



**Rapport explicatif
concernant la modification de la loi fédérale sur
l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas
d'insolvabilité (LACI) – Financement additionnel de
l'assurance-chômage**

du 1 juillet 2020

Aperçu

Conséquence de la crise du coronavirus, l'assurance-chômage a besoin d'un financement additionnel extraordinaire de la Confédération.

Situation

En raison de la crise du coronavirus, l'assurance-chômage est financièrement mise à contribution dans une ampleur sans précédent. Pour 2020, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires découlant du coronavirus de plus de 20 milliards de francs. Le recours marqué à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, en particulier, contribue à aggraver rapidement la situation financière de l'assurance-chômage. Étant donné que la loi sur l'assurance-chômage prévoit un frein à l'endettement, sans apports financiers rapides de la Confédération il faudrait relever le taux des cotisations salariales au 1^{er} janvier 2021.

Contenu de l'avant-projet

L'objectif du présent avant-projet est de créer une base légale prévoyant un financement additionnel extraordinaire de l'assurance-chômage par la Confédération en 2020. Ce financement extraordinaire doit permettre d'éviter que le fonds de compensation de l'assurance-chômage atteigne le plafond de la dette d'environ 8 milliards de francs à la fin de l'année 2020. À cette fin, la participation ordinaire de la Confédération en faveur de l'assurance-chômage doit être relevée à concurrence du coût des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail versées en 2020. Le Parlement a déjà accordé en deux temps, les 6 mai et 4 juin 2020, les crédits supplémentaires vraisemblablement nécessaires, lesquels s'élèvent au total à 20,2 milliards de francs au maximum.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi doit créer la base légale nécessaire pour que la Confédération puisse aussi fournir un soutien extraordinaire à l'assurance-chômage en 2021 si la dette devait augmenter à nouveau considérablement en raison des conséquences du coronavirus sur le marché du travail, de sorte que le fonds de compensation de l'assurance-chômage risquerait d'atteindre le plafond de la dette fin 2021.

Rapport explicatif

1 Situation

1.1 Lutte contre le nouveau coronavirus

En raison de la propagation du nouveau coronavirus (COVID-19) à l'échelle mondiale, le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures fondées sur la loi sur les épidémies du 28 septembre 2012¹ (LEp). Les mesures décidées par le Conseil fédéral, en particulier la limitation de certaines activités économiques, ont des conséquences profondes sur l'économie.

Avec l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité de chômage (indemnité en cas de RHT et IC), l'assurance-chômage (AC) dispose d'instruments efficaces et éprouvés pour stabiliser rapidement l'emploi et le revenu. L'AC endosse donc une fonction importante comme stabilisateur de la conjoncture.

Pour atténuer les effets de la lutte contre le COVID-19, le Conseil fédéral a décidé de prendre plusieurs mesures d'accompagnement visant à limiter les conséquences économiques des interdictions et directives qu'il a imposées aux entreprises, personnes et organisations concernées, en leur apportant un soutien ciblé et rapide moyennant des procédures aussi simples que possible sur le plan administratif. L'une des mesures d'accompagnement du Conseil fédéral a été d'édicter l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage² le 20 mars 2020 en s'appuyant sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution³ (Cst.). Cette ordonnance a été complétée deux fois par la suite. Elle contient différentes mesures limitées dans le temps, dont l'élargissement du cercle des personnes ayant droit à la réduction de l'horaire de travail, l'allègement de la charge des entreprises grâce au versement de l'indemnité en cas de RHT ou l'octroi d'indemnités journalières supplémentaires pour les personnes au chômage.

Vu le fort recul du nouveau coronavirus, depuis fin avril 2020 le Conseil fédéral peut supprimer progressivement les différentes mesures qu'il a prises et laisser l'économie et la vie en société reprendre petit à petit. Les mesures fixées dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage seront supprimées d'ici à la fin du mois d'août 2020. Indépendamment de cela, les entreprises ont la possibilité de demander la RHT en raison du COVID-19 en vertu de la loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982⁴ (LACI) en vigueur.

1 RS 818.101

2 RS 837.033

3 RS 101

4 RS 837.0

1.2 Situation financière de l'assurance-chômage

1.2.1 Conséquences sur l'assurance-chômage

La vigueur des effets du COVID-19 et de la lutte contre ce virus sur le marché du travail va nettement au-delà des variations conjoncturelles habituelles. En avril 2020, le versement d'indemnités en cas de RHT avait été approuvé pour environ 36 % de tous les employés en Suisse (presque 1,9 million de travailleurs dans environ 190 000 entreprises). Le nombre des entreprises qui bénéficient de l'indemnité en cas de RHT reste élevé, même si la hausse des préavis s'est affaiblie. Le taux de chômage a augmenté de façon marquée jusqu'à la fin mai 2020 pour s'établir à 3,4 % (hausse de 20 374 personnes pour atteindre 155 998 personnes, augmentation du taux de 0,5 point de pourcentage par rapport à mars 2020).

Les prévisions conjoncturelles actuelles du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), qui datent du 16 juin 2020, tablent sur un très fort recul du produit intérieur brut (PIB) en 2020. Même en 2021, l'économie ne devrait reprendre que lentement. Le taux de chômage en moyenne annuelle pour 2020 est estimé à 3,8 %. On s'attend à ce que la situation sur le marché du travail ne s'améliore que modestement et que l'emploi ne connaisse qu'une croissance faible en 2021. Les prévisions pour 2021 estiment le taux de chômage à 4,1 %. Toutefois, l'incertitude demeure très grande quant à l'exactitude de ces prévisions.

