



22. **xxx**

Message concernant la modification de la loi sur l'assurance-chômage (Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les formateurs)

du **...**

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'assurance-chômage en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante :

2019 M 16.3884 Soutien rapide aux entreprises formatrices dans le cadre des RHT
(N 26.9.18, Bühler ; E 17.6.19)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Afin de mettre en œuvre la motion Bühler 16.3884, le Conseil fédéral propose une modification de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Les formateurs d'apprentis qui touchent des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) pourront désormais poursuivre la formation des apprentis en entreprise lorsque la formation des apprentis ne peut pas être assurée d'une autre manière.

Contexte

La motion déposée le 30 septembre 2016 par l'ancien conseiller national Manfred Bühler (16.3884 « Soutien rapide aux entreprises formatrices dans le cadre des RHT ») a été adoptée par le Parlement en juin 2019. Elle charge le Conseil fédéral de «permettre immédiatement aux cantons qui le souhaitent d'assurer la prise en charge des salaires des maîtres d'apprentissage qui restent au travail dans le cadre des indemnités de réductions de l'horaire de travail (RHT), à tout le moins à titre de projets pilotes limités dans le temps».

Contenu du projet

L'actuelle révision partielle de la LACI doit permettre de répondre à la demande de l'auteur de la motion. Désormais, les formateurs seront autorisés à poursuivre la formation et l'encadrement des apprentis dans l'entreprise pendant les heures durant lesquelles ils subissent une perte de travail à prendre en considération, pour autant que la formation des apprentis ne puisse être assurée d'une autre manière. Cette adaptation vise à garantir que la formation des apprentis ne soit pas interrompue si leur entreprise formatrice recourt à l'indemnité en cas de RHT.

Les conséquences de cette révision partielle sont très limitées. Au cours d'une évolution conjoncturelle classique, l'instrument que représente l'indemnité en cas de RHT n'est utilisé que ponctuellement par les entreprises et les heures en plus pour la formation et l'encadrement des apprentis conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle ne devraient pas dépasser plus de 1 % du coût de l'indemnité en cas de RHT.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	6
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	6
1.4 Classement d’interventions parlementaires	7
2 Procédure de consultation	7
2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	7
2.1.1 Conditions prévues à l’art. 32, al. 6	7
2.1.2 Paiement de la différence d’après l’art. 37, let. d	7
2.1.3 Modification de l’art. 60, al. 5	8
2.1.4 Entrée en vigueur et effet rétroactif	8
2.1.5 Autres demandes	8
2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	8
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
4 Présentation du projet	10
4.1 Réglementation proposée	10
4.2 Adéquation des moyens requis	11
4.3 Mise en œuvre	11
5 Commentaire des dispositions	11
6 Conséquences	13
6.1 Conséquences pour la Confédération	13
6.1.1 Conséquences financières	13
6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	14
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	15
6.2.1 Conséquences financières	15
6.2.2 Conséquences sur l’état du personnel	15
6.3 Conséquences économiques	15
6.4 Conséquences sanitaires et sociales	16
6.5 Conséquences environnementales	16
6.6 Autres conséquences	16
7 Aspects juridiques	16
7.1 Constitutionnalité	16
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	17
7.3 Forme de l’acte à adopter	17

7.4	Frein aux dépenses	18
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	18
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	18
7.7	Délégation de compétences législatives	18
7.8	Protection des données	18

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI) (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les formateurs) (*Projet*) FF 2023 ...

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Avec l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), l'assurance-chômage (AC) offre aux employeurs, dans les périodes économiquement difficiles, une alternative aux licenciements. L'indemnité en cas de RHT est régie par les art. 31 ss de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)¹. Le recours à l'indemnité en cas de RHT vise à préserver les emplois lors d'une baisse temporaire d'activité. Les travailleurs conservent leur emploi et l'employeur économise les coûts engendrés par le changement de personnel (frais de formation du nouveau personnel, perte de savoir-faire de l'entreprise, etc.), car le personnel reste à la disposition de l'entreprise. Ont droit à l'indemnité en cas de RHT les travailleurs dont la durée normale de travail est réduite ou l'activité suspendue pour des raisons d'ordre économique.

