Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

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

TCRD, 16 août 2024

Concept de révision stratégique

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

Table des matières

1 But du document ... 3
2 Situation initiale ... 3
3 Objectif des contrôles ... 4
4 Bases légales ... 5
4.1 Compétences pour les CE ... 5
4.2 Délais de contrôle et restitutions ... 5
5 Déroulement du processus RHT ... 5
6 Stratégie dans la lutte contre les abus ... 9
6.1 Les différents types d'annonces et de révisions ... 10
6.1.1 Révisions orientées risque ... 10
7 Déroulement des contrôles ... 12
7.1 Déroulement des contrôles ... 12
8 Mise en vigueur ... 13
9 Liste des abréviations ... 13

Liste des tableaux

Tableau 1 Déroulement du processus de demande de la RHT ... 5
Tableau 2 Type ou sources de révisions ... 10
Tableau 3 Répartition des RHT perçues et le nombre d'entreprises ayant commis un abus jusqu'en mai 2024 ... 11
Tableau 4 Résumé de la stratégie ... 12

Liste des figures

Figure 1 Aperçu du déroulement et des acteurs dans l'exécution et la surveillance ... 9
Figure 2 Etapes de contrôle et types de contrôle ... 12

1 But du document

Lors de la pandémie de COVID-19 dès mars 2020, nombre d'entreprises ont vu leur activité économique ralentie voire stoppée. Dès lors, le Conseil fédéral a ordonné plusieurs mesures afin de garantir, au maximum, la sécurité de l'emploi. Les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) visent à couvrir temporairement une part des salaires dus par les employeurs lorsque leurs employés sont affectés par une baisse d'activité. Lors de la pandémie, le nombre de demandes d'IRHT déposées a été historiquement élevé. Dès lors, les dépenses sont sans précédents dans l'histoire de l'assurance-chômage, atteignant 16 milliards de francs.

Sur la base de la loi sur l'assurance-chômage (AC), de l'ordonnance correspondante (OACI) et de l'ordonnance COVID-19 de l'AC du 20 mars 2020, le service de révision de l'assurance-chômage (TCRD) est chargé de vérifier la légalité dans la perception de l'IRHT. L'objectif dans le présent document sera d'exposer, dans un premier temps, la situation initiale en termes d'IRHT. Cette section comprendra une définition de l'IRHT ainsi qu'un rappel des mesures prises par le Conseil fédéral durant la pandémie (section 2). La section 3 abordera quant à elle les objectifs généraux des contrôles, ainsi que ceux spécifiques à la période de COVID-19. La section 4 sera dédiée aux bases légales sur lesquelles reposent les contrôles employeurs (CE). La section 5 détaillera ensuite le processus de RHT et du décompte IRHT. Plus précisément, l'on y décrira les étapes de préavis puis la procédure de décompte. Dans la section 6, l'on exposera les deux axes stratégiques utilisés pour établir une liste d'entreprises qui risquent de commettre un abus. Enfin, dans la section 7, l'on exposera le déroulement des contrôles.

2 Situation initiale

Instrument indispensable dans le soutien des entreprises notamment en période de crise, l'IRHT s'obtient toutefois dans un cadre délimité. Ainsi, il s'agit d' « un instrument prévu par la loi sur l'assurance-chômage (LACI) permettant de couvrir une partie des coûts salariaux des entreprises concernées par une réduction de l'horaire de travail, offrant ainsi une alternative aux licenciements que celle-ci pourrait entrainer[1]. » Ainsi, l'IRHT n'a pas pour but de combler une perte de chiffre d'affaires ou de manque à gagner, ceux-ci sont à la charge de l'employeur et ne sont pas couverts par l'assurance-chômage (AC). La sécurité de l'emploi dépend notamment des liquidités des entreprises. Ainsi, dans le corpus des mesures ordonnées par le Conseil Fédéral, et dans la mesure du possible, le maintien de l'emploi a été ordonné. En ce sens, les mesures du Conseil fédéral visant à soutenir l'économie pendant la pandémie consistaient notamment à faciliter l'accès aux indemnités en cas de RHT. Ces allègements comportaient deux éléments essentiels :

[1] Chômage partiel pendant la crise du coronavirus, rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 octobre 2023, chap. 1.1, p.4.