Les demandes de prestations de l'AC connaissent un bond sans précédent et l'AC est actuellement, et sera dans un avenir proche, mise à contribution financièrement dans une mesure qu'elle n'avait jamais connue auparavant. Malgré le fait que les mesures du Conseil fédéral pour lutter contre le coronavirus peuvent être supprimées petit à petit, les répercussions de ces mesures sur les finances de l'AC restent lourdes et continueront de peser pendant quelque temps.

1.2.2 Système de financement de l'assurance-chômage

L'AC est financée principalement par les cotisations des assurés (employeurs et travailleurs). S'y ajoute une participation de la Confédération et des cantons aux coûts du placement et des mesures relatives au marché du travail. D'après les art. 90a et 92, al. 7^{bis}, LACI, la contribution de la Confédération s'élève à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation et celle des cantons à 0,053 %. La somme des salaires soumis à cotisation comprend tous les salaires et éléments faisant partie intégrante du salaire jusqu'au gain assuré maximal de 148 200 francs. La somme des salaires soumis à cotisation attendue pour 2020 s'élève à 319 milliards de francs.

L'AC a clos l'exercice 2019 avec un produit total de 8,06 milliards de francs et des dépenses totales de 6,5 milliards de francs. L'excédent s'est élevé à 1,56 milliard de francs. Grâce à cet excédent, les prêts accordés par la Trésorerie de la Confédération, résultant des dettes accumulées jusqu'à la dernière révision de la LACI en 2011, ont pu être entièrement remboursés en 2019. Le fonds de compensation de l'AC était donc totalement désendetté à la fin du mois de décembre 2019.

La troisième révision de la LACI⁵ a instauré en 2003 un nouveau plan de financement, qui vise à établir un équilibre entre les recettes et les dépenses pendant un cycle conjoncturel. Vu que les dépenses de l'AC dépendent fortement du nombre des chômeurs et de la situation du marché du travail, les comptes de l'AC s'équilibrent sur le long terme seulement, après la fin d'un cycle conjoncturel. Le financement ordinaire de l'AC est donc garanti sur la base du nombre moyen des chômeurs (c'est-à-dire du nombre corrigé des valeurs conjoncturelles). Avec la quatrième révision de la LACI⁶, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, le nombre des chômeurs corrigé des valeurs conjoncturelles a été redéfini pour que l'assurance conserve son équilibre financier sur le long terme. Ce nombre des chômeurs est actuellement d'environ 130 000 personnes, soit un taux de chômage de 2,8 %. Pendant les phases de bonne, respectivement de mauvaise conjoncture, le nombre des chômeurs recensés se situe au-dessous, respectivement au-dessus ce chiffre. Pendant les phases de bonne conjoncture, l'AC doit pouvoir augmenter ses réserves afin de pouvoir les utiliser pour verser ses prestations à ses bénéficiaires lors des périodes de mauvaise conjoncture. Pendant les phases de mauvaise conjoncture, l'AC peut contracter des dettes, qu'elle doit réduire pendant la phase de bonne conjoncture suivante.

L'AC est soumise à un frein à l'endettement. D'après l'art. 90c, al. 1, LACI, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement si, à la fin d'une année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Le plafond de la dette pour 2020 se monte à environ 8 milliards de francs (2,5 % de 319 milliards équivalent à 7,98 milliards de francs). En outre, le Conseil fédéral doit augmenter au préalable le taux de cotisation de 0,3 point de pourcentage au maximum et soumettre à l'obligation de cotiser les tranches de salaires supérieures au montant maximal du gain assuré. Ce pourcentage de solidarité est déjà prélevé actuellement. Le taux de cotisation devrait être relevé au 1^{er} janvier 2021 déjà, vu qu'en cas de modification d'une déduction du salaire, les systèmes de décompte du salaire des employeurs et le système de décompte de l'AC doivent être adaptés à temps via les caisses de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). C'est pourquoi les pourcentages des montants déduits du salaire ont toujours été modifiés au 1^{er} janvier et valent donc pour l'année qui suit. C'est la procédure la plus simple administrativement pour les entreprises et les caisses de compensation de l'AVS.

La hausse du taux de cotisation concernerait à parts égales les employeurs et les travailleurs. Un relèvement de 0,1 point de pourcentage (0,05 pour les employeurs et 0,05 pour les travailleurs) engendrerait des recettes supplémentaires d'environ 320 millions de francs pour l'AC (calcul basé sur les recettes de l'AC de 2019⁷). Le relèvement maximal prévu par la loi de 0,3 point de pourcentage à 2,5 % (0,15 pour les employeurs et 0,15 pour les travailleurs) apporterait à l'AC des recettes supplémentaires d'environ 960 millions de francs. Le Conseil fédéral doit procéder à la hausse des cotisations salariales avant l'élaboration d'un plan de financement.

5 RO 2003 1728, FF 2001 2123

6 RO 2011 1167, FF 2008 7029

7 <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-78715.html>

En principe, l'AC peut obtenir des prêts de la Confédération pour un montant dépassant le plafond de la dette si le niveau des liquidités de l'AC rend la situation nécessaire. Le plafond de la dette fixé dans la loi n'est déterminant que pour le frein à l'endettement de l'AC. La Confédération, par l'intermédiaire de l'Administration fédérale des finances (AFF), peut octroyer à l'AC des prêts avec intérêt indépendamment du plafond. Pour déterminer si le plafond de la dette est atteint, on se base sur les dettes existant à la fin de l'année. Un dépassement de la dette provisoire pendant l'année ne déclenche pas le frein à l'endettement.

