



SECO

---

## Rapport explicatif

Ordonnance sur les mesures dans le domaine  
de l'assurance-chômage en lien avec le  
coronavirus (COVID-19) :  
ordonnance COVID-19 assurance-chômage

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Condensé</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
2.1	Nécessité d’agir et objectifs .....	4
2.2	Solutions étudiées et solution retenue .....	4
2.3	Mesures de politique du marché du travail .....	6
2.4	Classement d’interventions parlementaires .....	6
2.5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral .....	6
<b>3</b>	<b>Commentaire des articles</b> .....	<b>7</b>
3.1	Indemnité en cas de réduction de l’horaire de travail (RHT) .....	7
3.2	Indemnité de chômage (IC) .....	13
3.3	Financement .....	14
3.4	Entrée en vigueur et durée de validité .....	15
3.5	Mise en œuvre .....	15
<b>4</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>15</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	15
4.2	Conséquences pour l’assurance-chômage .....	15
4.3	Conséquences pour l’économie .....	16
4.4	Autres conséquences .....	16
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>16</b>
5.1	Constitutionnalité .....	16
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse .....	17
5.3	Aspects financiers .....	17

## 1 Condensé

*L'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19), ou « ordonnance COVID-19 assurance-chômage » pour son titre court, porte sur des allègements en faveur des entreprises et des travailleurs affectés par la lutte contre la pandémie.*

*Ces mesures étendent le cercle des personnes ayant droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, simplifient les démarches administratives lors d'un préavis et soulagent autant que faire se peut les entreprises sur le plan financier, en supprimant par exemple le délai de carence. De leur côté, les travailleurs et les demandeurs d'emploi se verront également soutenus de manière adéquate à la situation.*

*Les mesures introduites par l'ordonnance visent à maintenir les emplois et à atténuer, pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi, les conséquences négatives des dispositions prises dans le cadre de la situation extraordinaire définie dans la loi sur les épidémies. En outre, les simplifications administratives dans l'exécution faciliteront la tâche des organes cantonaux compétents et leur permettront de faire face au surcroît de travail.*

*Le Conseil fédéral analyse en permanence la situation et peut abroger tout ou partie de l'ordonnance dès que les mesures ne sont plus nécessaires.*

## 2 Contexte

Par son ampleur et sa dynamique, l'apparition du nouveau coronavirus (COVID-19) représente une menace pour la santé de la population suisse. Face à la gravité de la situation, le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié de pandémie l'explosion de COVID-19 dans le monde.

Le 28 février 2020, invoquant la situation particulière, le Conseil fédéral a ordonné des mesures en se fondant sur l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>1</sup>. Le 13 mars, il a renforcé et élargi ces mesures avant de qualifier, le 16 mars 2020, la situation en Suisse de « situation extraordinaire » tel que prévu à l'art. 7 LEp.

Les mesures prononcées par le Conseil fédéral ainsi que la réaction des pays et des entreprises dans le monde à la propagation du COVID-19 ont des conséquences sociales notables et imposent de lourdes restrictions économiques. Les effets sur le marché du travail seront probablement plus marqués que ceux imputables aux fluctuations cycliques habituelles.

### 2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures d'accompagnement afin d'atténuer les effets de la lutte contre le COVID-19. L'objectif des mesures d'accompagnement économiques est de limiter les conséquences économiques des interdictions pour les entreprises, les personnes et les organisations concernées en leur apportant un soutien ciblé et rapide moyennant des procédures aussi simples que possible sur le plan administratif. Le Conseil fédéral a réagi graduellement à l'évolution de la situation économique en adaptant et en développant les mesures d'accompagnement en fonction des besoins.

Sur le marché du travail, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), à savoir en cas de chômage partiel, et l'indemnité de chômage (IC) sont des instruments solides et efficaces de l'assurance chômage (AC) qui permettent une stabilisation rapide des revenus. Ces instruments ont fait leurs preuves lors d'événements subits comme la crise financière de 2009. Ils sont également essentiels pour limiter les effets économiques néfastes du COVID-19.

La lutte contre la propagation du COVID-19 a imposé de sévères restrictions dans plusieurs secteurs économiques, de sorte qu'immédiatement, l'AC a été très sollicitée. Le nombre des préavis de RHT a bondi depuis la mi-mars 2020, tout comme celui des chômeurs et des demandeurs d'emploi. Eu égard à la nette hausse des demandes de RHT et du nombre de sans-emploi, il convient de décharger autant que possible l'AC des tâches actuellement moins prioritaires afin de lui permettre de mobiliser ses ressources pour continuer à remplir son importante fonction stabilisatrice. Les bénéficiaires de l'IC doivent recevoir une aide supplémentaire au vu de la situation économique.

L'économie est mise, elle aussi, à rude épreuve par cette situation extraordinaire. Les mesures prises dans le cadre des ordonnances COVID-19 en tiennent compte et doivent être mises en œuvre avec le minimum de formalités administratives afin de ne pas surcharger les employeurs concernés.

### 2.2 Solutions étudiées et solution retenue

Il n'y avait pas lieu d'examiner d'autres solutions pour remplacer les deux instruments bien rôdés que sont la RHT et l'IC. En revanche, les 13 et 20 mars ainsi que le 8 avril 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de simplifier les règles régissant l'indemnité en cas de RHT. Il a en outre

---

<sup>1</sup> RS 818.101

donné mandat d'examiner une extension du cercle de personnes ayant droit à l'indemnité. Les modifications résultant de cet examen sont présentées dans les lignes qui suivent.

Conformément au mandat du Conseil fédéral du 13 mars 2020, le DEFR a confié au SECO le soin d'examiner comment aider, au moyen d'une contribution aux coûts des assurances sociales, les entreprises ayant recours à des mesures de chômage partiel. L'employeur est tenu de verser intégralement les cotisations aux assurances sociales prévues par les dispositions légales et contractuelles comme si la durée de travail était normale (art. 37, let. b, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI]<sup>2</sup>). Selon le droit en vigueur, l'AC rembourse aujourd'hui déjà à l'employeur les cotisations patronales AVS/AI/APG/AC versées pour les heures perdues, au moment du versement de l'indemnité (art. 39, al. 2, LACI ; art. 61a de l'ordonnance sur l'assurance-chômage [OACI]<sup>3</sup>). L'employeur peut déduire du salaire des travailleurs l'intégralité de la part des cotisations qui est à sa charge, si bien que sa participation financière en cas de chômage partiel est déjà fortement réduite. Il n'est dès lors pas nécessaire d'introduire une mesure sur ce plan.