1. La « franchise » pour les entreprises avait été ramenée à zéro. Cela signifie qu'il n'y avait pas de délai de préavis ni de jours d'attente
2. Les catégories de personnes ayant droit aux indemnités avaient été étendues (personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints occupés dans l'entreprise, travailleuses et travailleurs sur appel, employées et employés temporaires, enseignantes et enseignants, apprenties et apprentis)

En outre, la procédure dite de « décompte sommaire » avait été introduite. Celle-ci simplifiait grandement et accélérait considérablement à la fois le préavis de RHT, la demande et le décompte d'indemnité. Ainsi, les données à vérifier avant l'autorisation d'une RHT étant de ce fait moins nombreuses et le décompte d'IRHT facilité, les cas pouvaient être traités 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. Cette procédure a été appliquée jusqu'au 31 mars 2022 dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 de l'AC.
Grâce à ces mesures, un nombre exceptionnel d'IRHT a été accordé, entraînant également des coûts historiquement élevés pour l'AC. Ceux-ci s'élèvent à environ 16 milliards de francs. Ainsi, la Confédération a dû apporter un soutien financier massif à l'AC afin d'atténuer les conséquences économiques.

Au vu de cette situation initiale, il a été nécessaire d'engager plus de ressources pour combattre les abus relatifs aux prestations de l'AC. En effet, le niveau exceptionnel des prestations versées a nécessité un renforcement des contrôles afin de garantir une utilisation appropriée des fonds publics. Les abus constatés engendrent, d'une part, la restitution des prestations indûment perçues et, d'autre part, le dépôt d'une plainte pénale. Même dans des conditions exceptionnelles, l'État de droit et l'octroi des prestations conformément aux normes applicables doivent être garantis.

3 Objectif des contrôles

L'objectif des contrôles est de mettre en exergue les cas où la perception d'IRHT s'est faite de manière abusive.

Sous-objectifs des contrôles

- Contrôler la conformité de l'utilisation des fonds aux normes en vigueur
- Prévention des distorsions de concurrence
- Prise en compte de la situation en matière de risques (volumes des paiements et orientation par branche) et du rapport coûts-bénéfices

Sous-Objectifs des contrôles en période de COVID-19

Le COVID-19 a engendré une augmentation significative du volume des demandes d'IRHT. Cela s'est traduit par un nombre de demandes et de paiements plus élevé. Le service de révision de l'AC a, conséquemment, augmenté le nombre de contrôles. Concrètement, cela signifie qu'en termes stratégiques l'on s'axe sur :

- Le contrôle des décisions d'octroi d'indemnité en cas de RHT par les autorités cantonales (ACt)
- Les CE, y compris le contrôle des CCh

Les contrôles s'effectuent par le biais de :

- L'analyse de données (e.g. consultation de données et d'informations disponibles dans le dossier de demande d'IRHT)
- Renseignement d'origine sources ouvertes (OSINT)[2]
- Forensics informatique (e.g. analyse du matériel informatique de l'entreprise tels que disques durs ou serveurs)

4 Bases légales

4.1 Compétences pour les CE

Sur la base des art. 28 et 46 LGPA, 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 de l'assurance-chômage et les bureaux fiduciaires qu'il a mandatés contrôlent périodiquement par sondages auprès des employeurs les indemnités versées en cas de réduction de l'horaire de travail ou en cas d'intempéries[3]. ».

Outre les autres dispositions de la LACI relatives à l'octroi d'indemnité en cas de RHT (art. 31 ss LACI), les contrôles d'indemnités versées en cas de RHT pendant la période COVID-19 doivent avant tout prendre en compte les dispositions de l'ordonnance COVID-19 (RS 837.033)[4].En parallèle, les organes d'exécution ont émis en continu des instructions complémentaires relatives à l'ordonnance COVID-19 AC.

