



Juin 2020

Plan de contrôle stratégique

Lutte contre les abus dans le domaine des indemnités en cas de RHT pendant et après la Covid-19

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Table des matières | 1 |
| Liste des tableaux..... | 1 |
| 1 But du document..... | 2 |
| 2 Situation initiale | 2 |
| 3 Axes stratégiques et objectifs des contrôles..... | 3 |
| 4 Bases | 4 |
| 4.1 Définition de l'abus..... | 4 |
| 4.2 Bases légales..... | 4 |
| 4.2.1 Compétence pour les contrôles auprès des employeurs | 4 |
| 4.2.2 Délais de contrôle et restitutions | 4 |
| 5 Déroulement du processus RHT / Versement d'indemnités en cas de RHT et contrôles | 5 |
| 6 Analyse des risques | 7 |
| 7 Grille quantitative, moyens, communication | 10 |
| 7.1 Grille quantitative | 10 |
| 7.2 Rôles et procédures de contrôle | 12 |
| 7.2.1 ACT, CCh, SECO | 12 |
| 7.2.2 CDF | 14 |
| 7.3 Ressources et rapport coût-bénéfice | 14 |
| 7.4 Communication | 15 |

Liste des tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1: Étapes du processus RHT/Indemnités en cas de RHT | 7 |
| Tableau 2: Risques d'abus typiques..... | 10 |

1 But du document

Le présent concept résume les tâches de contrôle dans le cadre de la lutte contre les abus en matière d'octroi d'indemnités en cas de RHT sur la base de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), de l'ordonnance correspondante (OACI) et de l'ordonnance COVID-19 de l'assurance-chômage (AC) du 20 mars 2020.

Ce concept a pour but :

1. de donner une vue d'ensemble de toutes les étapes de contrôle par tous les acteurs,
2. de présenter la manière d'identifier et de traiter les erreurs et les abus.

2 Situation initiale

Le but de l'indemnité en cas de RHT est de préserver les postes de travail et de prévenir ainsi le chômage. Son versement ne se justifie donc que s'il existe un risque que des postes soient supprimés.

Une indemnité en cas de RHT dédommage une perte d'emploi prévisible. En revanche, les pertes de chiffre d'affaires et le manque à gagner sont à la charge de l'employeur et ne sont pas couvertes par l'assurance-chômage.

Seules les pertes d'emploi temporaires devraient être dédommagées. Cette mesure vise à garantir que l'indemnité en cas de RHT n'engendre pas le maintien indésirable de structures non saines.

Dans le train de mesures ordonnées par le Conseil fédéral, la sécurité de l'emploi dépendait essentiellement de la liquidité des entreprises pour être garantie. Une forte baisse de la demande entraîne de lourdes pertes d'emploi. L'indemnité en cas de RHT est l'instrument principal par lequel l'assurance-chômage agit en quelque sorte comme un stabilisateur économique.

Il est incontestable que l'indemnité en cas de RHT est un instrument essentiel dans la gestion de la crise de la COVID-19 jusqu'à ce jour. En mars, les travailleurs assurés ont perçu pour 1,6 millions de francs d'indemnités RHT, en avril pour près de 1,9 millions de francs, ce qui correspondait ce mois-là à environ 37% de l'ensemble des travailleurs. Le nombre de demandes de réduction de l'horaire de travail (RHT) s'est avéré dix fois plus élevé que lors de la dernière grande crise de 2009.

Ce n'est que dans les prochains mois que l'on saura dans quelle mesure et pour combien de temps les entreprises dépendront des RHT. Comme la situation économique en général, l'ampleur des besoins s'avère très difficile à évaluer et à prévoir. L'indemnité en cas de RHT est comptabilisée mensuellement, tandis que les entreprises ont jusqu'à trois mois après la fin d'une période de décompte pour faire parvenir leur décompte d'indemnités aux caisses de chômage (CCh).

Les mesures du Conseil fédéral visant à soutenir l'économie pendant la pandémie actuelle consistent notamment à faciliter l'accès aux indemnités en cas de RHT. Ces allègements comportent deux éléments essentiels :

1. La « franchise » pour les entreprises a été ramenée à zéro (pas de délai de préavis, pas de jours d'attente).
2. Les catégories de personnes ayant droit aux allègements ont été étendues (personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints occupés dans l'entreprise, travailleurs sur appel, employés temporaires, enseignants et apprentis).