Pour les entreprises formatrices, la formation des apprentis en période de conjoncture difficile peut représenter un défi, notamment lorsque les formateurs sont absents en raison de la réduction du temps de travail. Une entreprise formatrice ne peut percevoir des indemnités en cas de RHT pour ses formateurs que si ces derniers subissent une réduction effective de leurs heures de travail dans leur champ d'activités habituel. Ainsi, si l'entreprise formatrice se voit contrainte de recourir à l'indemnité en cas de RHT pour ses formateurs, la formation des apprentis peut être compromise, notamment si leur transfert dans une autre entreprise n'est pas possible.

Tant pendant la crise financière de 2009 que pendant la crise du franc fort en 2016, l'AC a pallié ce problème en ayant recours aux mesures relatives au marché du travail (MMT). À la demande de certains cantons (Berne en tête), l'AC a pris en charge une partie des salaires des formateurs qui assuraient la formation des apprentis durant la période de RHT.

Dans le contexte de la crise du COVID-19, le Conseil fédéral a décidé que les salaires des formateurs qui continuent à former des apprentis dans le cadre des indemnités en cas de RHT seraient pris en charge (cf. art. 17, al. 1, let. a, de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020² et art. 8j de l'ordonnance COVID-19 du 20 mars 2020 assurance-chômage³). Cette réglementation est valable jusqu'à fin 2023.

La motion Bühler 16.3884 « Soutien rapide aux entreprises formatrices dans le cadre des RHT » a été adoptée par le Parlement en juin 2019. Elle charge le Conseil fédéral de « permettre immédiatement aux cantons qui le souhaitent d'assurer la prise en charge des salaires des maîtres d'apprentissage qui restent au travail dans le cadre des indemnités de réductions de l'horaire de travail (RHT), à tout le moins à titre de projets pilotes limités dans le temps ».

¹ RS 837.0

² RS 818.102

³ RS 837.033

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Sur la base des expériences faites avec la réglementation dans la loi COVID-19, il est prévu de mettre en œuvre la motion Bühler 16.3884 en ancrant le droit aux indemnités en cas de RHT des formateurs au sens de l'art. 45 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁴ directement dans la LACI. À l'exemple de l'art. 47 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage (OACI)⁵ qui s'applique au perfectionnement professionnel, le nouvel article de loi permettra aux formateurs qui perçoivent des indemnités en cas de RHT de poursuivre, sur autorisation de l'autorité cantonale, l'encadrement des apprentis en entreprise pendant les heures qui comptent comme perte de travail à prendre en considération lorsque la formation des apprentis ne peut pas être assurée d'une autre manière.

La nouvelle réglementation offre une solution uniforme pour toute la Suisse, de sorte que la mise en œuvre de la motion Bühler 16.3884, et, par conséquent, le droit aux indemnités RHT pour les formateurs, ne diffère pas d'un canton à l'autre. L'auteur de la motion avait pour sa part indiqué que cette réglementation pourrait être appliquée uniquement par les cantons qui le souhaitent.

Une mise en œuvre par le biais de projets pilotes visant à vérifier si la solution proposée répond à un besoin n'est pas nécessaire, puisque cette solution a déjà été mise en œuvre via les indemnités en cas RHT dans le cadre de la loi COVID-19 et de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage.

Enfin, une mise en œuvre par le biais des MMT a été rejetée. Elle ne correspondrait en effet pas entièrement à la demande de la motion, qui souhaite qu'une solution soit trouvée dans le cadre de l'indemnité en cas de RHT, et créerait une certaine contradiction à l'intérieur du système des MMT, car les apprentis visés par la motion ne sont ni au chômage, ni menacés de chômage.

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

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷.

Néanmoins, le projet contribue directement à l'objectif du programme de la législature fixé pour le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) : « La Suisse maintient son excellence dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et saisit les chances qu'offre le numérique ». En effet, la formation professionnelle est un facteur essentiel au maintien de l'excellence suisse en matière de formation. La formation doit pouvoir s'adapter continuellement aux exigences du

⁴ RS 412.10

⁵ RS 837.02

⁶ FF 2020 1709

⁷ FF 2020 8087

marché du travail. La Confédération assure des conditions-cadres afin d'aider les entreprises formatrices à contribuer à cet objectif de la législation et la révision de la LACI permettra de continuer à assurer une formation professionnelle de qualité au sein des entreprises formatrices.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de révision partielle de la LACI permet de classer la motion Bühler 16.3884 « Soutien rapide aux entreprises formatrices dans le cadre des RHT ».