Des informations de la part de l'entreprise doivent être fournies afin que la perte de travail puisse être établie. Ainsi, « [l]a perte de travail n'est suffisamment contrôlable que si le temps de travail est contrôlé par l'entreprise » (art. 46b OACI). Les entreprises doivent donc impérativement fournir des informations quotidiennes sur les heures de travail des employées et employés concernés par les pertes de travail pour des raisons économiques.

4.2 Délais de contrôle et restitutions

Conformément à l'art. 25 al. 2 LPGA, « [l]e droit de demander la restitution s'éteint trois ans après le moment où l'institution d'assurance a eu connaissance du fait, mais au plus tard 5 ans après le versement de la prestation. Si la créance naît d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, celui-ci est déterminant. »

5 Déroulement du processus RHT

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 de la LACI et de l'OACI afin de pouvoir faire face à l'ampleur exceptionnelle de l'octroi des prestations.

Tableau 1 Déroulement du processus de demande de la RHT

---

[2] L'OSINT est une méthode qui permet de recueillir des informations saillantes à partir d'une variété de sources accessibles au public telles que les médias sociaux, des articles de presse, des sites gouvernementaux, etc. La collecte de ces données peut se faire manuellement ou par le biais d'outils de collecte automatisés. Pour plus d'informations, consultez le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : Open-source intelligence | data.europa.eu

[3] RS 837.02 - Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage | Fedlex

[4] RS 837.033 - Ordonnance COVID-19 assurance-chômage | Fedlex

Etape	Organisation	Description du processus	Particularités COVID-19 / SECO
Préavis	Entreprise	1. Demande la RHT à l'ACt 2. Détermine quels sont les employés pour lesquels une demande peut être faite 3. Dépose une demande de préavis de RHT : par le biais d'un formulaire auprès de l'ACt 4. Confirme que les informations fournies au moment du préavis sont véridiques	Le délai de préavis pour la RHT a été levé pour les demandes déposées avant la fin du mois de mai 2020
	Autorité cantonale (ACt)	1. Examine si les conditions préalables énoncées dans l'art. 31 ss LACI sont remplies, sauf si elles ont été abrogées ou modifiées par l'ordonnance COVID-19 2. Octroie ou refuse la RHT 3. Saisit les données correspondantes dans le système d'information en matière de placement et de statistiques du marché du travail (PLASTA)	La durée d'approbation d'une RHT avait été prolongée de 3 à 6 mois Le SECO vérifie en continu les décisions de l'ACt. Si cela est nécessaire, le SECO conteste une décision de l'ACt avant qu'elle ne soit juridiquement valable (délai de 30 jours)[5]
	Contrôle des finances (CDF)	1. Effectue des analyses de données PLASTA et signale les irrégularités au SECO à des fins de contrôle 2. Gère la plateforme de whistleblowing de l'AC et signale ces cas au SECO à des fins de contrôle	Le SECO examine lui-même les irrégularités ou fait appel à d'autres services du centre de prestations TC
	Entreprise	1. Procède aux contrôles nécessaires sur le temps de travail afin de pouvoir prouver la perte de travail pour raisons économiques 2. Fait valoir la perte de travail pour raison économique	