Comme pour le plafond de la dette, l'AC est soumise à un plafond pour son capital propre. Ce plafond est calculé de la même manière que celui de la dette. Le plafond du capital propre, déduction faite des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation de 2 milliards de francs, s'élève à 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Pour 2020, il atteint environ 10 milliards de francs (2,5 % de 319 milliards équivalent à 7,98 milliards de francs, plus 2 milliards de francs de fonds de roulement). Si ce plafond est atteint, le Conseil fédéral doit, conformément à l'art. 90c, al. 2, LACI, abaisser dans un délai d'un an les taux des cotisations salariales, ainsi que la participation de la Confédération et celle des cantons dans une même proportion. Il peut renoncer à cet abaissement si les perspectives conjoncturelles laissent présager une augmentation forte et imminente du chômage.

Les fonds de roulement nécessaires en moyenne à l'exploitation s'élèvent à 2 milliards de francs environ. L'AC utilise ce montant pour répondre à ses obligations courantes. Sans ce capital, l'AC devrait contracter une dette de ce montant pour couvrir son besoin de liquidités alors que, sur le plan comptable, elle disposerait encore d'un capital propre.

Grâce aux plafonds pour le capital propre et la dette d'environ 8 milliards de francs chacun, l'AC dispose d'une marge de manœuvre de 16 milliards de francs au total avant qu'il ne faille prendre des mesures pour garantir son financement. L'AC peut jouer son rôle de stabilisateur conjoncturel dans cette fourchette. Celle-ci n'est pas à la disposition de l'AC à l'heure actuelle parce que depuis son désendettement, l'AC n'a pas encore pu amasser de capital propre.

1.2.3 Situation financière de l'assurance-chômage

Les interdictions et directives du Conseil fédéral entraînent directement une hausse considérable des dépenses pour l'indemnité en cas de RHT. Les élargissements des prestations accordés dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage ont aussi eu comme conséquence directe une augmentation des dépenses. D'après le plan de financement actuel de l'AC, les coûts de l'indemnité en cas de RHT pour 2020 atteindront à eux seuls jusqu'à 12,2 milliards de francs.

L'évolution du taux de chômage et donc des dépenses pour l'indemnité de chômage sont difficiles à estimer. Les dépenses pour l'IC sont estimées à 8 milliards de francs en 2020. À elles seules, les dépenses que constituent les 120 indemnités journalières supplémentaires accordées dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage devraient atteindre jusqu'à 3,6 milliards de francs.

Il faut partir du principe que les mesures de lutte contre le coronavirus et les mesures d'accompagnement du Conseil fédéral auront des répercussions à long terme sur la stabilité financière de l'AC. Ces répercussions ne peuvent pas être déterminées avec

précision à l'heure actuelle, mais elles seront durablement négatives pour les finances de l'AC, par exemple avec la prolongation précédemment mentionnée des indemnités journalières. Compte tenu du fait que la reprise économique est encore incertaine, il est à craindre que l'AC souffrira encore de ces répercussions négatives en 2021.

Pour atténuer les conséquences financières sur l'AC à court terme des mesures prises pour lutter contre le coronavirus, le Conseil fédéral a créé dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage du 20 mars 2020⁸ la base juridique permettant une contribution fédérale extraordinaire au fonds de l'AC à hauteur de 6 milliards de francs pour garantir les liquidités de l'AC. Le Parlement a approuvé ce montant par décision concernant le supplément I au budget 2020 le 6 mai 2020⁹. Malgré cette contribution extraordinaire, le fonds de l'AC, même désendetté à la fin 2019, devrait atteindre une dette de plus de 8 milliards de francs à la fin 2020 d'après les prévisions actuelles. Le frein à l'endettement serait alors déclenché.

Il faut souligner que l'évaluation des conséquences financières pour l'AC a changé depuis avril 2020, mais que la problématique demeure. En avril 2020, vu l'augmentation rapide et considérable des demandes d'indemnité en cas de RHT, il a fallu partir de l'hypothèse que l'évolution économique serait nettement plus mauvaise. Compte tenu de cette augmentation, le financement supplémentaire nécessaire de l'AC à cause du coronavirus a été estimé à plus de 20 milliards de francs. Le montant des deux crédits supplémentaires demandés a été basé sur ces estimations.

La planification financière de l'AC a toutefois été actualisée sur la base des prévisions conjoncturelles du 16 juin 2020. Grâce à l'assouplissement des mesures de politique sanitaire, les prévisions sont devenues plus optimistes et l'estimation de la charge financière de l'AC a changé. Toutefois, même avec des dépenses engagées pour l'indemnité en cas de RHT probablement plus basses, l'AC dépasserait le plafond de la dette à la fin 2020. Le montant de 14,2 milliards de francs adopté par le Parlement dans le cadre du crédit supplémentaire, dont la base légale est créée par la présente modification de la loi, s'entend donc comme un montant maximal. L'incertitude quant à l'exactitude des prévisions demeure néanmoins très grande. D'une part, cela tient aux doutes concernant l'évolution conjoncturelle et, d'autre part, vu que les décomptes se font avec un temps de retard, on ne peut pas encore savoir clairement dans quelle mesure les entreprises ont effectivement demandé l'indemnité en cas de RHT et pendant combien de temps elles recourront encore à cet instrument.