Par ailleurs, en exécution du mandat du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> avril 2020, le DEFR a chargé le SECO d'étendre les indemnités en cas de RHT à deux autres groupes de travailleurs touchés. Si les mesures de chômage partiel sont désormais possibles pour les travailleurs sur appel dont le taux de travail fluctue de plus de 20 %, étendre ce droit aux employés des ménages privés causerait d'énormes difficultés, notamment en termes d'exécution, et ne serait pas réalisable dans le système actuel de l'AC.

En cas de chômage partiel, l'inscription est effectuée par l'employeur, et non le travailleur. En ce qui concerne les employés domestiques qui, par exemple, travaillent dans un ménage privé sur mandat d'une entreprise de nettoyage, cette dernière peut demander pour eux des indemnités en cas de RHT. Par contre, pour les personnes employées directement par des particuliers, il faudrait commencer par enregistrer tous les ménages privés concernés avant qu'ils ne puissent déposer une demande. Cela représenterait plusieurs dizaines de milliers de nouveaux employeurs. De plus, les personnes engagées auprès de plusieurs employeurs privés qui seraient annoncées par plusieurs employeurs différents pour la perception de l'indemnité. Comme les organes d'exécution travaillent aujourd'hui déjà en flux tendus, le système finirait par s'effondrer. On peut également supposer que de nombreux employeurs privés qui font appel à du personnel domestique pour alléger le fardeau des tâches ménagères seraient débordés par la procédure d'enregistrement au point d'y renoncer ou de devoir solliciter l'aide active des organes d'exécution.

La solution consistant à recourir aux allocations pour perte de gain (APG) introduites dans le cadre de la crise sanitaire se heurterait exactement aux mêmes difficultés. La notion d'« entreprise » n'équivaut pas à celle d'« employeur ». Même si elle a signé un contrat de travail avec son employeur, une personne engagée comme employée domestique rend un service de bien-être à la personne privée. Or cette dernière ne saurait être considérée comme une entreprise : elle n'est enregistrée ni en tant qu'indépendant, ni en tant que société. Les caisses de compensation ne connaissent pas l'activité exercée par leurs assurés (personnel domestique dans des ménages privés). Chaque employeur ouvrant un propre compte pour son employé, les assurés ayant plusieurs employeurs ont donc des comptes auprès de plusieurs caisses de compensation, et chaque employeur traite avec sa propre caisse de compensation. Autrement dit, il n'y a pas d'enregistrement centralisé. En outre, les caisses de compensation ne disposent pas d'informations actualisées sur les salaires, les taux d'occupation, etc. ; le numéro d'assuré AVS est uniquement utilisé comme identificateur de personne. Ces caisses ne possèdent pas non plus d'instruments permettant de procéder à des contrôles a posteriori. Enfin, il n'est pas logique de couvrir la même situation (RHT) au moyen de deux assurances sociales différentes.

---

<sup>2</sup> RS 837.0

<sup>3</sup> RS 837.02

Au vu de ce qui précède, il apparaît que les travailleurs employés par des ménages privés ne peuvent être indemnisés ni par le biais des indemnités en cas de RHT, ni par celui des APG introduites dans le cadre de la crise du coronavirus.

Lorsque la personne est particulièrement exposée, l'employeur (en l'occurrence, le ménage privé) est tenu de lui verser son salaire s'il ne prend pas des mesures raisonnables et réalistes pour la protéger sur le lieu de travail ou s'il ne souhaite plus l'employer par crainte d'une infection ou encore parce qu'il effectue lui-même les travaux de nettoyage. L'obligation de verser le salaire repose sur l'art. 324 du code des obligations (CO)<sup>4</sup>, selon lequel l'employeur reste tenu de payer le salaire s'il se trouve en demeure d'accepter l'exécution du travail.

## 2.3 Mesures de politique du marché du travail

Face à l'augmentation rapide et exponentielle des demandes d'indemnités en cas de RHT et des inscriptions au chômage, l'AC et le SECO ont pris sans tarder des mesures afin d'alléger la charge administrative des organes d'exécution cantonaux. Là où c'était possible, le SECO a procédé par voie de directives à des simplifications dans les processus et les règles de fond.

La majorité des adaptations prévues ont cependant dû être réalisées au niveau législatif avec l'adoption des trois ordonnances de nécessité suivantes :

- l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales<sup>5</sup> ;
- **l'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) (complétée les 25 mars et 8 avril 2020)<sup>6</sup> ;**
- l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les mesures concernant l'obligation d'annoncer les postes vacants en lien avec le coronavirus (ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants)<sup>7</sup>.

Le présent rapport explicatif porte sur l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, qui a connu plusieurs mises à jour.

## 2.4 Classement d'interventions parlementaires

Nous ne proposons aucun classement d'interventions parlementaires parallèlement à l'adoption de l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport explicatif.

## 2.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019-2023<sup>8</sup> ni dans l'arrêté fédéral, pas encore adopté, sur le programme de la législature 2019-2023<sup>9</sup>, car il s'agit de mesures prises par le Conseil fédéral pour répondre à une situation d'urgence inattendue. Ces dispositions sont néanmoins conformes aux lignes directrices du programme de la législature, qui prévoient entre autres d'assurer durablement la prospérité de la Suisse.

---

<sup>4</sup> RS 220

<sup>5</sup> RS 831.101

<sup>6</sup> RS 837.033

<sup>7</sup> RS 823.115

<sup>8</sup> FF 2020 1709

<sup>9</sup> FF 2020 1839

### 3 Commentaire des articles

L'ordonnance comporte des dispositions concernant, d'une part, l'assurance-chômage (AC) et le chômage partiel et, d'autre part, le financement. Les différents articles sont commentés en détail dans le présent chapitre.

#### 3.1 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT)

*Art. 1, 2 et 5 : extension de l'indemnité en cas de RHT aux personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur (décision du 20 mars 2020 et modification du 25 mars 2020)*

Le droit à l'indemnité en cas de RHT est limité aux travailleurs tenus de payer des cotisations sur le revenu d'une activité dépendante (art. 31, al. 1, let. a, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI]). Cela étant, les personnes qui travaillent dans l'entreprise de leur conjoint ou partenaire enregistré sont exclues du cercle des ayants droit, de même que les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur (art. 31, al. 3, let. b et c, LACI). Occupent une position assimilable à celle d'un employeur les personnes qui touchent un revenu provenant d'une activité dépendante au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (p. ex. dans une SA, une Sàrl ou une société coopérative) et qui exercent une influence significative sur les processus de décision de l'entreprise. Concrètement, il s'agit, d'une part, des personnes qui fixent les décisions que prend l'employeur – ou peuvent les influencer considérablement – en qualité d'associé, de membre d'un organe dirigeant de l'entreprise ou encore de détenteur d'une participation financière à l'entreprise et, d'autre part, des conjoints et des partenaires enregistrés de ces personnes, qui sont occupés dans l'entreprise.