2 Procédure de consultation

La consultation relative à la révision partielle de la LACI a eu lieu du 10 juin au 21 septembre 2022. Au total, trente-sept avis de cantons, partis politiques, associations économiques et autres organisations ont été exprimés. Les avis et les remarques dont il a été fait part sont résumés ci-après. Pour les détails, prière de consulter le rapport sur les résultats de la consultation⁸.

2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Tous les participants sauf un canton approuvent la révision. La plupart des participants accueillent positivement le projet et ne proposent aucune modification. Les avis exprimés concernant les différents thèmes sont présentés brièvement ci-après.

2.1.1 Conditions prévues à l'art. 32, al. 6

Tous les participants sauf un canton saluent le fait que grâce à la réglementation, les formateurs puissent continuer de former les apprentis pendant les heures qui sont considérées comme une perte de travail à prendre en considération.

Dix participants font des remarques et signalent des points encore ouverts sur l'exécution et l'autorisation par les autorités cantonales. Parmi eux, huit participants soulignent qu'il faut tenir compte du surcroît de travail pour les autorités et les entreprises lors de l'élaboration des dispositions d'exécution et demandent à ce que le travail administratif soit léger. De manière générale, le surcroît de travail est jugé par sept participants comme étant limité et proportionné aux aspects positifs de la réforme. Deux participants proposent de prendre en compte les formateurs pratiques dans la nouvelle réglementation.

2.1.2 Paiement de la différence d'après l'art. 37, let. d

Quatre participants saluent explicitement l'obligation de l'employeur de payer aux formateurs la différence entre l'indemnité en cas de RHT et le salaire effectif pour le

⁸ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DEFR

travail de formation correspondant. Un participant souligne l'éventuel travail supplémentaire pour les entreprises à cause du paiement de la différence.

2.1.3 Modification de l'art. 60, al. 5

Aucun des participants n'a commenté la modification de la première phrase de l'art. 60, al. 5.

2.1.4 Entrée en vigueur et effet rétroactif

Un canton est d'avis que la réglementation fixée dans la loi COVID-19 doit continuer d'être appliquée sans interruption. Un autre canton s'exprime en faveur d'une limitation de la rétroactivité à trois mois. Quatre cantons souhaitent au contraire que la réglementation n'ait pas d'effet rétroactif parce qu'ils estiment que le travail qui en découlerait serait très important.

2.1.5 Autres demandes

Trois participants demandent une base légale afin d'élargir la révision de la loi aux formateurs qui exercent une influence considérable sur les décisions de l'entreprise ainsi qu'à leurs conjoints et partenaires enregistrés qui travaillent dans la même entreprise. Ils font remarquer que dans les petites entreprises, ce sont souvent les personnes qui ont une position assimilable à celle d'un employeur ou leur conjoint qui s'occupent de former les apprentis. Ils estiment que la formation des apprentis doit aussi être garantie dans les petites entreprises.

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral s'en tient au projet envoyé en consultation. Sur la base des avis rendus dans le cadre de la consultation, il a en revanche légèrement précisé ou adapté les explications. La consultation a montré que la réglementation introduite pendant la pandémie de COVID-19 a fait ses preuves et qu'une solution permanente dans la LACI recueille un avis favorable.

Les remarques relatives à l'exécution et les imprécisions qui ont été relevées concernant cette dernière seront prises en compte autant que possible dans l'élaboration des dispositions d'exécution (à l'échelon de l'ordonnance et de la directive). L'accent sera mis sur le fait de conserver le surcroît de travail au plus bas et de permettre une exécution claire, simple et conforme au droit.

La prise en compte des formateurs pratiques est garantie. La nouvelle réglementation tient compte des formateurs (y compris des formateurs pratiques) qui remplissent les conditions fixées à l'art. 45 LFPr et à l'art. 44 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)⁹. Vu les avis exprimés, la mention dans le contrat d'apprentissage, comme décrite initialement dans le rapport explicatif, n'est plus une condition.

Compte tenu de la durée de la procédure législative, le délai référendaire prendra fin après le 1^{er} janvier 2024. S'il n'était pas possible de mettre en œuvre le projet au 1^{er} janvier 2024 comme prévu, une mise en œuvre rétroactive de la loi permettra tout de même au Conseil fédéral de mettre en œuvre la loi à cette date. Le Conseil fédéral

⁹ RS 412.101

est conscient qu'une mise en œuvre rétroactive comporte des difficultés. C'est pourquoi il mettra probablement la loi en vigueur avec un délai rétroactif de trois mois au maximum. La rétroactivité a ainsi une limite appropriée.

