, le SECO avait laissé entrevoir, dans le plan de contrôle, que 2500 contrôles par sondage seraient effectués. De tels contrôles supplémentaires auprès d'entreprises choisies de manière aléatoire sont indispensables pour faire état des taux d'erreurs et d'abus en matière d'IRHT en général (ch. 5.2). Or, il n'est pas certain que tous les signalements puissent être traités dans le délai de prescription de cinq ans. En effet, les contrôles s'avèrent complexes, ce qui a été l'une des raisons pour lesquelles le SECO a mis fin prématurément à sa collaboration avec l'une des deux sociétés d'audit externes mandatées par ce dernier pour les contrôles, en raison d'un manque de qualité. Il est désormais prévu que le SECO engage directement, pour une durée limitée, du personnel pour effectuer ces contrôles, mais, là encore, il faudra du temps aux personnes concernées pour se familiariser avec les procédures. Par conséquent, le CPA doute fortement que les ressources disponibles suffisent pour non seulement vérifier les signalements d'abus, mais aussi pour procéder à suffisamment de contrôles aléatoires d'employeurs afin de disposer d'informations fiables pour estimer la part légalement perçue des plus de 16 milliards de francs d'IRHT octroyés aux entreprises (ch. 5.3).

Le CPA a par ailleurs constaté que les entreprises fautives ne devaient rembourser que les IRHT indûment perçus et que le SECO n'exploite donc pas pleinement les

possibilités offertes par la loi pour les sanctionner (ch. 5.4). On peut globalement se demander dans quelle mesure les contrôles permettent de produire l'effet dissuasif escompté.

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
ACt	Autorité cantonale
Al.	Alinéa
AOST	Association des offices suisses du travail
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CCh	Caisse de chômage (privée ou publique)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cf.	Confer
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CS AC	Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DBIR	Révision interne du SECO
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Fig.	Figure
IRHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
KOF	Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, RS 837.0)
LCF	Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
Let.	Lettre
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)

OACI	Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, RS 837.02)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Feuille fédérale
RHT	Réduction de l'horaire de travail
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SECO TC	Secrétariat d'État à l'économie, Direction du travail, Marché du travail et assurance-chômage
TCRD	Service de révision du centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage de la Direction du travail du SECO
VAK	Association des caisses publiques de chômage

Bibliographie et liste des documents

Littérature

Brühlhart, Marius / Lalive, Rafael / Lehmann, Tobias / Siegenthaler, Michael (2020) : COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland : evaluation and outlook. In : Swiss Journal of Economics and Statistics, 165 (15).

CDF (2018) : audit de gouvernance auprès de l'assurance-chômage, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, 22.5.2018.

CDF (2020) : COVID-19 – Audit des mesures d'urgences en matière d'indemnisation pour réduction de l'horaire de travail : résultats de l'examen des organes d'exécution de l'assurance-chômage dans cinq cantons (AG, FR, LU, TI, ZH), 3.11.2020.

CDF (2022a) : Engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19, 30.3.2022.

CDF (2022b) : Implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures COVID-19, 13.5.2022.

CDF (2022c) : Évaluation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants, 29.7.2022.

CDF (2021). Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur, 24.8.2021 (*en allemand*).

CdG (2021) : rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26.1.2021 (FF 2021 570).

ChF (2022) : Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021), 22.6.2022.

Conférence des gouvernements cantonaux (2020) : COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, 18.12.2020.

Conseil fédéral (2001) : message du 28.2.2001 concernant la révision de la LACI (FF 2001 2123).

Conseil fédéral (2020) : message du 12.9.2020 concernant la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19 ; FF 2020 6363).

Conseil fédéral (2021) : message du 17.2.2021 relatif à une modification de la loi COVID-19, (FF 2021 285).

Conseil fédéral (2022) : message concernant le supplément Ib au budget 2022, 30.3.2022 (20.007).

CPA (2008) : Évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 27.3.2008 (FF 2009 2807).

DélFin (2021) : rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2020, 17.3.2021 (FF 2021 1690).

DélFin (2022) : rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2021, 10.3.2022 (FF2022 1625).

Ecoplan (2022) : Kurzarbeit in der Coronakrise, Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse. Bericht im Auftrag der PVK (*en allemand*).

Götz, Alexander / Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2021) : Kurzarbeit in der Schweiz während der Covid-19-Krise. In : *KOF Analysen*, 2021(4) (*en allemand*).

Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2017) : Does Short-Time Work Prevent Unemployment? In : *Arbeitsmarktpolitik*, 49(12).

OCDE (2020) : Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà. Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2021). Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise. Éditions OCDE, Paris.

OECD (2022a) : Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022 Éditions OCDE, Paris.

OECD (2022b) : Riding the waves : Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis. Éditions OCDE, Paris.

Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020) : Disruption of the Swiss labor market, 2020 Corona crisis and 2008 Financial crisis compared. Policy Brief, 16.6.2020.

Document du SECO cités dans le rapport

SECO (2012) : Rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur les mesures de stabilisation 2009-2010, 15.5.2021.

SECO (2020) : Simplification pour les préavis de réduction de l'horaire de travail en lien avec le coronavirus Directive actualisée 2020/02, 11.3.2020.

SECO (2020) : Règles spéciales dues à la pandémie. Directive actualisée 2020/04, 3.4.2020.

SECO (2020) : Règles spéciales dues à la pandémie. Directive actualisée 2020/06, 9.4.2020.

SECO (2020) : La situation sur le marché du travail en juin 2020, 8.7.2020.

SECO (2020) : Faits Chiffres Données 2019. Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage, 29.7.2020.

SECO (2021) : Jahresbericht 2021 des IKS-Beauftragten LBTC, 14.4.2021. (*non publié*)

SECO (2021) : Faits Chiffres Données 2020. Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage 2020, 8.7.2021.

SECO (2022). Faits Chiffres Données 2021. Rapport d'activité Marché du travail et assurance-chômage, 7.6.2022.

SECO DBIR (2020) : Kurzbericht über die Beschaffung der externen Ressourcen bei der Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 20.8.2020 (*en allemand, non publié*).

SECO DBIR (2021) : Revisionsbericht über die Prüfungen des Revisionsdienstes TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während Covid-19, 22.2.2021 (*en allemand, non publié*).

SECO DBIR (2022) : Kurzbericht über den Prozess zur Entstehung des summarischen Verfahrens der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), 1.3.2022 (*en allemand, non publié*).

SECO DBIR (2022) : Revisionsbericht über die Prüfungen von TCRD betreffend die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während Covid-19: Einsatz der externen Ressourcen, 16.2.2022 (*en allemand, non publié*).

SECO TCRD (2020) : Bericht über die System-Prüfungen zur Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während des Notrechts von März bis August 2020 (*en allemand, non publié*).

SECO TCRD (2020) : Plan de contrôle stratégique. Lutte contre les abus dans le domaine des indemnités en cas de RHT pendant et après la COVID-19, juin 2020. Cité : plan de contrôle (2020).

Bases de décision du Conseil fédéral

Note de discussion du DEFR et du DFF « Atténuation des conséquences économiques des mesures étatiques visant à lutter contre le COVID-19 », 12.3.2020.

Proposition du DEFR et DFI au Conseil fédéral « Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19): Arbeitslosenversicherung, Erwerbsausfall, Arbeits- und Ruhezeiten, Sozialversicherungsbeiträge, Selbständigerwerbende », 19.3.2020 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Mesures visant à atténuer les conséquences économiques des mesures prises par les autorités en vue de lutter contre le coronavirus (COVID-19) : assurance-chômage, indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et obligation d'annoncer les postes vacants », 24.3.2020.

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Wirtschaftliche Abfederung der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) : Arbeitslosenversicherung – Anpassungen im Bereich Kurzarbeitsentschädigung », 7.4.2020 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Transition des mesures COVID de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi », 18.5.2020.

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage ; Prolongation de la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail », 29.6.2020.

Décision du Conseil fédéral « Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung; Verlängerung der Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung », 1.7.2020 (*en allemand*).

Proposition au Conseil fédéral du DEFR « Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung », 5.8.2020 (*en allemand*).

Proposition du DFF au Conseil fédéral « Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes », 17.11.2020 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Modification de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage (prolongation de la procédure sommaire applicable dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail) », 14.12.2020.

Note de discussion du DEFR, « Covid-19 : Analyse und weiteres Vorgehen für individuelle soziale Härtefälle », 17.12.2020 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des vereinfachten Verfahrens und der Aufhebung der Karenzzeit », 15.3.2021 (*en allemand*).

Note de discussion du DEFR « COVID-19 : Prolongation de la durée maximale du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et poursuite des mesures dans le domaine de l'assurance-chômage », 10.5.2021 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Hausse de la durée maximale de perception de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et prolongation de la durée de validité d'autres mesures », 21.6.2021 (*en allemand*).