L'exclusion de ces catégories de travailleurs vise à éviter les abus et les conflits d'intérêts, car ces personnes peuvent déterminer la survenance et l'étendue du risque assuré (chômage partiel). En effet, non seulement elles décideraient elles-mêmes de leur propre perte de travail, mais elles seraient aussi les interlocuteurs des organes d'exécution s'agissant des renseignements sur les conditions à remplir pour avoir droit à l'indemnité. Les indications qu'elles fournissent ne sont pas vérifiables, étant donné qu'elles signent aussi bien en qualité d'employeur qu'en qualité de travailleur. Il s'ensuit un risque d'abus considérable.

La situation économique exceptionnelle qui prévaut aujourd'hui frappe également de plein fouet les personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur et les personnes qui travaillent dans l'entreprise de leur conjoint ou partenaire enregistré. Pour cette raison, il est décidé de les inclure dans le cercle des ayants droit à l'indemnité en cas de RHT. D'un point de vue juridique, les personnes concernées sont liées par un contrat de travail et paient des cotisations à l'AC sur le revenu de leur activité dépendante.

Pour minimiser les coûts indésirables, le Conseil fédéral a fixé l'indemnité forfaitaire à 3320 francs nets, ce qui correspond à un revenu assuré de 4150 francs bruts. En outre, l'AC s'acquittera des charges sociales de 264 fr. 55 (part normalement assumée par l'employeur). En conséquence, une personne qui fait valoir une perte de travail de 100 % recevra une indemnité effective de 3584 fr. 55.

Une indemnité plus élevée risquerait d'inciter des personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur à demander le chômage partiel alors même qu'elles peuvent encore travailler, ce qui irait à l'encontre de l'objectif du maintien de l'emploi.

Le revenu des personnes qui travaillent dans leur propre entreprise ou occupent une position assimilable à celle d'un employeur peut être sujet à de fortes fluctuations saisonnières. Qui plus est, le salaire versé (salaire de l'entrepreneur) représente généralement une faible part du revenu, à côté, par exemple, des revenus de capitaux, des bonus et d'autres avantages (comme l'utilisation d'un véhicule de service à des fins privées ou la prise en charge des frais de communication téléphonique). Dans la situation extraordinaire actuelle, où le Conseil fédéral tient à venir rapidement en aide à de très nombreuses personnes, la détermination individuelle de la perte de travail de chacun tient de la gageure sur le plan administratif.

Le montant de l'indemnité forfaitaire est différent de celui de l'indemnité versée aux indépendants (lesquels recevront jusqu'à 5880 francs nets par mois, soit un forfait journalier de 196 francs au maximum), car ces deux catégories de bénéficiaires ne sont pas directement

comparables. Les indépendants ne paient pas de cotisations à l'AC et ne sont donc pas couverts par celle-ci. Ils n'ont pas droit aux indemnités journalières en cas de perte de gain ou de chômage. En outre, les indépendants ne touchent généralement pas d'autres revenus de capitaux de leur entreprise, supportent un risque financier plus important (ils engagent leur fortune privée) et ont moins facilement accès à d'autres sources de financement (cautionnements, crédits aux entreprises, etc.). Ces différences justifient le versement d'une indemnité forfaitaire plus élevée aux indépendants, d'autant que celle-ci n'est pas entièrement versée en tant que telle et qu'elle est allouée subsidiairement à d'autres prestations d'assurance. Ces dispositions sont réglées dans l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19<sup>10</sup>.

L'extension susmentionnée en faveur des personnes occupant une position dirigeante et de leur conjoint ou partenaire enregistré ne concerne que l'indemnité en cas de RHT. La réglementation applicable à l'indemnité de chômage (IC) et à l'indemnité en cas d'insolvabilité reste inchangée.

*Art. 3 : suppression du délai d'attente (décision du 20 mars 2020)*

Normalement, l'employeur participe, selon un système de « franchise », aux frais liés à la mise en place du chômage partiel dans le cadre de l'AC (art. 32, al. 2, et 37, let. b, LACI). Pendant chaque mois où l'indemnité en cas de RHT est versée (période de décompte), il est tenu de prendre à sa charge les coûts salariaux liés à la perte de travail. L'AC ne commence à verser l'indemnité qu'à l'issue de ce délai d'attente. Le Conseil fédéral doit fixer celui-ci pour chaque période de décompte. Le délai d'attente est de 3 jours au maximum.

Par l'adoption de l'art. 3, l'application des art. 32, al. 2, et 37, let. b, LACI est temporairement suspendue, car aucun délai d'attente n'est déduit de la perte de travail à prendre en considération. Les entreprises qui recourent à la RHT ne subissent ainsi pas de délai d'attente lors de chaque période de décompte. L'objectif est double : il s'agit, d'une part, de réduire les obstacles au chômage partiel et d'éviter les licenciements et, d'autre part, de permettre aux entreprises ayant recours à la RHT de disposer de davantage de liquidités. Améliorer la trésorerie des entreprises est particulièrement important, sachant que les mesures ordonnées par les autorités touchent majoritairement des entreprises actives dans le secteur des services, souvent de petite taille, et qui auront de la peine à compenser ultérieurement les pertes économiques subies.

Le 20 mars 2020, parallèlement à la suppression du délai d'attente prévue par l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, l'art. 50, al. 2, de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) a été abrogé par l'ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales.

*Art. 4 : extension de l'indemnité en cas de RHT aux personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire (décision du 20 mars 2020)*

Selon l'art. 33, al. 1, let. e, LACI, les personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire n'ont pas droit à l'indemnité en cas de RHT. À l'heure actuelle, ces travailleurs sont cependant particulièrement menacés de perdre leur emploi. Un contrat de durée déterminée ne signifie pas nécessairement que la relation contractuelle prendra fin à l'expiration du contrat. L'impossibilité de recourir au chômage partiel pour ce type de contrat augmente la probabilité de licenciement, d'autant plus si le travailleur insiste pour que le contrat soit respecté. C'est pourquoi ces catégories de travailleurs doivent pouvoir bénéficier de l'indemnité en cas de RHT pendant la durée de leur contrat de travail actuel.