En outre, la procédure dite de « décompte sommaire » a été introduite, ce qui simplifie grandement et accélère considérablement à la fois le préavis de RHT, la demande et le décompte d'indemnité. Les données à vérifier avant l'autorisation d'une RHT étant de ce fait moins nombreuses et le décompte d'indemnité en cas de RHT facilité, les cas peuvent être traités beaucoup plus rapidement. Conformément aux décisions du Conseil fédéral, le but de cette mesure était de garantir aux entreprises, par le biais d'une procédure accélérée, les liquidités mentionnées plus haut pour le paiement des indemnités. Cette procédure est applicable jusqu'au 31 août 2020 dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 AC.

Le confinement lié à la pandémie de coronavirus a déjà entraîné, en termes d'indemnités RHT, des dépenses uniques dans l'histoire de l'assurance chômage suisse (le montant des indemnités versées s'élève actuellement à près de 4,1 milliards de francs). La Confédération doit apporter un soutien financier massif à l'AC afin d'empêcher l'augmentation à long terme du facteur travail pour l'économie du pays. Ce serait le cas si le mécanisme de frein à l'endettement prévu par la LACI devait être activé pour le fonds de l'AC en cas de menace de surendettement. Les contributions à l'AC devraient alors être considérablement augmentées.

Au vu de cette situation initiale, il est nécessaire d'engager plus de ressources pour combattre les abus relatifs aux prestations de l'AC. Le niveau exceptionnel des prestations versées nécessite un renforcement des contrôles. Les abus constatés sont poursuivis d'une part en demandant la restitution des prestations indûment perçues et d'autre part en déposant une plainte pénale.

Même dans les conditions exceptionnelles de la pandémie actuelle, l'État de droit et l'octroi de prestations conformes aux normes applicables doivent être garantis.

3 Axes stratégiques et objectifs des contrôles

- Régularité et légalité de l'utilisation des fonds, l'accent étant mis sur la détection des abus
- Prévention des distorsions de concurrence
- Prise en compte de la situation en matière de risques (volume des paiements et orientation par branche) et du rapport coûts-bénéfices
- Augmentation du nombre de contrôles axés sur les risques par le service de révision AC en raison du volume nettement plus élevé des paiements pendant la pandémie
 - Contrôle des décisions d'octroi d'indemnité en cas de RHT par les autorités cantonales ACt
 - Contrôle auprès des employeurs (CE), y compris contrôle de la caisse de chômage (CCh) dans des cas d'espèce

4 Bases

4.1 Définition de l'abus

La LACI ne donne pas de définition claire du terme « abus ». Toutefois, l'utilisation abusive de prestations est toujours associée à une intention qu'il s'agit de prouver.

4.2 Bases légales

4.2.1 Compétence pour les contrôles auprès des employeurs

Sur la base des art. 28 et 46 LPGA, de l'art. 83 al. 1 let. d et de l'art. 83a al. 3 LACI en liaison avec l'art. 110 al. 4 OACI, « [...] l'organe de compensation [du fonds de l'AC] et les services fiduciaires qu'il désigne contrôlent par sondage les indemnités de réduction de l'horaire de travail [...] versées par l'employeur ».

Outre les autres dispositions de la LACI relatives à l'octroi d'indemnités en cas de RHT (art. 31 ss LACI), les contrôles des indemnités versées en cas de RHT pendant la période COVID-19 doivent avant tout prendre en compte les dispositions de l'ordonnance COVID-19 AC (RS 837.033).

Les instructions pertinentes du bulletin LACI RHT continuent de s'appliquer et sont contraignantes pour les organes d'exécution de la LACI.

En parallèle, la caisse de compensation a émis en continu des instructions complémentaires relatives à l'ordonnance COVID-19 AC. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), en tant que contrôleur final des comptes du fonds AC, a examiné ces instructions dans le cadre de la procédure en cours.

« La perte de travail n'est suffisamment contrôlable que si le temps de travail est contrôlé par l'entreprise » (art. 46b OACI). Celle-ci doit fournir des informations quotidiennes sur les heures de travail des employés concernés par les pertes de travail pour raison économique, y compris les heures supplémentaires éventuelles, les heures perdues pour raison économique et toutes les autres absences telles que les vacances, les maladies, les accidents ou le service militaire.

4.2.2 Délais de contrôle et restitutions

Conformément à l'art. 25 al. 2 LPGA, le droit de demander la restitution s'éteint un an après que l'AC a eu connaissance de cas suspects. Par conséquent, tous les cas signalés par les lanceurs d'alerte doivent être immédiatement contrôlés par le SECO. Le moment du contrôle sur place auprès de l'employeur est déterminant.

