



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche (DEFR)

**Secrétariat d'État à l'économie SECO**  
Marché du travail et assurance-chômage

Octobre 2020

---

# Rapport explicatif

Modification de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage

---

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>A Contexte</b> .....	<b>3</b>
<b>B Vue d'ensemble des modifications</b> .....	<b>3</b>
<b>C Commentaire des articles du projet</b> .....	<b>4</b>
<b>D Conséquences</b> .....	<b>5</b>
1.1. Impact sur l'exécution.....	5
1.2. Impact sur l'économie.....	5
1.3. Impact financier .....	5

## A Contexte

Le 25 septembre 2020, le parlement a adopté la Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19)<sup>1</sup>. Elle est entrée en vigueur immédiatement (art. 165, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse)<sup>2</sup>.

L'art. 17 de la loi COVID-19, relatif aux mesures dans le domaine de l'assurance-chômage, contient une lettre e qui permet au Conseil fédéral d'édicter des dispositions dérogeant à la loi sur l'assurance-chômage (LACI)<sup>3</sup> et de régler le droit et le versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) des travailleurs sur appel disposant d'un contrat de travail de durée indéterminée.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle compétence du Conseil fédéral, le présent projet prévoit de modifier l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage<sup>4</sup>.

## B Vue d'ensemble des modifications

Les adaptations proposées au niveau de l'ordonnance susmentionnée sont les suivantes :

- Adoption de l'ancien art. 8f qui était applicable entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 août 2020. Il a subi de légères adaptations sous forme de précisions.
- Adoption de l'art. 9, al. 5, qui prévoit la durée de validité de l'art. 8f.

---

<sup>1</sup> RS 818.102

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 837.01

<sup>4</sup> RS 837.033

## C Commentaire des articles du projet

### **Art. 8f** *extension de l'indemnité en cas de RHT aux travailleurs sur appel qui ont un contrat de durée indéterminée*

En temps normal, les travailleurs sur appel n'ont pas le droit à l'indemnité en cas de RHT si leur taux d'occupation fluctue fortement (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).

Avec l'adoption de l'art. 8f, les travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 % pourraient eux aussi toucher l'indemnité en cas de RHT, sous certaines conditions. Les travailleurs sur appel disposant d'un contrat de durée indéterminée pourront ainsi être inclus dans le décompte de RHT de leur employeur, ce qui permettrait à ce dernier de conserver cette main d'œuvre, aussi, au sein de son entreprise.

L'extension du droit aux travailleurs sur appel dont le taux de travail fluctue fortement n'implique pas nécessairement une hausse des coûts de l'assurance-chômage, en particulier si elle permet d'éviter que ces travailleurs soient licenciés et obligés de s'inscrire en tant que demandeur d'emploi et de demander une indemnité chômage (IC). 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.

**Al. 1** : La perte de travail des travailleurs sur appel qui ont un contrat de travail de durée indéterminée 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 réglementera spécifiquement la prise en compte de la RHT des travailleurs sur appel dont le taux d'occupation fluctue de plus de 20 %. Ceux-ci y auront droit pour autant que leur emploi dans l'entreprise demandant la RHT dure depuis au moins 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 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.

**Al. 2** : La perte de travail est déterminée sur la base des 6 ou 12 mois qui précèdent le début de la réduction de l'horaire de travail du travailleur sur appel concerné et la perte de travail la plus favorable au travailleur est prise en compte.

**Al. 3** : L'art. 57 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI)<sup>5</sup> n'est pas applicable aux travailleurs sur appel en question. La réglementation susmentionnée n'est pas compatible avec celle de l'art. 57 OACI.

### **Art. 9**

**Al. 5** : « Le Conseil fédéral n'utilise de ces compétences que dans la mesure nécessaire pour surmonter l'épidémie de COVID-19. En particulier, il n'utilise pas de ces compétences si l'objectif vise également être atteint en temps utile dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou urgente » (art. 1, al. 2, de la loi COVID-19). En raison de cette disposition, le Conseil fédéral limite la durée de validité de l'art. 8f au 30 juin 2021. Si elle s'avère encore nécessaire

---

<sup>5</sup> RS 837.02

au-delà de cette date, il appartiendra au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de sa prolongation.

## Rétroactivité

Une entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> septembre 2020 est prévue pour garantir que les travailleurs sur appel qui ont un contrat de durée indéterminée bénéficient d'un droit ininterrompu à l'indemnité en cas de RHT.