Le Conseil fédéral s'en tient aussi au projet mis en consultation en ce qui concerne la proposition d'élargir la réglementation aux formateurs ayant une influence considérable sur les décisions de l'entreprise ainsi qu'à leurs conjoints et partenaires enregistrés qui travaillent dans la même entreprise. L'objectif de la révision est de donner la possibilité aux formateurs de continuer la formation de leurs apprentis malgré la RHT. L'indemnité en cas de RHT constitue un obstacle au maintien de la formation et de l'encadrement des apprentis. Vu que les formateurs qui ont une position assimilable à celle d'un employeur n'ont pas droit à l'indemnité en cas de RHT, ils peuvent continuer d'encadrer et de former leurs apprentis même sans la révision de la loi. Une extension du droit à l'indemnité en cas de RHT aux formateurs ayant une position assimilable à celle d'un employeur irait à l'encontre de l'objectif de la RHT et comporterait des risques d'abus considérables. L'objectif de la RHT est de garantir des emplois et non de soutenir économiquement les entreprises. Une telle extension enverrait ainsi un mauvais signal concernant l'instrument qu'est la RHT.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit de l'Union européenne (UE) ne comprend aucune disposition matérielle en matière d'assurance-chômage. En effet, il se limite, dans le domaine des assurances sociales, à coordonner les différents systèmes des États membres, lesquels fixent le contenu matériel du droit.

Le terme «chômage partiel» figurant dans le règlement (CE) n° 883/2004¹⁰ et tel qu'interprété par la Cour de justice de l'UE correspond certes à la définition suisse et se caractérise par une réduction provisoire de l'horaire de travail contractuel, avec maintien des relations de travail. Mais le droit de l'UE ne comporte aucune règle matérielle concernant l'indemnité en cas de RHT pour les formateurs qui équivaldrait à celle prévue par le présent projet.

Il existe dans les législations nationales de l'ensemble des pays voisins de la Suisse et de 14 autres États de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange des instruments comparables à l'indemnité en cas de RHT. En particulier, l'Allemagne, l'Autriche et la France ont des modèles similaires à l'instrument que représente les indemnités en cas de RHT selon la LACI. De plus, les modèles en matière de formation professionnelle duale sont comparables en Allemagne, en Autriche et en Suisse. En France et en Autriche, les apprentis ont en principe droit à des indemnités en cas de chômage partiel, ce qui n'est pas le cas en Suisse. En Allemagne, la possibilité pour les apprentis et les formateurs de percevoir des indemnités en cas de chômage partiel

¹⁰ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1. Une version consolidée, non contraignante, de ce règlement est publiée au RS **0.831.109.268.1**

est prévue, mais fait l'objet d'une interprétation restrictive. En effet, avant de pouvoir percevoir des prestations en cas de chômage partiel, l'entreprise formatrice est tenue de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour assurer la continuité de la formation des apprentis, par exemple en modifiant le plan de formation ou en privilégiant d'autres contenus d'apprentissage.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Lors de difficultés économiques, certaines entreprises, dont les entreprises formatrices, sont contraintes de recourir à l'instrument de l'indemnité en cas de RHT. Les professionnels chargés de la formation des apprentis qui, pour cette raison, demeurent dans l'entreprise malgré la pénurie de mandats ne subissent pas de perte réelle de travail. Ils perdent de ce fait leur droit à l'indemnité en cas de RHT, car celle-ci n'est versée que pour le temps de travail effectivement perdu (art. 31, al. 1, let. b, LACI). Cela peut avoir pour conséquence que l'employeur renonce à la présence des formateurs sur le lieu de travail afin de pouvoir continuer à faire valoir leur droit à l'indemnité en cas de RHT.

La motion vise à maintenir la qualité de la formation des apprentis en garantissant leur encadrement par les formateurs même lorsque l'entreprise formatrice recourt à la RHT. Contrairement à ce qui est actuellement prévu pour le perfectionnement professionnel (cf. art. 47 OACI), le présent projet propose de mettre en œuvre la motion par le biais d'une disposition dans la loi. Il s'agit en effet d'une exception qui touche davantage à l'objectif même de l'indemnité en cas de RHT, qui est d'indemniser les heures de travail perdues. Avec la nouvelle disposition prévue à l'art. 32, al. 6, les professionnels chargés de la formation des apprentis auront droit à l'indemnité en cas de RHT tout en étant autorisés à continuer de former les apprentis dans l'entreprise. Malgré le fait que les formateurs restent au travail pour encadrer les apprentis, leur droit à l'indemnité en cas de RHT subsistera pour ces heures-là et celles-ci ne seront pas déduites de leur perte de travail à prendre en considération.