Le même article de loi prévoit un délai de prescription absolu de cinq ans pour les restitutions qui ne reposent pas sur une alerte concernant un cas suspect.

5 Déroulement du processus RHT / Versement d'indemnités en cas de RHT et contrôles

En principe, les dispositions de la LACI sur l'octroi d'une indemnité en cas de RHT (art. 31 ss LACI) s'appliquent également pendant la durée de l'ordonnance COVID-19 AC. En revanche, l'ordonnance clarifie ou abroge certaines dispositions des LACI/OACI afin de pouvoir faire face à l'ampleur exceptionnelle de l'octroi des prestations.

Le modèle des « trois lignes de défense » (Three-Lines-of-Defence) applicable dans le cadre de l'AC est également utilisé dans le cadre de la lutte contre les abus. En ce qui concerne l'AC, le système de contrôle interne est considéré dans chaque organe d'exécution de la LACI comme la première ligne de défense. Son application contrôlée par l'organe de compensation est la deuxième ligne de défense. Le CDF et la révision interne du SECO constituent la troisième ligne, dont le rôle est de surveiller les activités de l'organe de compensation. La mise en œuvre du modèle des trois lignes de défense garantit une stratégie de révision coordonnée. Le contrôleur final des comptes de l'AC (CDF) obtient ainsi une assurance suffisante que les prestations de l'AC sont conformes à la loi.

Dans ce contexte, il convient également de considérer que le contrôleur final des comptes, au cours du contrôle ordinaire, doit réagir de manière appropriée en cas d'actes délictueux ou d'infractions à la loi qu'il découvre ou suspecte lors du contrôle final (normes d'audit 240/250).

| Organisa- tion | Description des étapes du processus | Particularités COVID-19 / Contrôles SECO |
|--------------------------|--|---|
| Entreprise | <ul style="list-style-type: none"> • Demande une RHT • Doit s'assurer que tous les employés concernés acceptent la RHT • Annonce la RHT auprès de l'ACt (formulaire de préavis) • Confirme que les informations fournies au moment du préavis sont véridiques | Le délai de préavis pour la réduction de l'horaire de travail a été levé pour les préavis déposés avant la fin du mois de mai. |
| Autorité cantonale (ACt) | <ul style="list-style-type: none"> • Examine si les conditions préalables énoncées dans l'art. 31 ss LACI sont remplies, dans la mesure où elles n'ont pas été abrogées ou modifiées par l'ordonnance COVID-19 • Octroie ou refuse la RHT • Saisit les données correspondantes dans le système informatique (PLASTA) • Décide si une décision est susceptible de recours | La durée d'approbation d'une RHT a été prolongée de 3 à 6 mois. Le SECO vérifie en continu les décisions de l'ACt (chap. 7.2.1) et, si nécessaire, conteste une décision de l'ACt avant qu'elle ne soit juridiquement valable (délai de 30 jours). |
| CDF | <ul style="list-style-type: none"> • Effectue des analyses de données avec les données PLASTA et signale les irrégularités au SECO à des fins de contrôle | Le SECO examine lui-même les irrégularités ou fait appel à d'autres ressorts TC (chap. 7.2-1 / 7.2.2) |

| Organisa- tion | Description des étapes du processus | Particularités COVID-19 / Contrôles SECO |
|-------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Gère la plateforme d'alerte de l'AC¹ et signale ces cas au SECO à des fins de contrôle | <p>Le SECO effectue les analyses préliminaires, détermine la suite des opérations pour chaque cas et effectue des contrôles sur place. (chap. 7.2.1)</p> |
| Entreprise | <ul style="list-style-type: none"> Effectue les contrôles nécessaires sur le temps de travail afin de pouvoir prouver la perte de travail pour raisons économiques Fait valoir la perte de travail pour raison économique (demande et décompte d'indemnité en cas de RHT) Confirme que les informations fournies au moment du préavis sont véridiques Avance l'indemnité en cas de RHT aux employés concernés Paie l'intégralité des cotisations sociales légales et contractuelles pendant la RHT, conformément aux horaires de travail normaux | |
| CCh | <ul style="list-style-type: none"> Contrôle le décompte sur la base des documents fournis par l'entreprise Contrôle la réception de la demande dans les délais (max. 3 mois après la fin de la RHT) Saisit les données dans le système de paiement (SIPAC) Verse l'indemnité en cas de RHT (en règle générale) dans un délai d'un mois après le décompte Rembourse également à l'entreprise les cotisations patronales à l'AVS/AI/APG/AC pour les périodes de perte de travail imputables | <p>Le décompte des indemnités en cas de RHT est simplifiée (un seul formulaire, cinq informations seulement sont requises) ; le délai d'attente est supprimé ; le droit aux indemnités RHT est étendu aux personnes ayant un emploi à durée déterminée, aux personnes en apprentissage, aux personnes employées par une organisation de travail temporaire, aux personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints ou partenaires enregistrés occupés dans l'entreprise et aux personnes travaillant sur appel ; le droit extraordinaire à une indemnité en cas de RHT s'éteint à la fin mai 2020 pour les personnes en apprentissage, les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints ou partenaires enregistrés occupés dans l'entreprise ; les heures supplémentaires existantes ne doivent plus être supprimées avant d'obtenir une indemnité en cas de RHT ; en cas de perte de travail de 85 % ou plus, la durée d'indemnisation maximale est</p> |