La situation financière actuelle de l'AC (compte tenu du financement additionnel de 6 milliards de francs déjà accordé et des prévisions conjoncturelles du 16 juin 2020) est présentée ci-après:

⁸ RS 837.033

⁹ FF 2020 2751

Tableau 1: situation financière actuelle de l'AC (montants en millions de francs)

Scénario de base (prévisions conjoncturelles du 16.06.20)	2020	2021
Taux de chômage	3.8 %	4.1 %
Nombre de chômeurs	174 900	189 300
Produit total	14 092	8146
Charges totales	22 191	12 566
Résultat	-8099	-4420
Capital propre au 1 ^{er} janvier	1755	-6344
Capital propre au 31 décembre	-6344	-10 764
Prêts de trésorerie – état au 1 ^{er} janvier	0	8100
Prêts de trésorerie contractés	8100	4400
Prêts de trésorerie – état au 31 décembre	8100	12 500

Les charges totales comprennent:

IC	8025	8775
Indemnité en cas de RHT	12 200	1400

Source: SECO

1.3 Mesures à prendre et objectifs

Afin que l'AC puisse maintenir sa capacité d'agir comme un stabilisateur conjoncturel, elle a besoin d'un financement additionnel. Pour éviter, compte tenu de la situation économique actuelle, une hausse des cotisations salariales qui aurait un effet procyclique et ne pas affaiblir le pouvoir d'achat, la Confédération doit verser une contribution exceptionnelle supplémentaire à l'AC. La forte augmentation de la dette en 2020 est due pour l'essentiel au montant élevé versé au titre de l'indemnité en cas de RHT, conséquence des répercussions économiques de l'épidémie de coronavirus et des mesures décidées par la Confédération pour contrer ce virus. Celle-ci doit donc consentir en 2020 à un financement additionnel à concurrence du montant versé pour les indemnités en cas de RHT pendant les périodes de décompte de 2020. Le crédit supplémentaire de 14,2 milliards de francs approuvé par le Parlement le 10 juin 2020 dans le cadre du supplément IIa au budget 2020¹⁰ est calculé sur la base des coûts estimés en avril 2020 à 20,2 milliards de francs, moins le financement additionnel de 6 milliards de francs déjà accordé. Les fonds doivent être versés à l'AC petit à petit en fonction des besoins effectifs. En outre, il s'agit de créer la base légale permettant à la Confédération de soutenir l'AC une nouvelle fois en 2021 si la

¹⁰ FF 2020 4547

dette devait considérablement s'aggraver en raison des conséquences du COVID-19 sur le marché du travail.

1.4 Options examinées et solution choisie

Pour éviter d'aboutir au déséquilibre financier prévisible de l'AC en raison des effets du COVID-19 sur le marché du travail et de la lutte contre ce virus, différentes options ont été examinées.

1.4.1 Pas de nouveau financement additionnel

Sans un financement additionnel, l'AC dépasserait le plafond de la dette et il faudrait activer le frein à l'endettement, ce qui déclencherait une révision profonde de la législation afin de stabiliser les finances. En outre, il faudrait relever les cotisations salariales au préalable à partir du 1^{er} janvier 2021, ce qui aurait un effet procyclique.

Ces mesures n'augmenteraient certes pas davantage la dette déjà très élevée en raison des mesures extraordinaires prises contre le COVID-19. Cette option n'a toutefois pas été retenue parce qu'elle aurait rendu impossible une stabilisation financière rapide et durable de l'AC sans conséquences négatives importantes sur l'économie.

Depuis la dernière révision de la LACI, l'AC dispose d'un système de financement et de versement des prestations équilibré: les finances de l'AC doivent suivre un plan défini par le législateur et respectant les cycles conjoncturels, qui prévoit un endettement pendant les périodes de mauvaise conjoncture et un désendettement pendant les périodes de bonne conjoncture. Dans ces conditions, l'AC peut avoir un effet stabilisateur sur la conjoncture. Ce système éprouvé se trouverait déséquilibré s'il fallait procéder à une révision détaillée de la LACI en raison d'un choc extraordinaire, comme c'est le cas avec la crise du coronavirus. Le système de financement de l'AC reposerait alors sur une situation extraordinaire et pas sur la neutralité conjoncturelle.

Un autre motif en défaveur de cette option est la hausse des cotisations salariales. À l'heure actuelle, vu la situation économique, il s'agit d'éviter autant que possible d'augmenter la part du salaire destinée au financement de l'AC. Une telle hausse pèserait directement sur les cotisants et donc sur les employeurs et les travailleurs. Elle affaiblirait le pouvoir d'achat des employés et augmenterait les coûts salariaux des entreprises. Elle irait donc à l'encontre des efforts engagés en faveur d'une reprise rapide de l'économie.

Si l'AC n'arrive pas à réduire sa dette durant un cycle conjoncturel, sa stabilité financière ne serait plus garantie, même lors d'une prochaine crise financière, et les prestations d'assurance qu'elle doit fournir seraient en danger. Malgré les recettes obtenues grâce à la hausse des cotisations salariales, recettes pouvant aller jusqu'à 960 millions de francs, la Confédération devrait assurer les liquidités de l'AC à long terme. Même en cas de révision rapide de la loi, prévoyant une hausse des cotisations salariales et une possible réduction des prestations, le remboursement de la

dette de l'AC prendrait plusieurs décennies. Durant cette période, la marge de manœuvre de l'AC serait fortement limitée.

1.4.2 Financement par la Confédération des coûts liés aux mesures prises par les autorités en vue de lutter contre le COVID-19

La deuxième option envisagée est la prise en charge intégrale par la Confédération des coûts concernant l'AC liés aux mesures prises par les autorités en vue de lutter contre le COVID-19. La Confédération supporterait ainsi tous les coûts additionnels inhérents aux mesures prises par les autorités. Ces coûts ne peuvent pas être considérés comme faisant partie d'une évolution normale de la conjoncture, raison pour laquelle ils étaient difficilement prévisibles par l'AC. Ils pourraient représenter un montant d'environ 20 milliards de francs pour l'année 2020. Selon l'estimation actuelle, les coûts pourraient en effet atteindre 12,2 milliards de francs pour l'indemnité en cas de RHT et jusqu'à 8 milliards de francs pour l'indemnité de chômage. Les répercussions des interdictions et directives du Conseil fédéral ainsi que toutes les mesures figurant dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage sont prises en compte dans cette estimation.