L'art. 4, qui déroge à l'art. 33, al. 1, let. e, LACI, institue un régime spécial en faveur de ces catégories de travailleurs et permet la prise en considération de leur perte de travail. Ainsi,

---

<sup>10</sup> RS 830.31



les personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire ont aussi droit à l'indemnité, pour autant qu'elles remplissent les autres conditions visées aux art. 31 ss. LACI. S'agissant des employés temporaires, il convient de relever qu'un contrat-cadre prévoyant la location de services ne saurait fonder à lui seul le droit à l'indemnité. Il faut également qu'il y ait perte de travail avérée dans l'entreprise à laquelle ils sont affectés.

*Art. 6 : suppression de l'obligation de l'employeur d'avancer l'indemnité (décision du 20 mars 2020)*

L'employeur n'est plus tenu d'avancer l'indemnité dans le cadre de la RHT. Le versement des indemnités en cas de RHT de la part des autorités de l'AC peut ainsi être effectué sans que l'employeur ait préalablement versé le salaire aux travailleurs.

Cette mesure permet aux entreprises concernées de disposer de liquidités supplémentaires pendant la durée de la situation extraordinaire.

*Art. 7 : suppression de l'obligation de l'employeur de remettre l'attestation certifiant le versement des cotisations sociales (décision du 20 mars 2020)*

L'employeur n'est plus tenu de remettre à la caisse de chômage (CCh) le décompte des indemnités versées à ses travailleurs et l'attestation certifiant qu'il continue à payer les cotisations aux assurances sociales. Cette mesure permet d'alléger la charge administrative de l'employeur et simplifie la procédure d'obtention des indemnités en cas de RHT. L'art. 7 déroge à l'art. 38, al. 3, let. b et c, LACI.

*Art. 8b : suppression du délai de préavis de RHT et communication téléphonique (décision du 25 mars 2020)*

Selon le droit en vigueur, l'employeur est tenu d'aviser l'autorité cantonale (ACt) par écrit 10 jours au moins avant le début de la RHT (art. 36, al. 1, LACI). Ce délai est considéré comme respecté si l'employeur remet le préavis à la poste au plus tard le 10<sup>e</sup> jour qui précède le début de la RHT (art. 29 LPGA<sup>11</sup>). Le délai de préavis est ramené exceptionnellement à 3 jours lorsque l'employeur démontre que la RHT doit être instaurée en raison de circonstances subites et imprévisibles (art. 58, al. 1, OACI). Il s'agit d'un délai de péremption : si l'employeur ne remet pas son préavis dans le délai réglementaire, la perte de travail n'est prise en considération qu'à partir de l'expiration dudit délai.

Face à la situation d'urgence actuelle, qui implique la fermeture de la grande majorité des commerces, les entreprises ne doivent pas être obligées d'attendre l'expiration du délai de préavis. Ainsi, les employeurs pourront obtenir l'indemnité à compter du jour où ils remettent leur préavis de RHT ou dès la fermeture de leur entreprise.

L'objectif est double : il s'agit, d'une part, de réduire les obstacles au chômage partiel et d'éviter les licenciements et, d'autre part, de permettre aux entreprises ayant recours à la RHT de disposer de davantage de liquidités. Améliorer la trésorerie des entreprises est particulièrement important, sachant que les mesures ordonnées par les autorités touchent majoritairement des entreprises actives dans le secteur des services, souvent de petite taille.

Pour réduire la charge administrative des employeurs et des ACt et permettre d'effectuer les préavis rapidement et sans tracasseries administratives, la disposition prévoit la possibilité de communiquer le préavis par téléphone et de le confirmer ensuite par écrit.

---

<sup>11</sup> RS 830.1

*Art. 8c : prolongation de la durée durant laquelle une RHT peut être autorisée (décision du 25 mars 2020)*

Lorsqu'un employeur a l'intention de requérir une indemnité en faveur de ses travailleurs, il est tenu d'en aviser l'ACT par écrit. Le préavis doit être renouvelé lorsque la RHT dure plus de 3 mois (art. 36, al. 1, LACI), auquel cas toutes les données doivent être actualisées.

Comme la plupart des commerces ont été fermés par décision du Conseil fédéral du 13 mars 2020<sup>12</sup>, les ACT sont confrontées à un nombre considérable de préavis de RHT. Il s'ensuit que les indemnités sont allouées avec beaucoup de retard, ce qui accroît le risque de licenciements massifs dans les entreprises concernées.

Pour préserver les emplois et éviter le chômage, la procédure d'autorisation de la RHT doit être rapide et pragmatique. La décision de faire passer de 3 à 6 mois la durée de l'autorisation vise à réduire le nombre de demandes et, ce faisant, à accélérer la procédure d'autorisation. Ainsi, l'employeur ne doit renouveler son préavis que si la durée de la RHT est supérieure à 6 mois.

*Art. 8f : extension de l'indemnité en cas de RHT aux travailleurs sur appel (décision du 8 avril 2020)*

Les travailleurs sur appel n'ont pas droit à l'indemnité en cas de RHT si leur taux d'occupation fluctue de plus de 20 %, d'une part parce que leur horaire de travail ne peut être déterminé (art. 31, al. 3, let. a, LACI) et d'autre part en raison du fait que leur perte de travail est habituelle (art. 33, al. 1, let. b, LACI).

Les travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 % pourront désormais eux aussi, sous certaines conditions, toucher une indemnité.

Cette mesure simplifie le décompte des indemnités versées, aussi bien pour les entreprises que pour les CCh. Les entreprises qui demandent une indemnité en faveur de leurs salariés pourront désormais inclure dans le décompte leurs employés sur appel. Les ACT, elles, recevront seulement une demande de RHT et non plus les demandes individuelles des personnes qui s'inscriraient au chômage faute de pouvoir toucher une indemnité en cas de RHT.

Cette extension du droit à l'indemnité n'implique pas nécessairement une hausse des coûts de l'AC, en particulier si elle permet d'éviter que des travailleurs soient licenciés et obligés de demander une IC. Elle permet aux entreprises de conserver leurs collaborateurs qui travaillent sur appel. De plus, il y a lieu de supposer que la durée de versement de l'indemnité en cas de RHT sera moins longue que l'éventuelle période de chômage. Sans cette extension du droit à l'indemnité, les CCh auraient deux fois plus de travail (demande de RHT par l'entreprise et inscription des travailleurs sur appel au chômage), ce qu'il faut absolument éviter dans le contexte actuel.