¹ www.whistleblowing.admin.ch

| Organisa- tion | Description des étapes du processus | Particularités COVID-19 / Contrôles SECO |
|-------------------|---|--|
| | | <p>supprimée ; les emplois intérimaires ne sont plus pris en compte dans le calcul des indemnités en cas de RHT.</p> <p>Si nécessaire, le SECO vérifie rétroactivement les organes de contrôle en cas d'infraction intentionnelle ou de négligence grave lors d'un versement (chap. 7.2.1)</p> |
| CDF | <ul style="list-style-type: none"> • Effectue des analyses de données dans PLASTA et signale les irrégularités au SECO à des fins de contrôle • Recoupe les données provenant de diverses sources, y compris en dehors de l'AC, et signale les irrégularités au SECO à des fins de contrôle | <p>Mise en œuvre d'une procédure de sondage axée sur le risque pour analyser de manière approfondie des profils de référence irréguliers, indépendamment des annonces d'abus. (chap. 7)</p> |

Tableau 1: Étapes du processus RHT/Indemnités en cas de RHT

6 Analyse des risques

Comme décrit au chapitre 5, le CDF et le SECO collaborent déjà étroitement pour lutter contre les abus. La priorité est mise sur des analyses des données axées sur le risque, permettant d'identifier des profils de référence déjà irréguliers traités en permanence.

Le SECO évalue directement le bien-fondé des alertes dans le cadre des procédures de contrôles et d'analyses (y compris les recherches sur Internet à des fins documentaires, l'analyse des données dans PLASTA/SIPAC, le recoupement des données avec d'autres assurances sociales) selon les délais fixés par la LPGA et détermine la procédure à suivre.

L'analyse des risques basée sur les données étudiées jusqu'à présent² suggère des abus dans les domaines répertoriés ci-dessous.

| Type de risque (potentiel d'abus / constellations de cas) | Évaluation des risques ³ | Mesure (contrôlée par / procédure de contrôle) |
|--|-------------------------------------|--|
| Il est hautement probable que de nombreux décomptes présentent des montants excessifs, tant en termes d'heures perdues que de salaires. Cela vaut en particulier pour les entreprises/branches qui ne connaissent pas bien l'instrument de décompte RHT. La probabilité d'erreurs est plus élevée. | 3*3=9 | Nombre important de cas, suppression partielle relativement élevée des prestations, conséquences financières importantes. (CCh : dans le décompte ; SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |
| Problème habituel du décompte des heures perdues pour des raisons non économiques (maladie, accident, vacances, service militaire). | 3*3=9 | Erreur la plus fréquente, involontaire ou délibérée, conséquences financières importantes (CCh : dans le décompte ; SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |
| Sociétés en liquidation décomptant des indemnités en cas de RHT. | 1*3=3 | Les analyses de données effectuées jusqu'à présent montrent que cela ne se produit pas souvent. La suppression totale des prestations peut cependant avoir des répercussions financières importantes pour le fonds. (CDF. Analyse des données du registre du commerce chap. 7.2.2 ; SECO : en aval du CE chap. 7.2.1) |
| En raison de la grande facilité d'accès aux demandes d'indemnités en cas de RHT, les entreprises invoquent la Covid-19 même si elles ne déclarent aucune heure de travail perdue. Sélection de branches qui ne devraient potentiellement pas être touchées par | 1*3=3 | Nombre de cas probablement faible, en revanche l'absence totale de prestations a un impact majeur pour certains cas individuels. (SECO : analyse des données à l'aide de ses |

² Cette liste n'est pas exhaustive. Des risques encore inconnus peuvent apparaître en cours d'analyse.