Proposition du DEFR au Conseil fédéral « Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Prolongation de la procédure de décompte sommaire », 29.9.2021 (*en allemand*).

Note de discussion du DEFR, « COVID-19 : Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage », 16.12.2021.

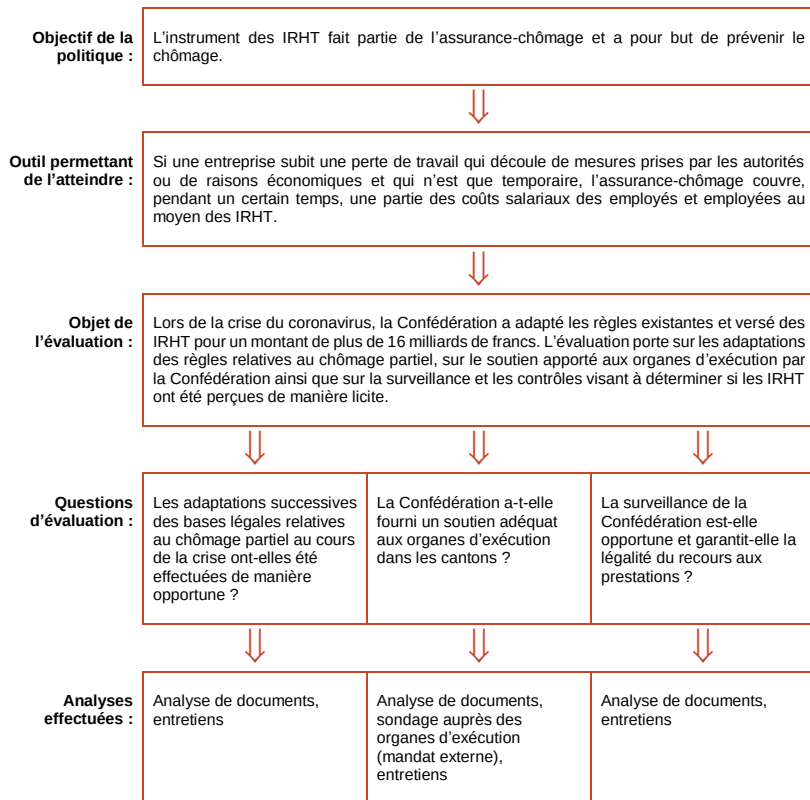
Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Aebersold, Andreas	Chef de projet, PwC
Amman, Sophie	Juriste, SECO-TC Service juridique
Basset, Maryline	Rapporteuse SECO, Secrétariat général du DEFR
Bosshart, Elisabeth	Collaboratrice scientifique, SECO-TC
Brunetti, Aymo	Professeur et directeur exécutif de l'institut d'économie de l'Université de Berne
Carrapa, Gabriela	Responsable de mandats, domaine d'examen 6, CDF
Christ, Brigitte	Directrice suppléante du Contrôle fédéral des finances
De Reyff, Charles	Comité de l'AOST, chef de Service public de l'emploi du canton Fribourg
Démaurex, Grégoire	Examineur Finances 1, CDF
Eichenberger, Milena	Collaboratrice scientifique dans le domaine des assurances sociales, CDF
Fischer, Gabriel	Responsable de la politique économique chez Travail Suisse (jusqu'à fin 2021) et membre CS AC
Frei, Cynthia	Examinatrice Finances 3, CDF
Frésard, Jean-Claude	Président VAK, directeur de la caisse de chômage du canton de Fribourg
Gaetani, Irene	Cheffe de groupe MMT, SECO-TC Service juridique
Gemperle, Daniela	Responsable assurance-chômage, canton de Zurich
Hayoz, Erich	Inspecteur et chef de groupe suppléant TCRD, SECO-TC Service de révision
Heierli, Fabian	Chef de groupe VK TCMI, SECO-TC
Helbling, Hubert	Chef de l'Office du travail, canton de Schwytz
Hostettler, Nicole	Présidente de l'AOST, cheffe de l'Office de l'économie et du travail du canton de Bâle-Ville
Huissoud, Michel	Directeur du Contrôle fédéral des finances
Jevdenic, Natasa	Responsable de direction de la caisse de chômage Unia
Jung, Karin	Comité de l'AOST, cheffe de Service de l'emploi du canton de Saint-Gall
Kalbermatten, Peter	Chef du Service de l'industrie, du commerce et du travail du canton du Valais
Kläy, Dieter	Responsable des dossiers marché du travail, Union suisse des arts et métiers et membre de l'AC CS