La dérogation aux art. 31, al. 3, let. a, et 33, al. 1, let. a, LACI en faveur des personnes au bénéfice d'un contrat de travail sur appel s'appliquera jusqu'à la fin de la situation extraordinaire. La perte de travail des travailleurs sur appel sera prise en considération quelle que soit la variation de leur taux d'occupation, pour autant qu'ils remplissent les autres conditions visées aux art. 31 ss. LACI. À cet effet, l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage réglemente spécifiquement la prise en compte de la RHT des travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 %. Par ailleurs, l'art. 57 OACI est abrogé, car le calcul du salaire moyen en cas de fluctuations considérables est réglé dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage pendant la durée de validité de celle-ci.

Les travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 % ont droit à l'indemnité en cas de RHT pour autant que leur emploi dans l'entreprise demandant la RHT dure depuis plus de 6 mois. En deçà de cette durée, il est impossible de dégager un quelconque horaire de travail moyen et, par voie de conséquence, de déterminer la perte de travail. L'expérience montre en effet que le calcul des heures de travail perdues doit porter sur

---

<sup>12</sup> Ordonnance 2 COVID-19 (RS 818.101.24).

au moins 6 mois pour pouvoir tenir compte des fluctuations saisonnières et des absences pour cause de vacances ou de jours fériés. Or la détermination de la perte de travail est indispensable, vu que l'indemnité en cas de RHT vise à compenser les heures de travail perdues pour des motifs économiques. Si la moyenne sur 6 mois était aussi utilisée pour les personnes qui travaillent moins de 6 mois, la moyenne applicable à tous les salariés de l'entreprise qui touchent l'indemnité serait réduite en raison du décompte forfaitaire (cf. commentaire de l'art. 8i), ce qui n'est pas souhaitable.

L'autorité compétente détermine la perte de travail sur la base des 6 ou 12 derniers mois et prend en compte la perte de travail la plus favorable au travailleur.

*Art. 8g : suppression de la durée maximale de versement de l'indemnité en cas de RHT lorsque la perte de travail est supérieure à 85 % (décision du 8 avril 2020)*

Selon l'art. 35, al. 1<sup>bis</sup>, LACI, la perte de travail supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise ne peut excéder 4 périodes de décompte – consécutives ou isolées (art. 57a, al. 1, OACI). Cette disposition limite à 4 périodes de décompte le versement de l'indemnité en cas de RHT lorsque l'interruption du travail dans l'entreprise est totale ou quasi-totale. Le seuil de 85 % a été fixé pour prévenir les abus, de sorte qu'il n'est pas possible, en instituant une heure de travail par mois dans l'entreprise, de contourner la limitation de la perte de travail.

La durée de 4 périodes de décompte pendant laquelle, selon l'art. 35, al. 1<sup>bis</sup>, LACI, la perte de travail peut excéder 85 % de l'horaire normal de l'entreprise constitue une menace financière pour les entreprises dans le contexte actuel. En effet, il est actuellement impossible de prédire quand les mesures d'interdiction totale d'exercice de certaines activités économiques pourront être levées. Or la durée de validité de l'ordonnance instituant ces mesures peut aller jusqu'à 6 mois, et la probabilité est élevée que la perte de travail subie dans certaines entreprises continue d'excéder 85 % à l'issue du délai de 4 mois prévu à l'art. 35, al. 1<sup>bis</sup>, LACI. C'est pourquoi il semble indiqué d'étendre ce délai pour tenir compte des particularités de la perte de travail liée au COVID-19.

L'application de l'art. 57a, al. 1, OACI, qui est sans objet tant que l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage est en vigueur, a été suspendue en conséquence.

Le droit actuel (art. 35, al. 1<sup>bis</sup>, LACI) au nombre maximum de 4 périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % n'en est pas affecté. Les périodes de décompte pour lesquelles l'entreprise fait valoir une perte de travail de plus 85 % pendant la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage n'affectent ainsi pas le droit de l'entreprise de bénéficier d'une couverture RHT pour une perte de travail de plus de 85 % pour 4 périodes de décompte après l'abrogation de l'ordonnance en question.

*Art. 8h : prise en compte, dans l'indemnité en cas de RHT, du revenu tiré d'une occupation provisoire (décision du 8 avril 2020)*

Les personnes au chômage partiel peuvent, conformément à l'art. 41 LACI, exercer une activité provisoire. Elles peuvent ainsi gagner plus que le montant (inférieur à leur revenu usuel) de l'indemnité en cas de RHT. Cela étant, ce revenu d'appoint réduit en conséquence l'indemnité versée par la CCh au titre de la RHT. Les assurés remplissent ainsi leur obligation vis-à-vis de l'AC de diminuer le dommage. La location de services ne doit pas être assimilée à une occupation provisoire.

La nouvelle disposition dispense les travailleurs de l'obligation de déclarer à leur employeur le revenu tiré de leur occupation provisoire, car ce revenu n'est plus pris en compte dans l'indemnité en cas de RHT.

Dans l'OACI, la prise en compte du revenu tiré d'une occupation provisoire dans l'indemnité en cas de RHT a été adaptée en conséquence.

Selon l'art. 41, al. 4, LACI, il appartient au Conseil fédéral de déterminer de quelle manière et dans quelle mesure le revenu tiré d'une occupation provisoire est pris en compte pour le calcul de la perte de gain à prendre en considération.

L'art. 63 OACI précise le calcul à effectuer : l'indemnité en cas de RHT est réduite dans la mesure où, lorsqu'on l'ajoute au revenu tiré d'une occupation provisoire, le total dépasse la perte de gain à prendre en considération. Selon les directives du SECO, le travailleur est tenu de déclarer à l'employeur, au moyen du formulaire 716.305 (« Attestation de revenu provenant d'une occupation provisoire »), le revenu qu'il tire d'une occupation provisoire pendant la période où l'horaire de travail est réduit. L'employeur calcule et réduit l'indemnité en cas de RHT dans la mesure où, additionnée au revenu provenant de l'activité provisoire, elle dépasse la perte de gain subie par le travailleur. L'employeur peut imputer les cotisations aux assurances sociales afférentes à l'occupation provisoire sur celles dont il doit s'acquitter.