³ Probabilité d'occurrence : 1 occurrence faible, 2 occurrence fréquente, 3 occurrence très fréquente
Conséquences financières : 1 impact faible, 2 impact fort, 3 impact particulièrement fort
Risque = probabilité d'occurrence {valeur} * impact {valeur}
Classification : risque faible (jaune <=2), risque moyen (orange 3-6), risque élevé (rouge >= 7)

| | | |
|--|-------|---|
| la crise de la Covid-19 (p. ex. programmation informatique, médias, grandes chaînes de vente à l'emporter, finance et assurances, immobilier, cabinets d'avocats, etc.). | | propres rapports soutenus par SIPAC, étayés par des analyses complémentaires du CDF, chap. 7.2.1/7.2.2) |
| Organes d'exécution décentralisés faisant preuve de négligence grave ou ignorant leurs tâches, en faisant valoir qu'il n'est économiquement pas possible de faire autrement. En conséquence, le fonds subit des pertes se chiffrant en millions en raison de paiements injustifiés. Cela peut se produire aussi bien auprès des ACT (les préavis sont approuvés sans être contrôlés) que des CCh (les paiements sont effectués sans être contrôlés), notamment en raison de pressions politiques dans les cantons. | 1*3=3 | Premièrement, l'argument économique est fallacieux car les organes d'exécution sont précisément là pour fournir les prestations conformément à la loi. Deuxièmement, la procédure sommaire de préavis et de décompte a précisément été introduite dans le but de simplifier l'exécution. (SECO : contrôle basé sur les résultats des CE (chap. 7.2.1) |
| Les entreprises de droit public se voient accorder des indemnités en cas de RHT même si le risque de perte d'emploi est nul. | 2*1=2 | Les entreprises de droit public ont déposé de nombreuses demandes de chômage partiel. Toutefois, le SECO avait déjà fait recours contre ces préavis afin d'empêcher des versements injustifiés. (CCh : décision sur le recours du SECO ; SECO : contrôles dans le cadre de la procédure en cours, chap. 7.2.1) |
| Un montant forfaitaire sert de cadre de référence – en lieu et place du salaire habituel – au décompte des indemnités en cas de RHT concernant les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints occupés dans l'entreprise. Il est probable que dans certains cas, le salaire habituellement gagné soit décompté au lieu de la somme forfaitaire à prendre en compte. | 2*1=2 | Même si cela se produit fréquemment, le nombre de cas relativement petit par rapport à l'ensemble des personnes indemnisées n'a pas un impact très important. (CCh : dans le décompte ; SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |
| Les salariés qui travaillent sur appel ne peuvent être indemnisés que s'ils ont été employés par l'entreprise pendant au moins six mois avant l'introduction de la RHT. Il est probable que cette nuance ne soit pas prise en compte dans chaque cas. | 1*1=1 | Les travailleurs sur appel sont mal payés. Même si le nombre de cas devait être élevé, l'impact est plutôt faible. (CCh : dans le décompte ; SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |
| Versements en double : les personnes assurées reçoivent déjà l'IC, les entreprises reçoivent l'AIT ou l'AFO et pourtant les mêmes assurés figurent toujours dans le décompte des indemnités en cas de RHT. | 1*1=1 | Dans l'ensemble, le nombre de cas devrait être faible et leur impact donc limité. Doit plutôt être couvert par les |

| | | |
|---|-------|---|
| | | procédures analytiques de contrôle. (SECO : propres analyses de données soutenues par le CDF, chap. 7.2.1/7.2.2) |
| Les entreprises saisonnières facturent les indemnités en cas de RHT après la fin de la saison. | 1*1=1 | Dans l'ensemble, le nombre de cas devrait être faible et leur impact donc limité. Doit plutôt être couvert par les procédures analytiques de contrôle. (CCh : dans le décompte ; SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |
| Entreprises essayant d'obtenir à la fois les indemnités en cas de RHT et les indemnités selon la CEE. | 1*1=1 | Les personnes vulnérables et les personnes en quarantaine sont les premières touchées (CDF : analyses des données, chap. 7.2.2) |
| Une relation de travail résiliée est encore décomptée en RHT et l'employée ou l'employé ne quitte l'entreprise qu'après la fin de la RHT. | 1*1=1 | Un petit nombre de cas, faible impact financier (SECO : CE en aval, chap. 7.2.1) |

Tableau 2: Risques d'abus typiques

7 Grille quantitative, moyens, communication

7.1 Grille quantitative

Ces dernières années, le SECO contrôlait entre 50 et 150 entreprises par an.