Knöpfel, Hans	Responsable du domaine assurance-chômage & caisses de chômage du canton de Zurich et, en union personnelle, responsable de la caisse de chômage
Koci, Martin	Examineur Finances 4, CDF
Lampart, Daniel	Économiste en chef de l'Union syndicale suisse et membre AC CS
Lanzeray, Jean Christophe	Chef SECO TCRD et chef suppléant SECO TC
Lützeltschwab, Daniella	Responsable du secteur marché du travail et droit du travail, Union patronale suisse, et membre AC CS
Meier, Kaja	Juriste, SECO-TC Service juridique
Meuwly, Stefan	Soutien opérationnel aux CCh, SECO-TC
Peyer, Markus	Examineur Finances 3, CDF
Santi, Daniel	Directeur de la caisse de chômage Unia
Schaffner, Rolf	Expert-réviseur, Centre de compétences 8, Audits informatiques, CDF
Schärli, Olivier	Chef du centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage, SECO-TC
Schilling, Marvin	Chef de projet, Ernst & Young
Siegenthaler, Michael	Responsable de la Division Marché du travail suisse, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), EPF Zurich
Stano, Ivana	Responsable de la caisse cantonale de chômage du canton de Vaud
Studer, Patrick	Chef d'équipe IRHT, canton de Zurich
Thum, Jessica	Cheffe de groupe RHT et coresponsable suppléante, SECO-TC Service juridique
Tomeo, Mauro	Soutien opérationnel aux ORP/LMMT/ACt, SECO-TC
Truong Dinh, An-Lac	Personne de référence du Secrétariat général du DFI
Vaisbrot, Kareen	Cheffe de division Politique patronale, Swissmem
Von der Crone, Andreas	Inspecteur TCRD, SECO-TC
Wegmann, Adrian	Responsable suppléant de la caisse de chômage et chef de la division Services & Exhaustivité, responsable du centre d'assistance IRHT, canton de Zurich
Widmer, Marianne	Responsable suppléante de la division, responsable service financier 1 AC CS, Office fédéral des assurances sociales et membre AC CS
Zürcher, Boris	Chef de la Direction du travail, SECO

Approche de l'évaluation



Critères d'évaluation

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Opportunité des bases de décision du Conseil fédéral (question 1)</i>	
Adéquation du processus d'adaptation	Les adaptations apportées aux bases légales et aux directives concernant le chômage partiel pendant la crise ont été coordonnées avec les autres mesures de soutien à l'économie. La coordination s'est faite à un niveau hiérarchique judicieux des unités impliquées. Les éventuels recoupements entre le chômage partiel et les autres mesures de soutien ont été identifiés, analysés et documentés.
Évaluation appropriée des risques et des opportunités dans le processus d'adaptation	Chaque adaptation des bases juridiques et des directives relatives au chômage partiel a été effectuée sur la base d'une analyse appropriée des risques et des opportunités. Les divers risques et opportunités ont été identifiés. L'évaluation des risques et des opportunités a été documentée, de sorte qu'elle est compréhensible.
Adéquation des bases de décision élaborées à l'intention du Conseil fédéral	Le Conseil fédéral a reçu en temps voulu, dans les bases de décision, des informations complètes, actuelles et précises en vue de l'adaptation des bases juridiques.
Cohérence des bases légales et des directives concernant les différentes mesures de soutien	Les adaptations des bases légales et des directives relatives au chômage partiel étaient compatibles avec les autres bases légales. Elles n'étaient pas en contradiction avec celles-ci, ni redondantes, et ne laissaient de côté aucun domaine (par ex. certains groupes d'employés/ées ou secteurs).
Adéquation des objectifs du chômage partiel	Les objectifs du chômage partiel étaient expressément mentionnés dans les adaptations des bases légales et des directives, ce qui les rendait clairement identifiables. Ils étaient formulés de manière précise et compréhensible. Les différents niveaux d'objectifs étaient cohérents entre eux.
Clarté des directives relatives aux processus	Les procédures de mise en œuvre du chômage partiel étaient présentées de manière claire et précise dans les adaptations des bases légales et des directives (sur le papier). Les conditions d'octroi d'IRHT étaient compréhensibles et appropriées. Les catégories d'ayants droit étaient définies de façon claire et précise.
<i>Adéquation du soutien apporté aux organes d'exécution (question 2)</i>	
Rapidité du soutien	La Confédération a soutenu les organes d'exécution de façon suffisamment rapide pour permettre l'octroi d'IRHT dans les délais nécessaires pour les entreprises. Le soutien a été apporté dans les délais nécessaires pour les organes