Ce financement additionnel permettrait d'éviter que le fonds de compensation de l'AC n'atteigne le plafond de la dette et d'empêcher l'activation du frein à l'endettement. Un premier financement additionnel devrait être assuré en 2020 pour éviter l'atteinte de ce plafond. L'AC conserverait ainsi sa capacité d'action pour pouvoir réagir face à une éventuelle deuxième vague d'infection ou à l'arrivée subite d'une récession forte et persistante de l'économie. Du point de vue macroéconomique, l'AC pourrait contribuer sans problème et de manière significative à la stabilisation des emplois et du pouvoir d'achat. Il n'y aurait pas de répercussions négatives sur l'évolution de la conjoncture dues à l'augmentation des cotisations salariales.

Cette option a également été rejetée. Premièrement, la nouvelle dette de la Confédération en raison du COVID-19 augmenterait nettement plus que si la Confédération ne supportait que la part des coûts nécessaire pour éviter le dépassement du plafond de la dette. Conformément à la règle en vigueur complétant le frein à l'endettement, les déficits doivent être compensés, ce qui pèse directement sur les contribuables. Cette règle a également des répercussions négatives sur la reprise économique. Deuxièmement, il n'est pas possible non plus de déterminer précisément le montant de tous les coûts additionnels liés aux mesures prises par le Conseil fédéral, et par la même, d'anticiper les effets à long terme. Cette option irait en outre à l'encontre de la fonction essentielle de l'AC, car le fait d'assurer une stabilisation en période de crise économique et de s'endetter à cette fin fait partie intégrante de sa mission.

1.4.3 Prise en charge par la Confédération des dépenses liées à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les périodes de décompte de l'année 2020 et financement additionnel possible pour l'année 2021

Une troisième option est proposée comme solution. À titre exceptionnel, la Confédération assume, en plus de sa contribution ordinaire, les dépenses liées à l'indemnité en cas de RHT pour les périodes de décompte de l'année 2020. Le Parlement a déjà octroyé des fonds s'élevant au total à 20,2 milliards de francs dans le cadre de deux suppléments au budget 2020. Seuls les coûts effectifs liés à l'indemnité en cas de RHT sont versés au fonds de l'AC. Sur la base des données conjoncturelles de juin 2020, l'économie devrait reprendre un peu plus rapidement que ce qui était craint en avril 2020. Ainsi, les 20,2 milliards de francs ne devraient pas être épuisés.

Une base juridique sera par ailleurs créée afin que la Confédération puisse aussi soutenir à titre exceptionnel l'AC en 2021, au cas où la dette connaîtrait à nouveau une augmentation massive en raison des conséquences du COVID-19 sur le marché du travail. En inscrivant cette base dans la loi en tant que disposition potestative, il incombera au Parlement de décider d'un nouveau soutien extraordinaire possible en 2021 en tenant compte de la situation budgétaire de la Confédération et de l'AC. Le Parlement peut ainsi choisir soit de décider d'une possible participation additionnelle dans le cadre d'un crédit supplémentaire au budget 2021, soit de donner la préférence à une révision de la LACI en augmentant au préalable les cotisations salariales de 0,3 % au maximum.

Le tableau 2 montre la situation financière de l'AC après la mise en œuvre de la proposition et conformément aux estimations actuelles.

Tableau 2: situation financière de l'AC en tenant compte d'une prise en charge par la Confédération des coûts totaux liés à l'indemnité en cas de RHT en 2020 (montants en millions de francs)

Scénario de base (prévisions conjoncturelles du 16.06.20)	2020	2021
Taux de chômage	3.8 %	4.1 %
Nombre de chômeurs	174 900	189 300
Produit actuel	14 092	8146
Produit sur la base d'une prise en charge de l'indemnité en cas de RHT par la Confédération	6200	0
Produit total	20 292	8146
Charges totales	22 191	12 566
Résultat	-1899	-4420
Capital propre au 1 ^{er} janvier	1755	-144
Capital propre au 31 décembre	-144	-4564
Prêts de trésorerie - état au 1 ^{er} janvier	0	1900
Prêts de trésorerie contractés	1900	4400
Prêts de trésorerie - état au 31 décembre	1900	6300

Les charges totales comprennent:

IC	8025	8775
Indemnité en cas de RHT	12 200	1400

Source: SECO

Dans ce cas, la dette de la Confédération s'accroît également, mais dans une proportion moins importante que pour les options envisagées au chapitre 1.4.2. L'AC, de son côté, assume son rôle de stabilisateur de la conjoncture en s'endettant massivement. On évite cependant que le fonds de compensation atteigne rapidement le plafond de la dette, et l'AC conserve sa capacité d'action pour pouvoir réagir face à une éventuelle deuxième vague d'infection ou à l'arrivée subite d'une récession forte et persistante de l'économie. Les prestations que l'AC doit fournir sont assurées. Du point de vue macroéconomique, l'AC peut continuer de contribuer de manière significative à la stabilisation des emplois et du pouvoir d'achat. Aucune répercussion négative sur l'évolution de la conjoncture n'apparaît en raison de l'augmentation des cotisations salariales.