Actuellement, le SECO fait face à une centaine de signalement d'abus, transmis via la plateforme des lanceurs d'alerte du CDF, la ligne d'assistance téléphonique Corona du SECO et directement auprès du service de révision de l'AC. On peut supposer que ce nombre atteindra 300 à 400 d'ici la fin de la période d'application du règlement Covid-19 AC (31.08.2020). Ces cas font déjà l'objet d'une enquête, incluant un contrôle sur place.

Les analyses de données spécifiquement axées sur les types de risques indiqueront encore une grande quantité de nouveaux cas. Ceux-ci seront contrôlés par sondage selon une approche axée sur les risques. Actuellement, l'ampleur de ces contrôles est estimée à environ 2500 (précision +/- 30%) auxquels s'ajoutent les signalements d'abus à investiguer. Cette importante quantité de cas permettra de garantir la conformité juridique.

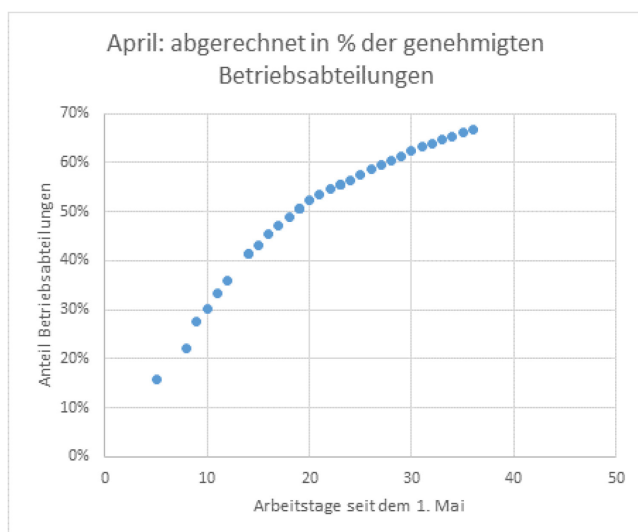
Comment allons-nous identifier ces quelque 2500 cas supplémentaires à contrôler ? Ce nombre est établi à l'aide d'une formule permettant de déterminer une taille d'échantillon pondérée (n) :

$$n = \frac{1}{e^2 / [t^2 * p * (1-p)] + 1 / N}$$

Nous émettons les hypothèses suivantes :

Taille de la population N = 152 000 = 80% des quelque 190 000 entreprises avec préavis qui établissent effectivement un décompte ; niveau de confiance t = 75% ; intervalle de confiance e = 0,5% ; probabilité p = 95%.

Même si ces quelque 190 000 entreprises soumettent un préavis pour une indemnité en cas de RHT, toutes n'établissent pas forcément de décompte. En raison du trafic actuel des paiements, nous supposons un taux de décompte d'environ 75%-80%. Pour le mois mars 2020, environ 67% des départements d'entreprises approuvés ont fait l'objet d'un décompte à ce jour, mais les factures sont toujours en suspens auprès de la CCh.



Dans la situation actuelle, nous proposons d'utiliser une représentativité moyenne du sondage avec un niveau de confiance de 75%. En parallèle, pour réduire autant que possible le risque d'erreur, un intervalle de confiance de 0,5% est appliqué.

Habituellement, lorsque le nombre d'erreurs augmente, on procède à un échantillonnage supplémentaire, ce qui en améliore automatiquement la représentativité et donc le niveau de confiance. C'est pourquoi la précision actuelle du sondage est de +/- 30%. Selon notre expérience, la probabilité que les décomptes se font correctement est de 95%.

7.2 Rôles et procédures de contrôle

Les contrôles se font à deux niveaux :

- le contrôle des organes d'exécution
- le contrôle auprès des employeurs

7.2.1 ACT, CCh, SECO

Décisions de l'ACT

Dans le cadre de ses tâches de surveillance prévues par l'art. 83 al. 1 let. I LACI, l'organe de compensation de l'assurance-chômage doit contrôler les décisions de l'ACT. Le contrôle de la légalité des autorisations RHT permet de s'assurer que le droit est appliqué de manière uniforme et correcte dans toute la Suisse. Le but de ces contrôles en amont est d'empêcher tout versement illégal au départ.