Critère	Éléments d'appréciation
	d'exécution. Les retours des organes d'exécution ont été pris en considération de manière appropriée. La Confédération a mis à la disposition des organes d'exécution des outils adéquats.
Garantie de l'égalité juridique	Les directives de la Confédération étaient claires du point de vue des organes d'exécution et ont été clairement communiquées par la Confédération. Le soutien était adapté à la situation de chaque canton.
<i>Adéquation de la surveillance et des contrôles (question 3)</i>	
Adéquation de la stratégie de surveillance	Les processus de contrôle, y compris la répartition des compétences entre les acteurs, étaient clairs et précis. Les objectifs de la surveillance axés sur les risques ont été clairement définis et étaient conformes aux objectifs généraux du chômage partiel. Le calendrier des contrôles était approprié et permettait notamment d'achever les contrôles avant l'expiration d'un éventuel délai de prescription.
Adéquation de la surveillance	Les responsabilités étaient réparties par niveau (les organes compétents disposaient de la position hiérarchique, des ressources, des instruments et de l'indépendance nécessaires pour assurer la surveillance). La surveillance s'est faite conformément aux bases légales et aux directives pertinentes. Les ressources disponibles ont permis une surveillance efficace (utilisation optimale des ressources et respect des délais). Lorsque les contrôles ont révélé une violation des règles par les entreprises, des mesures adéquates ont été prises pour y répondre (sanctions, remboursements, plainte pénale, etc.).
Adéquation de la surveillance exercée par le CDF	Le CDF disposait d'une stratégie de surveillance claire, comprenant des objectifs clairement définis et limités dans le temps, prévoyant des droits adéquats (par ex. un droit à l'information) et établissant des compétences et des modalités de collaboration avec les organes d'exécution claires. La surveillance du CDF s'est faite conformément aux bases légales, aux directives pertinentes et à la stratégie de surveillance du CDF. Les objectifs de la surveillance ont été atteints et les résultats ont été documentés de manière compréhensible. La durée de la surveillance concomitante et la fréquence des contrôles étaient appropriées.

Principales adaptations des règles relatives au chômage partiel

La LACI, l'OACI et les différentes versions de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage ainsi que les articles pertinents de la loi COVID-19 ont servi de bases légales à l'aperçu ci-dessous.

	Réglementation avant la crise du coronavirus	Réglementation pendant la crise du coronavirus	Validité
Adaptations de la procédure			
Préavis de chômage partiel	Délai de préavis de 10 jours	Préavis rétroactif possible [date]	jusqu'au 30.3.2020 [17.3.2020] 18.12.2020– 30.4.2021 [18.12.2020]
		Pas de délai de préavis	1.3.2020– 31.12.2022
	L'employé ou l'employée consent au chômage partiel, l'entreprise justifie la perte de travail au moyen de documents relatifs au chiffre d'affaires (procédure ordinaire de préavis).	Aucune confirmation des collaborateurs ou collaboratrices n'est nécessaire, notamment, la référence au COVID-19 suffit (procédure simplifiée de préavis).	1.3.2020– 31.8.2021
Durée d'autorisation du chômage partiel	Jusqu'à trois mois	Jusqu'à six mois	18.12.2020– 30.4.2021
Décompte RHT	Des informations détaillées sont nécessaires (procédure ordinaire). – Rapport concernant les heures perdues pour des raisons d'ordre économique (liste par salarié/e)	L'indication de la masse salariale de l'entreprise suffit (procédure sommaire). – Aucun rapport nécessaire	1.3.2020– 31.3.2022 1.3.2020– 30.6.2021
Versement des IRHT	L'entreprise reçoit des IRHT si elle démontre qu'elle a payé les salaires et les charges sociales.	Versement des IRHT possible avant la fin de la période de décompte	20.3.2021– 31.12.2022