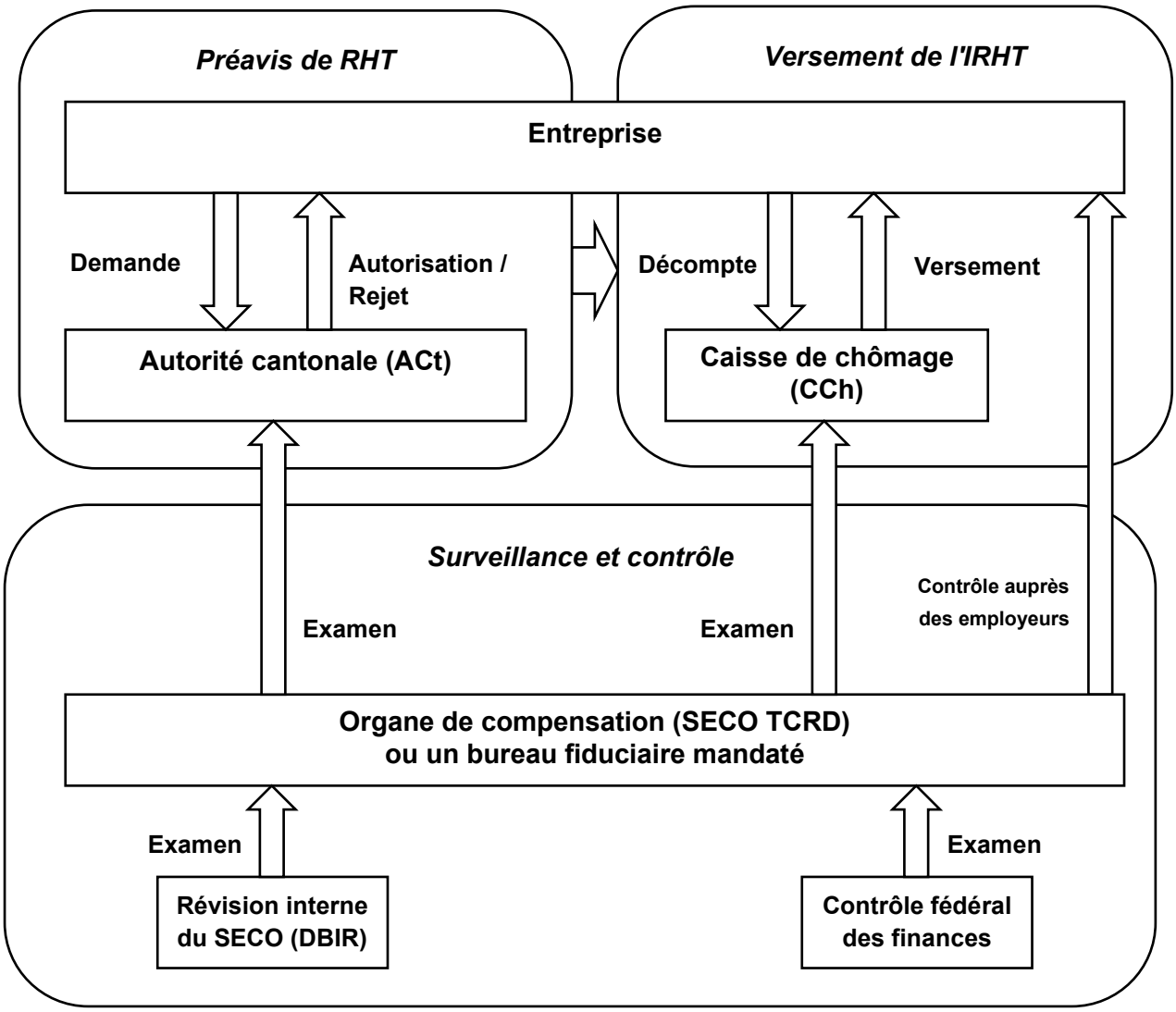
[5] Art. 83 de la LACI et 109 OACI

		3. Confirme que les informations fournies au moment du préavis sont véridiques 4. Avance l'indemnité en cas de RHT aux employés concernés 5. Paie l'intégralité des cotisations sociales légales et contractuelles pendant la RHT, conformément aux horaires de travail normaux (e.g. LPP)	
Demande de décompte	CCh	1. Contrôle le décompte sur la base des documents fournis 2. Contrôle la réception de la demande dans les délais (max. 3 mois après la fin de la RHT) 3. Saisit les données dans SIPAC 4. Verse l'indemnité en cas de RHT, généralement, dans un délai d'un mois après le décompte 5. Rembourse les cotisations patronales à l'AVS/AI/APG/AC pour les périodes de perte de travail imputables	Entre mars et septembre 2020: Le décompte des RHT a été simplifié Le délai d'attente a été supprimé Le droit aux indemnités RHT a été étendu aux personnes ayant un emploi à durée déterminée, aux apprentis, aux personnes employées par des organisations de travail temporaire, aux personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et conjoints ou partenaires enregistrés, aux personnes travaillant sur appel 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 supprimée