Les calculs à effectuer selon les règles du droit ordinaire applicable sont illustrés par l'exemple suivant :

L'assuré touche 4000 francs par mois pour un emploi à 100 % dans l'hôtellerie-restauration. Du fait des mesures prises par les autorités, le restaurant doit fermer. L'employeur demande l'indemnité en cas de RHT. L'assuré, qui subit une perte de gain de 100 %, touche une indemnité correspondant à 80 % de son salaire, soit 3200 francs par mois. Il accepte une occupation provisoire à 50 % dans l'agriculture, pour un salaire horaire de 14 fr. 55 ; cette activité lui rapporte un revenu brut de 1600 francs par mois. Le revenu de l'assuré totalise désormais 4800 francs. Il s'ensuit que l'indemnité en cas de RHT est réduite de 800 francs, ce qui laisse à l'assuré un revenu mensuel de 4000 francs, égal au montant qu'il touchait avant la perte de gain.

Dans les circonstances exceptionnelles qui prévalent actuellement, il a toutefois été décidé de simplifier la procédure d'indemnisation en cas de chômage partiel, en particulier en ce qui concerne le décompte. Il s'agit de permettre un versement plus rapide des indemnités aux entreprises, qui ont même la possibilité d'obtenir une avance. L'application de l'art. 63 OACI serait rendue très compliquée, puisque les indications nécessaires ne pourraient être fournies qu'après coup.

Le Conseil fédéral a décidé de faire usage de la compétence que lui confère la LACI de modifier les modalités de prise en compte du revenu tiré d'une occupation provisoire pour le calcul de la perte de gain. Ainsi, le revenu provenant d'une activité provisoire n'entrera plus en ligne de compte dans le calcul du montant de l'indemnité.

Si le revenu issu de l'activité provisoire n'est pas déduit, le résultat du calcul présenté plus haut est différent : l'assuré, qui perçoit l'intégralité de l'indemnité en cas de RHT, touche un revenu mensuel de 4800 francs en tout.

Dans certains cas, les personnes au chômage partiel touchent un revenu bien plus élevé grâce à une activité provisoire. Elles ont même intérêt à accepter une occupation provisoire dans une branche où les salaires sont plus bas. La nouvelle disposition législative crée une incitation financière qui encourage les personnes au chômage partiel à accepter une occupation temporaire dans une branche qui a actuellement besoin de beaucoup de main-d'œuvre. Ce faisant, ces personnes contribuent à assurer l'approvisionnement de base. Pendant la durée (limitée) de la situation extraordinaire, il convient également de renoncer au principe de l'obligation de réduire le dommage dans ce domaine spécifique.

Dans les branches à bas salaires, la diminution de 20 % du revenu inhérente à l'indemnité en cas de RHT peut avoir des répercussions dramatiques sur la situation financière des travailleurs concernés. Il est donc particulièrement important pour ces personnes de pouvoir améliorer leur revenu grâce à une activité provisoire.

Cette disposition représente un allègement administratif à la fois pour l'entreprise qui dépose une demande d'indemnité en cas de RHT et pour l'ACt qui traite la demande ; cet allègement est particulièrement bienvenu compte tenu de l'explosion du nombre de demandes. La procédure simplifiée, qui prévoit en particulier de ne pas tenir compte du revenu tiré d'une occupation provisoire, permet d'accélérer et de faciliter le traitement des décomptes en matière de RHT. Les entreprises recevront ainsi les versements correspondants plus rapidement, ce qui contribuera à éviter d'éventuelles difficultés de trésorerie.

Les personnes au chômage partiel qui exercent une activité provisoire dans les circonstances actuelles demeurent tenues de s'acquitter des cotisations sociales et des impôts sur le salaire reçu en sus de l'indemnité en cas de RHT.

*Art. 8i : décompte sommaire des indemnités en cas de RHT (décision du 8 avril 2020)*

Étant donné que plus de 1 million de travailleurs issus d'une multitude d'entreprises sont d'ores et déjà inscrits au chômage partiel, il n'est plus possible d'effectuer un décompte des indemnités versées à chaque travailleur (décompte individuel).

Pendant la durée de la situation extraordinaire, le décompte des indemnités versées sera effectué selon une procédure sommaire. Cette procédure simplifiée, qui fait abstraction de certains paramètres de calcul, est nécessaire pour pouvoir effectuer les versements aux entreprises concernées aussi rapidement et simplement que possible, et ce, jusqu'au retour à la normale. Elle a toutefois pour corollaire que les montants ainsi calculés peuvent s'écarter des résultats obtenus selon la méthode usuelle du décompte individuel. Tel est nécessairement le cas si des travailleurs aux salaires différents ne sont pas touchés dans la même mesure par la perte de travail due à des facteurs d'ordre économique. Ces divergences sont le prix à payer pour atteindre l'objectif général.

Le Conseil fédéral a dû trancher : fallait-il assurer un versement rapide et sans complication administrative des indemnités en cas de RHT ou différer considérablement le versement pour respecter l'ensemble des exigences légales et des paramètres de calcul prévus par le droit ordinaire alors en vigueur ? Il a clairement privilégié la première option, ce qui a nécessité de modifier les bases légales et entraîné une certaine part d'imprécision, qu'il faut accepter. En fin de compte, les entreprises ne sont pas pénalisées par rapport à la procédure usuelle de décompte ; tant que les mesures spéciales s'appliquent, elles bénéficient aussi des nombreux allègements susmentionnés.

Comme l'administration dispose déjà d'indices provenant de diverses sources selon lesquels, dans des cas d'espèce, un décompte global des indemnités (par entreprise) comporte des divergences par rapport au décompte individuel (par travailleur), il est indispensable d'inscrire la procédure de décompte sommaire dans l'ordonnance.

### **3.2 Indemnité de chômage (IC)**

*Art. 8a : augmentation du nombre d'indemnités journalières et prolongation du délai-cadre d'indemnisation pour les personnes assurées (décision du 25 mars 2020)*

En principe, une personne assurée peut bénéficier d'un certain nombre d'IC pendant une période de 2 ans (délai-cadre d'indemnisation). Le nombre d'indemnités auquel elle a droit se détermine en fonction de son âge et de la période de cotisation accomplie, de l'obligation d'entretien envers des enfants et de la perception d'une rente d'invalidité. Son droit peut être de 90, 200, 260, 400 ou 520 indemnités (art. 27 LACI). Lorsqu'elle a épuisé toutes les indemnités journalières auxquelles elle a droit et qu'il est impossible d'ouvrir un nouveau délai-cadre, elle arrive en fin de droit et ne peut plus toucher de prestations financières de l'AC.