L'autre avantage, c'est de pouvoir déterminer précisément les dépenses pour l'indemnité en cas de RHT avec un certain décalage. D'ici la fin du premier semestre 2021, l'AC pourra établir les coûts définitifs pour les périodes de décompte de l'année 2020.

La Confédération peut soutenir à titre exceptionnel l'AC en 2021, dans le cas où le fonds de l'AC risque de dépasser le plafond de la dette à la fin de l'année 2021 en raison des conséquences du COVID-19 sur le marché du travail. Le dépassement ou non de la limite ne sera visible que dans le courant de l'année 2021. Le Parlement pourrait alors, comme indiqué précédemment, débattre d'une décision de financement en conséquence dans le cadre d'un supplément au budget 2021.

1.5 État du programme de législation, du plan de financement et des stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est ni annoncé dans le message du 29 janvier 2020¹¹ sur le programme de la législature 2019–2023 ni dans l'arrêté fédéral, pas encore adopté, sur le programme de la législature¹², car il s'agit d'une modification urgente de la loi qui a été décidée par le Conseil fédéral pour répondre à une situation d'urgence inattendue. La modification de la loi est néanmoins conforme aux lignes directrices du programme de législation, qui prévoient entre autres d'assurer durablement la prospérité de la Suisse.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Aucun classement d'interventions parlementaires n'est proposé.

2 Procédure préalable et décisions préparatoires

Les Chambres fédérales ont traité la question du financement additionnel et ont donné confirmation en autorisant le crédit supplémentaire de 14,2 milliards de francs durant la session d'été 2020 dans le cadre du supplément IIa. Le financement additionnel ne sera toutefois mis à la disposition de l'AC que lorsque les Chambres fédérales auront adopté la présente révision de la loi.

Pour clarifier la procédure législative sur le financement additionnel de l'AC, le Conseil fédéral a consulté au préalable les commissions compétentes, c'est-à-dire la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) et la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), qui sont responsables de la LACI.

La CSSS-E s'est exprimée en faveur de la mise à disposition de moyens additionnels de la Confédération pour le fonds de compensation de l'AC. La CSSS-E est favorable à une modification urgente de la LACI.

Sur la base de considérations politiques, la CSSS-N est d'avis qu'une base légale devrait être créée en adoptant une procédure ordinaire, mais accélérée. La participation extraordinaire de la Confédération, conformément au supplément IIa, pourrait déjà être approuvée lors de la session d'été 2020, à condition que le crédit reste

¹¹ FF 2020 1709

¹² FF 2020 1839

bloqué jusqu'à l'adoption de la base légale en question lors de la session d'automne 2020.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Changements proposés

Afin d'assurer la stabilité financière de l'AC, la Confédération doit prendre en charge les dépenses liées à l'indemnité en cas de RHT pour les périodes de décompte de l'année 2020. À cette fin, un premier financement additionnel est assuré en 2020 pour que le fonds de compensation n'atteigne pas le plafond de la dette cette même année. Pendant l'année 2021, un décompte rétroactif de l'indemnité en cas de RHT est effectué pour l'année 2020. La Confédération doit en outre pouvoir de nouveau soutenir à titre exceptionnel l'assurance-chômage en 2021, dans le cas où la dette connaîtrait encore une fois une augmentation massive en raison des conséquences du COVID-19 sur le marché du travail. Les changements proposés sont effectués en complétant provisoirement l'art. 90a LACI.

3.2 Harmonisation des tâches et des finances

Le financement additionnel fait directement écho à l'importance que revêt l'AC en tant que stabilisateur de la conjoncture et en tant que garante des revenus et du pouvoir d'achat en temps de crise. Conformément à l'art. 114, al. 2, Cst., l'AC a pour mission de garantir une compensation appropriée de la perte du revenu et de soutenir les mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage. Dans des circonstances exceptionnelles, la Confédération et les cantons accordent des aides financières additionnelles pour soutenir l'AC (art. 114, al. 4, Cst.). Les dispositions légales ainsi que les mesures figurant dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage règlent le montant de l'indemnité versée en cas de RHT. En décomptant avec la Confédération les indemnités versées pour 2020 l'année suivante, il est garanti que, en dehors de la solution proposée, aucun autre financement additionnel n'est apporté à l'AC pour l'année 2020. Le rapport entre les coûts et l'importance du projet peut être justifié.

3.3 Questions relatives à la mise en œuvre

La modification proposée de la loi ne nécessite aucune précision à l'échelon de l'ordonnance.

L'organe de compensation de l'AC au SECO et l'AFF procèdent à la mise en œuvre. Dans le cadre de sa planification des liquidités, l'organe de compensation s'assure que l'AC est toujours solvable et qu'elle peut verser les prestations prévues par la loi. Sur la base de l'art. 90b LACI, la Confédération accorde si nécessaire des prêts de trésorerie.

Art. 90a, al. 3, AP-LACI

L'art. 90a, al. 3, AP-LACI crée la base légale pour un éventuel nouveau soutien financier extraordinaire de l'AC par la Confédération en 2021. Ce nouveau financement additionnel est prévu dans l'éventualité où la dette de l'AC s'aggrave une nouvelle fois considérablement en raison des répercussions du COVID-19 sur le marché du travail. La condition de ce financement additionnel en 2021 est le dépassement vraisemblable de la dette de 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation à la fin de l'année 2021.

Le dépassement de la dette de 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation prévu à l'al. 3 correspond au frein à l'endettement inscrit à l'art. 90c, al. 1, LACI. Un nouveau financement additionnel en 2021 servirait donc une nouvelle fois à éviter les conséquences d'un dépassement de la dette en 2021 telles qu'elles sont fixées à l'art. 90c, al. 1, LACI. Si la dette est dépassée, le Conseil fédéral doit relever le taux des cotisations salariales pour l'AC et présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement de l'AC.