			Les emplois intérimaires ne sont plus pris en compte dans le calcul des indemnités en cas de RHT Si nécessaire, le SECO vérifie rétroactivement les organes de contrôle en cas d'infraction intentionnelle ou de négligence grave lors d'un versement.
	CDF	1. Effectue des analyses de données dans PLASTA et signale des irrégularités au SECO à des fins de contrôle 2. 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	Mise en œuvre d'une d'un échantillonnage axé sur le risque pour analyser de manière approfondie des profils de référence irréguliers, indépendamment des annonces d'abus

L'on peut schématiser le déroulement d'une demande, du versement et du contrôle de l'IRHT comme suit :

Figure 1 Aperçu du déroulement et des acteurs dans l'exécution et la surveillance



Source : Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, 2023

6 Stratégie dans la lutte contre les abus

Dans la lutte contre les abus, le SECO analyse systématiquement l'ensemble des cas qui lui sont signalés, qu'ils émanent du CDF, des CCh ou de personnes tierces. En parallèle de ce travail de traitement des signalements, une stratégie complémentaire, orientée risque a été développée. Pour des impératifs liés à la tactique de contrôle, il n'est pas possible d'en détailler l'intégralité. Toutefois, il convient de mentionner que cette stratégie repose sur deux axes principaux que nous évoquerons au point 6.1.1.

6.1 Les différents types d'annonces et de révisions

Chaque mois, le SECO publie ses chiffres vis-à-vis des abus dans le monitoring des perceptions indues. Comme l'on peut le constater dans le monitoring, l'on distingue quatre sources/types de cas d'abus. On peut les résumer comme suit :

Tableau 2 Type ou sources de révisions

Type	Description
Annonces d'abus	Il s'agit des cas d'abus directement signalés par le CDF. Comme évoqué dans le Tableau 1, ce dernier gère les alertes issues de sa plateforme et les transmet au SECO
Annonces orientées risque	Il s'agit des cas relayés par l'AC ou par des personnes tierces. Par exemple, un ancien employé qui a assisté à une fraude de la part de son employeur
Révisions en sus	C'est notamment le cas pour les entreprises qui ont différents secteurs, décomptés auprès de la CCh. Par conséquent, un signalement d'abus peut donner lieu à plusieurs révisions dans la même entreprise.
Révisions orientées risque[6]	Le SECO a établi une stratégie orientée risque basée sur deux axes. Premièrement, un axe orienté risque où l'on a établi des critères logiques qui, une fois remplis, mènent vers des entreprises suspectes d'un abus. Deuxièmement, l'on a établi une analyse statistique qui a permis de déterminer quelles variables augmentent le risque d'abus. L'on détaillera plus précisément ces axes à la section 6.1.1

6.1.1 Révisions orientées risque

Le SECO a établi une liste d'entreprises présentant un risque élevé, en s'appuyant sur deux axes d'analyse. Le premier repose sur des critères fondés sur l'expérience de terrain et des considérations logiques. Six critères ont ainsi été définis pour identifier les entreprises à risque[7]. Le second axe se base sur des analyses statistiques. L'objectif était de déterminer si certaines variables pouvaient avoir un rôle explicatif dans l'occurrence des abus, en testant l'existence d'une association statistique. Il est important de noter que les statistiques et les critères ont été élaborés sur la base des données disponibles entre le 16 mai 2020 et le 31 décembre 2022. La liste d'entreprises orientées risque et les calculs effectués ont

[6] Plus de détails à la section 6.1.1.