Il s'agit d'une rétroactivité improprement dite. La nouvelle règle s'applique en effet à un état de choses durable, non entièrement révolu, ne conduit pas à des inégalités choquantes, répond à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu et elle respecte les droits acquis.

## D Conséquences

### 1.1. Impact sur l'exécution

Les adaptations apportées à l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage ont un impact sur l'exécution. Dans ce contexte, il est prévu de prendre certaines mesures d'ordre technique et organisationnel.

Du point de vue de l'exécution de l'AC, on s'attend à ce que les mesures qui continueront à devoir être appliquées et les nouvelles mesures puissent être mises en œuvre avec les ressources en personnel existantes et celles qui sont mises en place actuellement. En effet, l'extension du droit aux travailleurs sur appel dans les mêmes conditions ne représente pas une charge supplémentaire pour les organes d'exécution, si l'entrée en vigueur est rapide et rétroactive.

### 1.2. Impact sur l'économie

Les conséquences pour l'économie dépendront avant tout de la durée pendant laquelle les entreprises auront besoin des mesures de l'AC et de l'envergure de ces mesures. Il convient par ailleurs de rappeler que ces mesures visent à atténuer l'impact négatif sur l'économie de la lutte contre l'épidémie.

### 1.3. Impact financier

#### 1.3.1 Impact financier sur l'assurance-chômage

Coûts en millions de francs

	2020	2021	Total
Coût pour le travail sur appel	136	124	<b>260</b>

Les présentes modifications de l'ordonnance peuvent entraîner des coûts supplémentaires se chiffrant à quelque 260 millions de francs. Cette estimation repose sur les éléments suivants : les travailleurs sur appels représentaient en 2019 environ 5,1 % des personnes actives. Leur salaire est estimé à 81 % du salaire moyen, ce qui correspond au quantile inférieur des salariés sans fonction d'encadrement (source : OFS, Enquête sur la structure des salaires 2018). Les rapports de travail sur appel présentant une certaine régularité (dont le taux d'occupation fluctue à 20 % au maximum par mois par rapport à la moyenne sur 12 mois) disposent déjà d'un droit à l'indemnité en cas de RHT en vertu des dispositions légales actuellement en vigueur, mais ce point n'a pas été pris en compte par manque de sources de données. Ces chiffres reposent par ailleurs sur l'hypothèse que les demandes de RHT diminuent nettement au cours de 2020/2021 (ce qui implique qu'il n'y ait pas de seconde vague de COVID-19 entraînant un

confinement). Le budget et le plan financier d'octobre 2020 constituent la base de cette estimation. Uniquement les périodes de décompte à partir de septembre 2020 sont à prendre en compte dans le calcul du coût supplémentaire lié à la modification d'ordonnance. Étant donné les nombreuses hypothèses qui sont nécessaires, ces estimations sont empreintes d'une grande incertitude.

### **1.3.2 Impact sur la Confédération**

La modification de la loi sur l'assurance-chômage<sup>6</sup>, prévoyant que la Confédération rembourse à l'AC les frais effectifs inhérents à la RHT en 2020, est entrée en vigueur le 26 septembre 2020. Par ailleurs, le Parlement a approuvé un crédit extraordinaire en faveur de l'AC qui s'élève au total à 20,2 milliards de francs. Pour l'année 2020, les frais supplémentaires éventuels inhérents à la présente modification de l'ordonnance sont ainsi pris en charge par le budget fédéral ; ils peuvent être absorbés par le crédit approuvé

En 2021, les frais liés à la réduction de l'horaire de travail, et donc les éventuels surcoûts résultant de la présente modification d'ordonnance, seront en principe à nouveau pris en charge par l'AC. Toutefois, avec la modification de la loi susmentionnée, le Parlement a également donné la possibilité à la Confédération d'allouer à l'AC un financement additionnel extraordinaire en 2021 également, si le niveau d'endettement de l'AC menace de dépasser le plafond d'endettement de 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Si cette situation se présentait, le Parlement pourrait décider d'octroyer un crédit correspondant sans qu'une nouvelle modification de loi ne soit nécessaire. D'après les estimations actuelles, les dettes de l'AC devraient s'élever à un peu moins de cinq milliards en 2021, c'est-à-dire en dessous du plafond d'endettement d'un peu plus de huit milliards. Un nouveau financement additionnel de la Confédération ne serait donc pas nécessaire.

---

<sup>6</sup> RS 837.01 ; FF 2020 6685