À noter que la nouvelle réglementation, ainsi que le présent message, emploient le terme « formateur » et non celui de « maître d'apprentissage », car il s'agit du terme employé dans la LFPr. En outre, la place de l'article dans la systématique de la loi a été choisie afin de souligner qu'il s'agit d'une exception en lien avec la perte de travail à prendre en considération.

4.2 Adéquation des moyens requis

Cette modification n'a pas de conséquences directes pour la Confédération sur le plan financier ou au niveau des tâches.

4.3 Mise en œuvre

La nouvelle réglementation sera mise en œuvre par l'autorité cantonale qui est compétente pour l'octroi de l'autorisation permettant aux formateurs de continuer à assurer la formation des apprentis. L'organe cantonal d'exécution est accompagné, soutenu et évalué par l'organe de compensation de l'AC géré par le Secrétariat d'État à l'économie. En tant qu'autorité de surveillance, l'organe de compensation veille à une application uniforme du droit, notamment par l'édiction de directives et la réalisation de révisions ainsi que par des recours et des prises de position auprès du Tribunal fédéral.

5 Commentaire des dispositions

Art. 32, al. 6

L'art. 32, al. 6, fixe les conditions auxquelles les formateurs doivent répondre pour pouvoir poursuivre la formation et l'encadrement des apprentis dans l'entreprise alors même qu'ils perçoivent des indemnités en cas de RHT sans que cela ne réduise la perte de travail à prendre en considération.

Selon cette nouvelle disposition, pour pouvoir continuer à assurer la formation des apprentis par les formateurs pendant la perception des indemnités en cas de RHT, l'entreprise doit obtenir l'aval de l'autorité cantonale compétente en démontrant que la formation des apprentis est menacée en raison de la RHT, que la présence des formateurs est nécessaire pour assurer l'encadrement et la formation des apprentis et qu'aucune autre solution n'est possible (encadrement par d'autres collaborateurs, transfert des apprentis dans un autre service de l'entreprise qui n'est pas en RHT, adaptation des horaires de travail, etc.).

Les formateurs concernés doivent remplir toutes les conditions habituelles pour l'octroi d'indemnités en cas de RHT pendant les heures où ils subissent une perte de travail à prendre en considération et où ils sont autorisés à poursuivre la formation des apprentis dans l'entreprise. Par exemple, les formateurs qui exercent une influence considérable sur les décisions de l'entreprise et leur conjoint qui travaille dans l'entreprise n'ont pas droit aux indemnités en cas de RHT, conformément à l'art. 31, al. 3, LACI.

Sont considérées comme formateurs dans les entreprises formatrices les personnes responsables de la formation pratique des apprentis conformément à l'art. 45 LFPr et à l'art. 44 OFPr. Ils initient ces derniers au travail quotidien dans l'entreprise et dans la profession. Les formateurs disposent d'une formation qualifiée dans leur spécialité professionnelle et justifient d'un savoir-faire pédagogique, méthodologique et didactique adéquat.

Sont considérées comme apprenties les personnes âgées de quinze ans révolus qui ont terminé leur scolarité obligatoire ou en sont libérées et qui ont signé un contrat d'apprentissage conformément aux dispositions de l'art. 14 LFPr pour une profession régie par une ordonnance sur la formation. L'autorité cantonale compétente peut, dans certains cas, autoriser un âge inférieur à l'âge minimum.

Art. 37, let. d

Les formateurs doivent recevoir le salaire convenu par contrat pour les heures qu'ils consacrent à la formation des apprentis et pendant lesquelles ils continuent donc à fournir leur prestation de travail. Comme l'indemnité en cas de RHT ne couvre que 80 % de la perte de gain prise en considération, cette disposition fixe que l'employeur doit payer la différence non indemnisée entre le montant de l'indemnité en cas de RHT et le salaire convenu par contrat pour les heures consacrées par les formateurs à la formation des apprentis.