	Réglementation avant la crise du coronavirus	Réglementation pendant la crise du coronavirus	Validité
Contrôle du temps de travail au sein de l'entreprise	Doit être effectué, à conserver cinq ans	Doit être effectué, à conserver cinq ans	
Adaptations de la durée et du montant des IRHT			
Salaire pris en charge	80 %	Jusqu'à 100 % pour les salaires jusqu'à 4340 francs	1.12.2020–31.12.2022
Heures supplémentaires	Doivent majoritairement avoir été réduites au préalable	Ne sont pas déduites	1.3.2020–31.3.2022
Revenus d'emplois provisoires	Sont déduits par les CCh	Ne sont pas déduits	1.3.2020–31.3.2022
Durée maximale	12 mois dans un laps de temps de deux ans	24 mois dans un laps de temps de deux ans	1.7.2021–30.6.2022
Franchise pour l'entreprise	Délai d'attente de deux jours, trois jours à partir de la 7 ^e période de décompte	Délai d'attente supprimé (1.7–31.12.2021 : un jour)	1.3.2020–30.6.2021 et 1.1–31.3.2022
Perte de travail au sein de l'entreprise	Au moins 10% par période de décompte ; pendant le délai-cadre (2 ans) pendant quatre mois au maximum plus de 85 %	Au moins 10% par période de décompte ; pertes de plus de 85 % des heures de travail ne sont pas prises en considération pour les quatre mois admissibles	1.3.2020–31.3.2021 et 1.1–31.3.2022
Élargissement du cercle des ayants droit			
Employés/ées d'agences de travail temporaire	Aucun droit	Droit	1.3–31.8.2020
Personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et leur partenaire	Aucun droit	Droit	1.3–31.5.2020

	Réglementation avant la crise du coronavirus	Réglementation pendant la crise du coronavirus	Validité
Personnes en contrat de travail à durée déterminée	Aucun droit	Droit – si l’entreprise est soumise à l’obligation 2G+ ¹	1.3–31.8.2020 1.1–30.9.2021 20.12.2021– 31.3.2022
Personnes dont le taux d’occupation varie fortement (avec un contrat de travail de durée indéterminée)	Aucun droit	Droit – si l’entreprise est fermée sur ordre des autorités – si l’entreprise est soumise à l’obligation 2G+ ¹	1.3–31.8.2020 1.9.2020– 30.6.2021 1.7–30.9.2021 20.12.2021– 31.3.2022
Apprentis/es		Droit – si l’entreprise est fermée sur ordre des autorités – si l’entreprise est soumise à l’obligation 2G+ ¹	1.3–31.8.2020 1.1–30.9.2021 20.12.2021– 31.3.2022
Formateurs/trices d’apprentis/es	Pas de réglementation spéciale, sont mis au chômage partiel comme les autres collaborateurs/trices	Peuvent percevoir des IRHT et continuer d’encadrer des apprentis/es (mise en œuvre de la motion Bühler 16.3884)	1.9.2020– 31.12.2023
Personnes dans les ménages privés	Aucun droit	Aucun droit	

Légende: la colonne sur la réglementation « normale » se réfère à la période antérieure à mars 2020 ; la colonne relative à la crise du coronavirus se réfère aux principales adaptations à partir de mars 2020. Les décisions intervenues jusqu’en juin 2022 sont prises en considération.

¹ Dans le cas de l’obligation 2G+, l’accès à certains espaces intérieurs n’était autorisé qu’aux personnes vaccinées ou guéries au cours des quatre derniers mois ou aux personnes vaccinées ou guéries en combinaison avec un test négatif. Cette obligation était valable du 20.12.2021 au 16.2.2022.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr Luzia Helfer, CPA (direction du projet dès le 1.2.2022)

Dr Raoul Kaenzig, CPA (direction du projet jusqu'au 31.1.2022)

Dr Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)

Selina Stoller, CPA (collaboration scientifique)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Enquête auprès des organes d'exécution dans les cantons (mandat externe)

Dr Fabienne Liechti, Ecoplan

Dr Michael Marti, Ecoplan

Rafaela Catena, Ecoplan

Remerciements

Le CPA remercie toutes les personnes ayant participé à l'évaluation, en particulier les collaborateurs et collaboratrices de la Direction du travail du SECO et du CDF pour la mise à disposition de documents ainsi que pour les clarifications menées et les renseignements fournis. Il remercie aussi le personnel des organes d'exécution pour leur participation à l'enquête et Ecoplan AG pour la réalisation de celle-ci ainsi que pour la bonne collaboration. Ses sincères remerciements vont également à toutes les autres personnes qui ont participé aux entretiens et qui lui ont fourni des informations.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langue originale du rapport : allemand