La fermeture de nombreux commerces et entreprises à la suite à la déclaration de la situation extraordinaire a compliqué la situation des demandeurs d'emploi. Afin d'atténuer les répercussions négatives des mesures sanitaires sur les bénéficiaires d'IC, et, notamment, d'éviter des arrivées en fin de droit durant la situation extraordinaire, jusqu'à 120 indemnités journalières supplémentaires ont été accordées à l'ensemble des ayants droit. Au besoin, le délai-cadre d'indemnisation peut être prolongé de 2 ans. Ces modifications entrent rétroactivement en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> mars 2020 et s'appliquent à tous les assurés qui pouvaient prétendre à l'indemnité à cette date ou le peuvent depuis lors.

*Art. 8d : dispense provisoire de l'obligation de remettre la preuve de recherches d'emploi (décision du 25 mars 2020)*

L'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé. Il s'agit là d'une obligation légale de diminuer et de prévenir le dom-

mage. Il a en particulier l'obligation de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il a apprise. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 17, al. 1, LACI). À cet effet, il doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourront plus être prises en considération. L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (art. 26, al. 2 et 3, OACI). Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30, al. 1, let. c, LACI).

En raison de la propagation rapide du COVID-19, toute entretien présentiel entre l'assuré et un représentant de l'organe d'exécution cantonal compétent à des fins de conseil et de contrôle a été suspendu. Cependant, l'activité du service de l'emploi devant être maintenue dans la mesure du possible, le contrôle des recherches d'emploi s'effectue désormais par d'autres canaux (notamment par téléphone), ce qui complique toutefois la tâche.

Pour cette raison, tant que durera cette situation extraordinaire, l'assuré n'aura plus à remettre la preuve de ses recherches d'emploi. Toutefois, il n'est pas dispensé pour autant de chercher du travail et d'apporter ultérieurement la preuve de ces recherches pour les mois concernés au plus tard un mois après l'expiration de l'ordonnance 2 COVID-19<sup>13</sup>. La période de contrôle sera calquée sur la durée de validité de ladite ordonnance, et les recherches d'emploi mensuelles seront examinées après que l'ordonnance cesse d'avoir effet. Le premier entretien de conseil et de contrôle, qui pourra être téléphonique, sera mené dans les 30 jours qui suivent l'inscription au service de l'emploi.

En vertu de la modification de l'art. 26, al. 2, OACI par l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, l'assuré doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi au plus tard un mois après que l'ordonnance 2 COVID-19 l'ordonnance cesse d'avoir effet.

*Art. 8e : réalisation du premier entretien de conseil et de contrôle par téléphone (décision du 25 mars 2020)*

L'assuré est tenu de respecter les prescriptions du Conseil fédéral en matière de contrôle (art. 17, al. 2, LACI). Il doit se présenter à l'office compétent, conformément aux prescriptions du canton, pour un entretien de conseil et de contrôle. Il incombe aux cantons de veiller à ce que ce premier entretien ait lieu au plus tard quinze jours après l'inscription de l'assuré auprès de la commune de domicile ou de l'office régional de placement (art. 21, al. 1, et 22, al. 2, OACI).

Pour éviter des contacts personnels sur place, l'art. 22, al. 2, OACI est modifié de manière à permettre la réalisation par téléphone du premier entretien de conseil et de contrôle, qui doit avoir nouvellement lieu dans les 30 jours qui suivent l'inscription au service de l'emploi.

### **3.3 Financement**

*Art. 8 : financement additionnel de la Confédération (décision du 20 mars 2020)*

Compte tenu du nombre élevé de demandes d'indemnité en cas de RHT déposées et attendues, ainsi que de l'extension du cercle des ayants droit et des allègements mentionnés ci-dessus, il faut s'attendre à ce que le fonds de compensation de l'AC soit fortement mis à contribution sur le plan financier. La participation de la Confédération prévue à l'art. 90a LACI a par conséquent été augmentée, à titre unique, de 6 milliards de francs. Ce financement additionnel permet d'accroître le capital propre du fonds de compensation et de renforcer la confiance placée en l'institution.

Le financement additionnel de 6 milliards de francs vise à éviter un dépassement rapide du plafond d'endettement du fonds de compensation de l'AC, qui est de 8 milliards de francs. Un tel dépassement entraînerait une augmentation des cotisations paritaires et nécessiterait une

---

<sup>13</sup> RS 818.101.24

révision de la LACI dans le délai d'une année. Les sommes versées par la Confédération au fonds de compensation de l'AC ne doivent pas être remboursées. L'évolution de la situation fait l'objet d'une surveillance constante, et il n'est pas exclu que d'autres demandes de financement additionnel parviennent ultérieurement à la Confédération.

L'AC a la possibilité de contracter un prêt auprès de la Confédération même si le plafond d'endettement est dépassé. Sa liquidité est ainsi assurée en tout temps.

### **3.4 Entrée en vigueur et durée de validité**

L'ordonnance a été publiée le 20 mars 2020<sup>14</sup> et est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars 2020. Elle a fait l'objet de modifications le 25 mars 2020<sup>15</sup> et le 8 avril 2020<sup>16</sup>.

L'ordonnance a effet jusqu'au 31 août 2020. Le Conseil fédéral peut abroger l'ordonnance en tout ou en partie dès que les mesures ne sont plus nécessaires.

### **3.5 Mise en œuvre**

L'organe de compensation de l'assurance-chômage au SECO a élaboré des directives en vue d'informer les ACt des modifications en matière d'exécution.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

L'augmentation de 6 milliards de francs de la participation de la Confédération au fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC) pour 2020 grève les comptes de la Confédération.

### **4.2 Conséquences pour l'assurance-chômage**

La situation actuelle met l'AC face à des défis importants. Les demandes relatives à la réduction de l'horaire de travail (RHT) ainsi que les inscriptions auprès des offices régionaux de placement (ORP) augmentent rapidement. Traiter ces demandes et ces inscriptions au plus vite constitue une priorité majeure.

#### *Organe de compensation de l'AC*

L'organe de compensation de l'AC (SECO) adapte rapidement aux nouvelles prescriptions les directives à l'intention des organes d'exécution, et notamment des systèmes informatiques de l'AC. Il automatise les procédures afin de décharger autant que possible les organes d'exécution, les cantons et les caisses de chômage (CCh) dans l'exécution des prescriptions édictées en lien avec le COVID-19, et de leur apporter la meilleure assistance juridique possible. Ces tâches étant prioritaires, l'organe de compensation de l'AC a, pour les accomplir, suspendu provisoirement certains projets stratégiques. Les tâches de surveillance et de contrôle des organes d'exécution ont été adaptées aux circonstances actuelles.