Art. 60, al. 5, 1^{re} phrase

La loi citée doit être mentionnée au moyen de du sigle « LFPr », introduit à l'art. 32, al. 6. En outre, la logique impose d'inverser, dans la version allemande, l'ordre des éléments « auswählen » et « gestalten » par rapport au droit en vigueur et de les relier par le mot « und » au lieu de « beziehungsweise », ce qui permet également d'obtenir une version allemande qui corresponde au texte français et italien de la loi.

Chiffre II – entrée en vigueur et effet rétroactif

Conformément à la législation COVID-19, les entreprises peuvent faire valoir jusqu'au 31 décembre 2023 l'indemnité en cas de RHT pour leurs formateurs encadrant des apprentis. Passé cette date, elles ne pourront plus faire valoir de droit à l'indemnité en cas de RHT basé sur la législation COVID-19. Pour que les entreprises qui ont fait valoir l'indemnité en cas de RHT pour leurs formateurs sur la base de la législation COVID-19 puissent faire valoir, sans interruption, un nouveau droit à l'indemnité en cas de RHT selon la nouvelle réglementation proposée, il faut que cette dernière entre en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

En raison de la durée du processus législatif, le délai référendaire devrait expirer après le 1^{er} janvier 2024. Si, au vu de ces circonstances, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 reste indiquée, la loi prévoit la possibilité d'une entrée en vigueur rétroactive.

Les entrées en vigueur avec effet rétroactif sont à appliquer de manière très restreinte et doivent répondre à plusieurs conditions. La rétroactivité doit, en particulier, être justifiée par des motifs pertinents, ne pas porter atteinte aux droits de tiers ou à des droits acquis, ne pas entraîner d'inégalités choquantes et être raisonnablement limitée dans le temps.

En l'occurrence, l'effet rétroactif devrait vraisemblablement se limiter à une durée de trois mois au maximum et être décidé au plus tard lors du premier trimestre 2024. Une entrée en vigueur rétroactive au-delà de trois mois entraînerait des difficultés considérables, une insécurité juridique autant du côté des employeurs que des autorités cantonales ainsi qu'une surcharge de travail avec des coûts disproportionnés. En effet, selon la procédure mise en place il se pourrait que les préavis et décomptes doivent être adaptés.

Si l'effet rétroactif se limite à une durée de trois mois et est décidé au plus tard lors du premier trimestre 2024, la rétroactivité qui en résulterait serait raisonnablement limitée dans le temps et n'occasionnerait pas une surcharge de travail ni des coûts disproportionnés au regard du but qu'elle vise.

Avec la disposition en question, qui a un effet rétroactif en faveur des personnes concernées, les entreprises en RHT employant des formateurs et formant des apprentis se trouveraient dans une situation financière plus favorable qu'aujourd'hui. Hormis les mesures prises durant la crise du COVID-19, les entreprises ne pouvaient en effet, jusqu'à présent, pas prétendre à l'indemnité en cas de RHT pour les formateurs qui continuent à former des apprentis. Il arrivait ainsi que des entreprises renoncent à la présence sur place des formateurs pour pouvoir faire valoir l'indemnité en cas de RHT pour ces derniers. Avec la nouvelle réglementation, toutes les entreprises dont les formateurs ont droit à l'indemnité en cas de RHT ont désormais la possibilité de continuer à encadrer les apprentis sans devoir renoncer aux indemnités en cas de RHT pour ces heures. Par ailleurs la rétroactivité ne porte aucun préjudice à des tiers et n'engendre aucune inégalité de traitement choquante.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Les coûts supplémentaires pour l'AC de la nouvelle réglementation sont estimés à 1,4 million de francs au maximum par année. Ceci correspond au maximum à 0,7 % des dépenses annuelles moyennes pour les indemnités en cas de RHT, qui s'élevaient à environ 200 millions de francs par an entre 2008 et 2019.

Il n'est par contre pas possible d'obtenir des chiffres précis quant aux coûts supplémentaires de cette nouvelle réglementation, étant donné que les personnes au bénéfice d'indemnités en cas de RHT ne sont pas inscrites à l'AC et que seules les données concernant l'entreprise (et non les employés) sont visibles dans les statistiques de l'AC concernant l'indemnité en cas de RHT. En outre, il y a peu de chiffres à disposition concernant la période du COVID-19, car une procédure sommaire était en vigueur. Une estimation est donc nécessaire (celle-ci se base sur les données et hypothèses suivantes : 5 heures d'encadrement par semaine/260 heures par année¹¹ ;

¹¹ Source : www.ehb.swiss -> Forschung -> Observatorium für die Berufsbildung -> Themen und Trends -> Lohnt sich die Lehrlingsausbildung für die Betriebe?