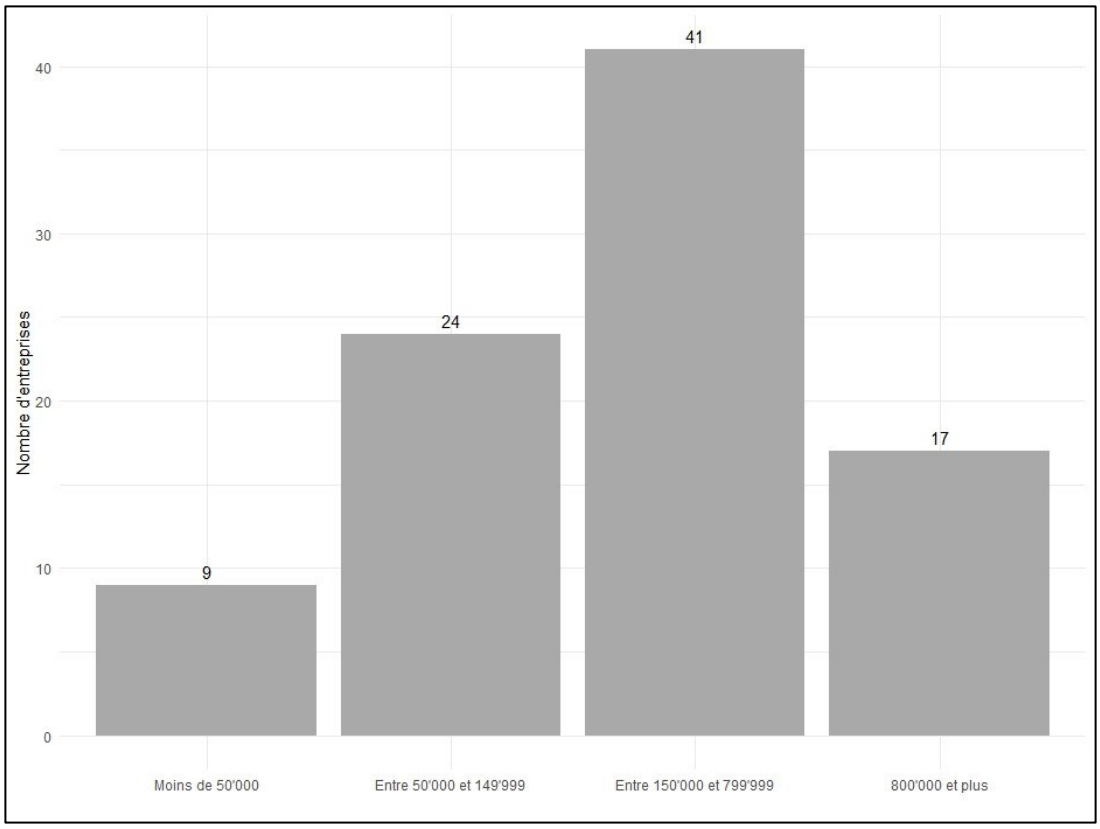
[7] Les critères ne sont pas publiés en raison des impératifs liés à la tactique de contrôle. Ces critères ont été validés par la Révision interne du SECO.

été réalisés sur l'ensemble des entreprises ayant fait une demande d'IRHT (167 000 entreprises concernées).

Le premier axe renvoie à des critères logiques basés sur l'expérience du terrain. En raison de leur caractère sensible, les dévoiler permettrait aux entreprises de les éviter, raison pour laquelle ils ne sont pas divulgués publiquement. Toutefois, ceux-ci ont été soumis à la Révision interne du SECO à des fins de contrôles. Cette dernière a approuvé cette stratégie.