L'avant-projet prévoit expressément un dépassement vraisemblable de la dette à la fin de l'année 2021 pour que la Confédération puisse verser une contribution extraordinaire supplémentaire en 2021. Il faut partir du principe que l'AC peut présenter, d'ici à la fin du premier semestre 2021, une prévision de la dette attendue vers la fin de l'année 2021. Selon la prévision, il s'agit de demander un financement additionnel en vertu de l'al. 3. En cas de dépassement vraisemblable du plafond de la dette, le Conseil fédéral peut décider d'un nouveau financement additionnel, lequel doit être présenté au Parlement au moyen d'un crédit supplémentaire. L'al. 3 est donc consciemment formulé comme une disposition potestative. Le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi loisir de décider d'un possible financement additionnel en tenant compte de l'état du budget de la Confédération et de l'AC.

Par ailleurs, l'al. 3 prévoit qu'il existe un lien entre le dépassement vraisemblable du plafond de la dette et l'épidémie de COVID-19. L'art. 114, al. 4, Cst., donne la possibilité à la Confédération et aux cantons de fournir des prestations financières supplémentaires à l'AC «dans des circonstances exceptionnelles». Avec la référence à l'épidémie de COVID-19, les circonstances exceptionnelles actuelles sont inscrites dans le texte de loi. Le fait de nommer l'épidémie de COVID-19 s'entend comme une circonstance et pas comme une condition. Cela signifie qu'aucune autre condition ne doit être examinée et remplie dans ce contexte.

Entrée en vigueur et durée de validité

L'art. 165 Cst. autorise le Parlement à déclarer urgentes les lois fédérales dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. L'urgence du temps et de la matière est exigée; il ne doit donc pas y avoir de menace d'inconvénients qu'il faudrait compenser si la loi ne devait pas pouvoir s'appliquer immédiatement.

Les mesures prises pour lutter contre le COVID-19 entraînent une forte augmentation des dépenses de l'AC. D'après le plan financier actuel de l'AC, les coûts de l'indemnité en cas de RHT à eux seuls atteindront jusqu'à 12,2 milliards de francs en 2020. La dette du fonds de l'AC devrait donc s'élever à plus de 8 milliards de francs fin 2020. Cela déclencherait le frein à l'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1,

LACI, avec pour conséquence le fait que le Conseil fédéral devrait relever le taux des cotisations salariales au 1^{er} janvier 2021 et présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi visant à stabiliser financièrement l'AC.

Pour garantir la situation financière et la marge de manœuvre de l'AC, et éviter de faire peser une charge sur les employeurs et les travailleurs en augmentant les cotisations salariales, le financement additionnel de la Confédération doit être mis en œuvre avant la fin de l'année 2020 (avant l'activation du frein à l'endettement). Les modifications législatives proposées créent la base légale pour le financement additionnel. Pour mettre en œuvre les modifications dans les temps, il faut que ces modifications entrent en vigueur immédiatement après leur adoption par le Parlement lors de la session d'automne 2020.

Conformément à l'art. 165, al. 1, Cst., les lois fédérales urgentes doivent être limitées dans le temps. La modification urgente de la LACI ne doit donc s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 2022. Il faut partir du principe que l'AC peut présenter, d'ici à la fin du premier semestre 2021, une prévision de la dette attendue vers la fin de l'année 2021. Selon la prévision, il s'agit de demander un financement additionnel en vertu de l'al. 3.

Coordination avec d'autres modifications législatives en cours

Le 30 octobre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message et l'avant-projet concernant une nouvelle loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés¹³ (LPTC). L'objet a été accepté par les deux Chambres au cours de la session d'été 2020. Il prévoit l'introduction de l'art. 90a, al. 2, LACI.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Sur la base de l'art. 90a LACI, la participation annuelle de la Confédération à l'AC s'élève à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation, ce qui correspond actuellement à environ 500 millions de francs par année.

Pour la présente modification de la loi, la Confédération apportera en 2020 une contribution additionnelle à hauteur des coûts liés à l'indemnité en cas de RHT pour les périodes de décompte allant de janvier jusqu'à décembre 2020. Les coûts liés à l'indemnité en cas de RHT pour l'année 2020 sont estimés au total à 12,2 milliards de francs (état juin 2020). Sur la base de l'art. 8 de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage et du crédit accordé par les Chambres fédérales dans le cadre du supplément I au budget 2020, la Confédération a déjà versé une participation additionnelle de 6 milliards de francs à l'AC. Selon les estimations actuelles, la présente modification de la loi représente pour la Confédération une charge supplémentaire de 6,2 milliards de francs. Lors de la session d'été 2020, les Chambres fédérales ont accordé en conséquence un crédit supplémentaire de 14,2 milliards de francs. Ce montant doit être considéré comme le montant maximal. Les fonds doivent être

¹³ FF 2019 7797

versés au fonds de l'AC au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi et en fonction des besoins réels. Comme expliqué au chapitre 3.3, les conséquences financières ne pourront être quantifiées de manière précise qu'à l'été 2021.