#### *Organes d'exécution (cantons et CCh)*

L'exécution concrète de la LACI incombe aux organes d'exécution cantonaux. À l'heure actuelle, ces derniers sont directement confrontés à la forte augmentation des demandes d'indemnité en cas de RHT et d'indemnité de chômage (IC), et concentrent leurs ressources en vue de faire face à l'urgence de la situation. Afin de soutenir les organes d'exécution dans leur travail, les dispositions de l'ordonnance permettent des allègements ponctuels et acceptables, à l'image du décompte sommaire de l'indemnité en cas de RHT (art. 8i) ou du report du contrôle des recherches d'emploi à effectuer en vue de conserver le droit à l'IC (art. 8d).

---

<sup>14</sup> Publication urgente du 20 mars 2020 au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl ; RS **170.512**).

<sup>15</sup> Publication urgente du 25 mars 2020 au sens de l'art. 7, al. 3, LPubl.

<sup>16</sup> Publication urgente du 8 avril 2020 au sens de l'art. 7, al. 3, LPubl.

### *Conséquences financières*

Les préavis de RHT se sont multipliés depuis la mi-mars 2020. Plus de 170 000 entreprises ont demandé des indemnités en cas de RHT pour plus de 1,7 million d'employés. Il n'est actuellement possible de ne faire qu'une estimation très approximative des indemnités demandées. Il règne une forte incertitude, tant pour ce qui est des montants des indemnités que de la durée de leur octroi. De plus, le cercle des bénéficiaires a été étendu par plusieurs mesures relevant du droit de nécessité. Il est impossible de chiffrer avec précision l'impact financier de chacune de ces mesures, qui ont été mises en place à des moments différents. Compte tenu de l'évolution globale de la situation et des élargissements réalisés, il semble probable que les coûts des mesures pour le mois d'avril 2020 approcheront 5 à 7 milliards de francs. Les dépenses additionnelles pour le mois de mars devraient s'élever à environ la moitié de cette somme.

Il est prévu que l'augmentation des dépenses liées aux indemnités en cas de RHT prise en charge par le fonds de compensation de l'AC pendant la durée de validité de l'ordonnance soit financée par des fonds fédéraux. Le fonds de compensation de l'AC devra en revanche assumer les coûts résultant de l'augmentation du taux de chômage et les dépenses correspondantes dans le domaine du service public de l'emploi.

## **4.3 Conséquences pour l'économie**

### *Entreprises*

Les dispositions de l'ordonnance simplifient et accélèrent les procédures de demande et de décompte des indemnités en cas de RHT et élargissent le cercle des bénéficiaires. Elles contribuent à atténuer les conséquences économiques des interdictions ordonnées et des différentes répercussions de la propagation mondiale du COVID-19 tout en apportant une aide pragmatique, ciblée et rapide aux personnes touchées.

### *Travailleurs / demandeurs d'emploi*

Les dispositions de l'ordonnance incitent les entreprises touchées à recourir en premier lieu aux indemnités en cas de RHT pour et favorisent ainsi la préservation de l'emploi de nombreux travailleurs. Par ailleurs, les bénéficiaires d'une indemnité en cas de RHT sont autorisés à compléter leurs revenus grâce à une occupation provisoire.

Les prescriptions concernant la preuve des recherches d'emploi s'appliquant aux personnes inscrites auprès l'AC sont assouplies. L'augmentation du nombre d'indemnités journalières permet de maintenir plus longtemps les revenus et le pouvoir d'achat et contribue de manière notable à surmonter les difficultés auxquelles nous confronte la crise actuelle.

## **4.4 Autres conséquences**

L'ordonnance n'a pas d'autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagnes, l'économie, la société et l'environnement.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse de « situation extraordinaire » au sens de l'art. 7 LEp. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut, si une situation extraordinaire l'exige, ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. Le Conseil fédéral a prévu de telles mesures, à savoir des mesures de première nécessité fondées sur la législation sur les épidémies, dans l'ordonnance 2 COVID-19<sup>17</sup>, qu'il a édictée le 13 mars 2020 et modifiée à plusieurs reprises depuis. Le projet d'ordonnance con-

---

<sup>17</sup> RS 818.101.24



tient des mesures visant un assouplissement des mesures fondées sur la législation en matière d'épidémies. Ce type de mesures dites « secondaires », édictées sous la forme d'ordonnances du Conseil fédéral, se fondent dans la mesure du possible sur des délégations de compétences inscrites dans une loi formelle et sur des mandats légaux qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des mesures d'exécution. S'il n'existe pas de norme de délégation ni de mandat légal, ou s'ils ne sont pas assez précis, la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst., si tant est que les conditions constitutionnelles soient réunies (notamment en cas d'urgence et de nécessité matérielle). Il faut limiter la durée de l'ordonnance fondée sur les normes constitutionnelles évoquées (cf. art. 7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]<sup>18</sup>).

Dans le cas d'espèce, il existe des dispositions dans la LACI qui pourraient couvrir certains aspects de la réglementation, mais elles ne sont pas suffisantes pour pouvoir fonder l'ensemble de l'ordonnance. Cette dernière se base par conséquent sur l'art. 185, al. 3, Cst. Elle vise à atténuer les conséquences les plus graves, pour les domaines de l'assurance-chômage (AC) et du service public de l'emploi, des mesures édictées par le Conseil fédéral en vertu de la législation sur les épidémies.

## 5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Il n'a aucune répercussion sur la convention n° 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990<sup>19</sup>. Le projet n'a pas d'effet non plus sur la convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>20</sup> ainsi que sur l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>21</sup>, en vertu duquel la Suisse adopte les dispositions de coordination du règlement (CE) n° 883/2004<sup>22</sup> et n° 987/2009<sup>23</sup>.

## 5.3 Aspects financiers

L'augmentation, à hauteur de 6 milliards de francs, de la participation de la Confédération au fonds de compensation de l'AC est conforme à la loi sur les subventions et sera soumise au frein à l'endettement.

---

<sup>18</sup> RS 172.010

<sup>19</sup> RS 0.822.726.8

<sup>20</sup> RS 0.632.31

<sup>21</sup> RS 0.142.112.681

<sup>22</sup> RS 0.831.109.268.1 (adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part [avec annexes])

<sup>23</sup> RS 0.831.109.268.11