Toutefois, à partir d'avril 2020, en raison du nombre élevé de cas, le SECO n'a pas pu examiner tous les préavis de RHT dans leur intégralité comme il le fait habituellement mais il a contrôlé ces préavis en fonction des risques n'entraînant aucune perte d'emploi immédiate à ce moment-là (notamment dans les entreprises de droit public). En particulier, les entreprises où des postes de travail n'étaient pas immédiatement menacés ont été annoncées au Service juridique de l'organe de compensation pour obtenir plus de précisions.

Les contrôles en aval n'ont guère de sens, puisque la décision de l'ACT ne peut pas être révisée une fois que la décision est juridiquement valable et qu'un tel contrôle ne représente aucune valeur ajoutée pour les cantons.

Les ACT elles-mêmes remplissent également une fonction importante : elles n'autorisent pas les préavis de RHT lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions requises.

S'il s'avère, dans le cadre d'un CE, qu'une ACT a approuvé une RHT en faisant preuve d'une négligence grave ou de manière intentionnelle, le SECO a le devoir de contrôler l'ACT en aval à cet égard. Dans ces cas-là, l'organe d'exécution est le cas échéant responsable vis-à-vis du fonds pour les prestations que l'entreprise a reçues de bonne foi.

Contrôles auprès des caisses de chômage (CCh)

Les CCh remplissent une fonction importante dans la prévention des paiements illégaux. Avant de verser une indemnité en cas de RHT, elles vérifient les informations fournies par les entreprises sur leur décompte et, si nécessaire, enquêtent pour s'assurer que ces informations s'appuient sur les documents d'exploitation.

S'il s'avère, dans le cadre d'un CE, qu'une ACT a approuvé une RHT en faisant preuve d'une négligence grave ou de manière intentionnelle, le SECO a le devoir de contrôler l'ACT en aval à cet égard. Dans ces cas-là, l'organe d'exécution est responsable vis-à-vis du fonds pour les prestations que l'entreprise a reçues de bonne foi.

Contrôles auprès de l'employeur (CE)

Les inspections sur place sont essentielles pour contrôler efficacement les abus. Les CCh sont largement tributaires de l'honnêteté des entreprises à dédommager car elles n'ont accès qu'aux documents que celles-ci doivent présenter conformément au formulaire de décompte.

Pour un CE, l'organe de compensation du fonds a en revanche une compétence juridique. Lorsqu'un abus est signalé dans ce cadre, le SECO procède à un contrôle approfondi des documents de l'entreprise sur place. Ce contrôle vise en particulier les heures de travail.

La préparation d'un contrôle sur place implique, en principe, un examen de tous les documents disponibles détenus par les autorités concernées. Le risque que l'ACt et/ou la CCh aient commis des erreurs ayant entraîné des paiements indus est ainsi couvert.

Le CE dispose de listes détaillées, sur la base desquelles les inspecteurs effectuent leurs contrôles.

Il faut d'abord et avant tout traiter les abus signalés. Les organes d'exécution sont aussi impliqués et ils doivent annoncer au SECO toute entreprise qui, suite aux conclusions de la CCh sur les paiements, doit se soumettre à un contrôle approfondi. Il s'agit de sélectionner des cas dont le profil de décompte contient des irrégularités nécessitant une clarification. Afin de pouvoir sélectionner ces cas, le SECO dispose de rapports (enquêtes) dans SIPAC qui peuvent être utilisés pour interroger certains paramètres (propre analyse des données).

Les inspecteurs vérifient la conformité des heures de travail perdues réclamées, que ce soit au siège de l'entreprise ou à l'endroit où les documents opérationnels pertinents sont disponibles (p. ex. dans les locaux de la fiduciaire, au service de comptabilité d'une association, etc.).

« La perte de travail n'est suffisamment contrôlable que si le temps de travail est contrôlé par l'entreprise » (art. 46b OACI). Celle-ci doit fournir des informations quotidiennes sur les heures de travail des employés concernés par les pertes de travail pour raisons économiques, y compris toutes les heures supplémentaires, les heures perdues pour des raisons économiques et toutes les autres absences telles que les vacances, les maladies, les accidents ou le service militaire.