Il n'est cependant pas totalement exclu que les conséquences de l'épidémie de COVID-19 puissent encore conduire à un dépassement du plafond de la dette de l'AC en 2021. C'est pourquoi l'art. 90a, al. 3, AP-LACI dispose que l'AC peut également bénéficier d'une participation extraordinaire de la Confédération en 2021, s'il s'avère que la dette de l'AC dépassera le plafond à la fin de l'année 2021. Il incombera au Parlement de décider, vu que cet article est formulé comme une disposition potestative.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel de la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

La participation annuelle des cantons à l'AC à hauteur de 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation ou à environ 170 millions de francs par année (art. 92, al. 7^{bis}, LACI) ne change pas. Le projet n'a aucune conséquence pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences pour l'assurance-chômage

L'objectif de la participation additionnelle extraordinaire de la Confédération à l'AC est de réduire, dans un cycle conjoncturel, la dette de l'AC contractée à la suite du COVID-19 de manière à ce que l'AC puisse surmonter la prochaine crise par ses propres moyens. Compte tenu de la situation économique actuelle, il faut en parallèle éviter d'atteindre le plafond de la dette et d'augmenter les cotisations salariales. L'équilibre financier de l'AC et l'équilibre de ses liquidités sont garantis. L'AC peut continuer à assurer son rôle de stabilisateur de la conjoncture. Le financement additionnel permet d'empêcher l'imposition de contributions plus élevées à l'AC et de garantir les prestations pour les travailleurs (comme l'IC) et pour les employeurs (comme l'indemnité en cas de RHT) dans un avenir proche.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel de l'AC ou sur celui des organes d'exécution.

5.4 Conséquences pour l'économie nationale

Le financement additionnel assure la stabilité financière de l'AC et permet ainsi la stabilisation de la conjoncture. Les employeurs et les travailleurs sont protégés contre une augmentation des cotisations, ce qui concourra à une reprise économique après la crise du COVID-19. Le frein à l'endettement représenterait pour les employeurs et travailleurs une charge supplémentaire de presque un demi-milliard de

francs chaque année. Ce montant ne serait plus mis à disposition pour la consommation et les investissements. Le projet n'a aucune répercussion négative sur les coûts salariaux, qui, dans les circonstances actuelles, pourraient se répercuter sur les consommateurs par une hausse des prix. La compétitivité des entreprises est maintenue. L'AC sera toujours en mesure de verser des revenus de remplacement pour le même montant et la même durée, préservant ainsi le pouvoir d'achat. L'indemnité en cas de RHT permet de maintenir durablement les places de travail. Le financement additionnel pèsera par contre sur les contribuables au niveau fédéral.

5.5 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne ainsi que pour l'économie, la société et l'environnement.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde d'abord sur l'art. 114, al. 1 et 4, Cst. L'alinéa premier 1 confère à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'AC. L'alinéa 4 dispose que la Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles.

L'art. 165 Cst. permet au Parlement de déclarer urgentes des lois fédérales dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. La loi est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. b, Cst.).

6.2 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'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage¹⁴, ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990. Le projet n'a pas non plus d'effet sur la convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)¹⁵ 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

¹⁴ RS 0.822.726.8

¹⁵ RS 0.632.31

(ALCP)¹⁶, en vertu duquel la Suisse adopte les dispositions équivalentes aux dispositions des règlements (CE) n° 883/2004¹⁷ et n° 987/2009¹⁸.

6.3 Forme de l'acte législatif

Selon l'objet, le contenu et la portée des modifications proposées, les nouvelles dispositions et les dispositions à adapter doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.

Compte tenu de leur caractère urgent, le Parlement doit faire appliquer les modifications proposées dans la LACI immédiatement après leur adoption, conformément à l'art. 165, al. 1, Cst. La modification urgente de la loi doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022.

6.4 Soumission au frein aux dépenses

La participation additionnelle de la Confédération à l'AC à hauteur des coûts liés à l'indemnité en cas de RHT pour l'année de décompte 2020 représente, selon les estimations, une subvention unique pouvant s'élever jusqu'à 20,2 milliards de francs. En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. L'art. 90a, al. 2, AP-LACI doit donc être soumis au frein aux dépenses.

Le besoin supplémentaire de financement figurant à l'art. 90a, al. 3, AP-LACI ne peut pas être quantifié en l'état actuel. Il est toutefois probable que si cet article s'appliquait, il entraînerait également des dépenses supplémentaires uniques de plus de 20 millions de francs. L'art. 90a, al. 3, AP-LACI doit donc aussi être soumis au frein aux dépenses.

6.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe d'équivalence fiscale

En apportant leur contribution ordinaire à l'AC, la Confédération et les cantons participent à peu près à la moitié des coûts liés au placement et aux mesures relatives

¹⁶ RS 0.142.112.681

¹⁷ Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'Annexe II ALCP (RS 0.142.112.681), respectivement de l'Appendice 2 de l'Annexe K AELE (RS 0.632.31). A titre informatif, une version consolidée (non contraignante) du règlement est publiée au RS 0.831.109.268.1.

¹⁸ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'Annexe II ALCP (RS 0.142.112.681), respectivement de l'Appendice 2 de l'Annexe K AELE (RS 0.632.31). A titre informatif, une version consolidée (non contraignante) du règlement est publiée au RS 0.831.109.268.11.

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage (conformément à la LACI)
AELE	Association Européenne de Libre-Échange
AFF	Administration fédérale des finances
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes); RS 0.142.112.681
AP-LACI	Avant-projet envoyé en consultation pour la modification de la LACI
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CE	Communauté européenne
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale; RS 101
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FF	Feuille fédérale
IC	Indemnité de chômage
ICI	Indemnité en cas d'insolvabilité
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage); RS 837.0
LEp	Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies); RS 818.101
LPTC	Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés
OACI	Ordonnance du 26 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02
OIT	Organisation internationale du travail
RHT	Réduction de l'horaire de travail
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
UE	Union européenne