En guise de complément aux critères, des analyses statistiques ont été effectuées afin de renforcer notre stratégie dans la lutte contre les abus. Les tests n'ayant pas été concluants, l'on a intégré un facteur relatif au montant d'IRHT perçu. En effet, la majorité des entreprises ayant commis un abus ont perçu plus de 150 000CHF :

Tableau 3 Répartition des IRHT perçues et le nombre d'entreprises ayant commis un abus jusqu'en mai 2024



Minimum	1er quartile	Médiane	Moyenne	3ème quartile	Maximum
11 707	104 448	224 073	750 723	531 054	25 879 086

Source : Auditmanager et Lamda ; N= 92

Au vu des éléments évoqués ci-dessus, une liste d'entreprises a été créée avec 3 degrés de priorité dans les contrôles :

Tableau 4 Résumé de la stratégie

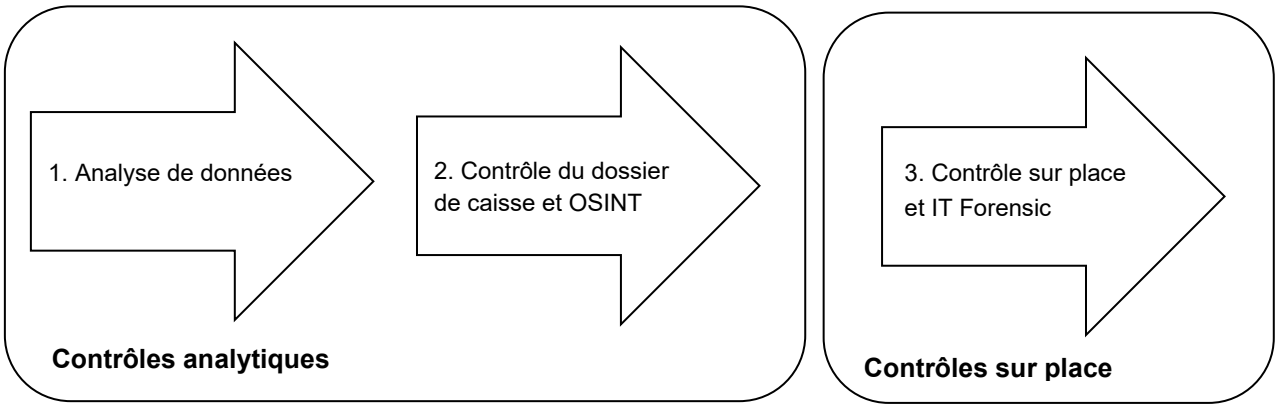
Type/critère[8]	Nombre d'entreprises concernées
Entreprises ayant perçu 150 000 CHF ou plus	16 276
Priorité 1 : entreprises remplissant 6 critères simultanément	159
Priorité 2 : entreprises remplissant le critère 1 et/ou 2 et/ou 3	143
Priorité 3 : entreprises remplissant les critères 4, 5 et 6	4389
Nombre total d'entreprises concernées et qui feront l'objet d'un contrôle	4691

7 Déroulement des contrôles

7.1 Déroulement des contrôles

Une fois un signalement reçu, ou une entreprise déterminée comme à risque selon les critères évoqués au point 6.1.1, les cas sont attribués à une contrôleuse ou contrôleur pour consultation. Une analyse est effectuée pour déterminer si un examen approfondi est nécessaire. Il s'agit de contrôles analytiques. S'il est estimé qu'un contrôle plus approfondi est nécessaire, les auditrices et auditeurs se rendent sur place, au siège de l'entreprise, afin de faire des analyses minutieuses. Pour schématiser, l'on peut décrire les contrôles au sein du service de révision comme suit :

Figure 2 Etapes de contrôle et types de contrôle



[8] Voir tableau 3

8 Mise en vigueur

Le présent concept est applicable par les collaboratrices et collaborateurs du TCRD et de son prestataire externe, Ernst&Young, à partir du 1er septembre 2024.

Jean-Christophe Lanzeray
Chef du Service de révision TCRD

Natalia Aravena
Data Scientist

9 Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACt	Autorité cantonale
CCh	Caisse de chômage (privée ou publique)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Contrôle employeuses et employeurs
IRHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
OSINT	Renseignement d'origine sources ouvertes
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistiques du marché du travail
RHT	Réduction de l'horaire de travail
SECO	Secrétariat d'État à l'économie