En principe, la forme sous laquelle le contrôle du temps de travail est documenté est très libre. Il peut faire l'objet d'une déclaration manuscrite, d'une carte de pointage ou de documents électroniques. Même un calendrier Outlook détaillé peut constituer un outil de contrôle suffisant du temps de travail.

Les employeurs sont sensibilisés à la nécessité de contrôler les heures de travail, notamment dans les autorisations de l'ACt sous la rubrique « Informations importantes » et dans le service d'information « Indemnisation en cas de RHT ». Sur le formulaire de préavis de RHT, l'employeur confirme également par sa signature qu'il doit contrôler le temps de travail de manière détaillée.

S'il est impossible de vérifier les heures de travail perdues lors du contrôle auprès de l'employeur, la demande d'indemnités en cas de RHT doit être refusée.

Les chiffres de vente ne permettent pas de vérifier la plausibilité des heures de travail perdues car il n'est pas possible de les mettre en relation directe avec les heures de travail individuelles perdues par chaque employé.

L'employeur reçoit le résultat du contrôle si possible dans les 30 jours sous la forme d'un rapport (aucune objection) ou d'une décision envoyée en recommandé (restitution). La caisse de chômage compétente en reçoit une copie.

La décision de restitution doit être accompagnée des décomptes corrigés, dont le montant à rembourser est visible. Les objections plus détaillées sont consignées sous forme d'annexes.

Si l'inspecteur peut prouver que les prestations d'assurance ont été obtenues de manière abusive, il demandera à ce qu'une plainte pénale soit déposée.

7.2.2 CDF

Conformément à la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le CDF, l'instance parlementaire suprême de contrôle financier de la Confédération, apporte son soutien à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral dans leurs rôles de surveillance. Conformément à l'art. 118 OACI, le CDF est le réviseur des comptes du fonds de l'AC et agit donc en tant que contrôleur final.

C'est pourquoi le CDF soutient le SECO dans sa fonction de surveillance depuis le mois de mars 2020, notamment par des analyses et des recoupements de données lorsque le service de révision de l'AC ne dispose pas de base légale pour de telles analyses.

De cette manière, le CDF s'assure également, en tant que contrôleur final des comptes du fonds, que le service de révision lui donne suffisamment de garanties que les indemnités octroyées en cas de RHT sont légales.

7.3 Ressources et rapport coût-bénéfice⁴

Les ressources disponibles ne permettent pas de contrôler les cas décrits dans la grille quantitative (chap. 7.1) dans un délai raisonnable (max. deux ans après le versement). Au vu des capacités actuelles, renoncer au délai absolu de prescription (chap. 4.2.2, 5 ans) ne suffirait pas non plus à effectuer tous ces contrôles. Il existe par ailleurs un intérêt politique à obtenir des résultats de contrôle concluants le plus rapidement possible.

Par conséquent, il est nécessaire d'engager temporairement des inspecteurs supplémentaires (experts légaux) pour contrôler les employeurs et des avocats pour accompagner toute procédure judiciaire. Les ressources doivent être trouvées par le biais d'un appel d'offres OMC.

Afin de pouvoir réaliser les contrôles mentionnés au chap. 7.1 dans un délai de 2 ans, 15 inspecteurs et 7 juristes sont nécessaires pour renforcer l'équipe du service de révision.

Les frais encourus pour engager ces experts externes sont de 13,5 à 25 millions de francs suisses, avec une marge d'erreur de +/- 30% (voir 7.1).

L'expérience acquise auprès des CE après la crise financière permet d'anticiper des restitutions pour un montant d'environ 90 millions de francs suisses. On peut donc en déduire qu'environ 80% de ces restitutions seront aussi effectivement reversées au fonds AC. Cela se fait principalement par le biais d'accords de paiement échelonné

⁴ L'évaluation détaillée du rapport coût-bénéfice se trouve dans les chapitres 8 à 10 du plan d'action et de gestion.

afin de garantir le maintien des postes de travail dans les entreprises financièrement faibles. En outre, les CCh peuvent décompter les restitutions des prestations en souffrance.

Le nombre exceptionnellement élevé de paiements consécutifs au programme RHT justifie l'utilisation exceptionnelle de ressources supplémentaires afin d'être sûr de la conformité juridique des prestations accordées et de pouvoir lutter contre les abus éventuels. Il s'agit également de donner un signal pour l'avenir en minimisant le nombre d'abus potentiels.

7.4 Communication

Le SECO communiquera régulièrement les résultats de ses contrôles au public. Cela encouragera également la prévention et la réduction des abus dans le futur.