189 000 contrats d'apprentissage dual¹²; 1857 heures de travail par poste à plein temps par an¹³).

Les coûts maximaux estimés reposent sur les chiffres du recours à l'indemnité en cas de RHT enregistrés avant la pandémie de COVID-19. Il est également possible que cette réglementation ne crée aucun coût supplémentaire, car il s'agit uniquement d'autoriser les formateurs à continuer de former les apprentis lorsqu'ils touchent (déjà) des indemnités en cas de RHT. Il n'est néanmoins pas exclu qu'avec la nouvelle réglementation, davantage d'entreprises aient recours aux indemnités en cas de RHT.

Conséquences financières sur le budget fédéral

Les recettes ordinaires du fonds de compensation de l'AC proviennent à environ 90 % des cotisations des assurés et des employeurs et à environ 10 % de participations de la Confédération et des cantons. La hauteur de ces participations est définie en fonction d'un pourcentage de la somme des salaires soumis à cotisation et est fixée par la loi (art. 90, let. b, 90a, al. 1, et 92, al. 7^{bis}, LACI). Comme la contribution de la Confédération à l'AC est liée à la masse salariale soumise à cotisation, et donc indépendante des prestations de l'AC, le projet n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

Conséquences financières sur le fonds de compensation de l'AC

Les autorités cantonales sont indemnisées par le fonds de compensation de l'AC pour l'exécution de leurs tâches prévues par la LACI et la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services¹⁴ (art. 92, al. 7, LACI). Les autorités cantonales disposent d'un montant plafond pour l'ensemble de leurs frais à prendre en considération, calculé en fonction du taux de demandeurs d'emploi et de leur nombre dans le canton. Les cantons sont indemnisés jusqu'à hauteur de ce plafond pour leurs frais d'exécution effectifs.

La nouvelle réglementation n'entraîne guère de dépenses administratives supplémentaires pour les autorités cantonales et les caisses de chômage qui vérifient les préavis et les décomptes de l'indemnité en cas de RHT. De plus, ces dépenses ne concernent que les entreprises qui font usage de cette exception pour les formateurs. Les frais supplémentaires de cette nouvelle réglementation sont donc négligeables. Les éventuels frais sont remboursés aux organes d'exécution cantonaux par le fonds de compensation de l'AC, dans les limites du plafond.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La présente modification de loi n'a aucune conséquence sur le personnel de la Confédération ou de l'organe de compensation de l'AC.

¹² Source: Office fédéral de la statistique – formation professionnelle initiale (y compris procédure de qualification). Total des élèves selon le domaine de formation, le canton de l'entreprise formatrice, le type de formation, le mode d'enseignement, le sexe et l'année. www.pxweb.bfs.admin.ch (STAT-TAB – tableaux interactifs)

¹³ Source: Office fédéral de la statistique – Statistique sur le volume du travail. Tatsächliche Jahresarbeitszeit und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeit nach Geschlecht, Nationalität, Beschäftigungsgrad, Wirtschaftsabschnitten, Wirtschaftssektoren, Erwerbsstatus und Grossregionen. www.bfs.admin.ch -> Trouver des statistiques -> Catalogues et banques de données

¹⁴ RS 823.11

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

6.2.1 Conséquences financières

Conformément aux explications données au chiffre 6.1.1, les conséquences financières concernent directement le fonds de compensation de l'AC. La présente révision de loi n'a donc aucune conséquence directe sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

La présente modification de la loi n'a aucune conséquence directe sur le personnel.

6.3 Conséquences économiques

À l'exception de la période de la pandémie de COVID-19, pendant laquelle une réglementation spéciale a été appliquée, les entreprises ne peuvent actuellement pas demander d'indemnité en cas de RHT pour les formateurs tant que ceux-ci continuent à encadrer des apprentis. Il en résulte qu'une partie des entreprises renoncent à la présence des formateurs dans l'entreprise pour pouvoir faire valoir leur droit à l'indemnité en cas de RHT.

Avec la nouvelle réglementation, les formateurs qui ont droit à l'indemnité en cas de RHT auront désormais la possibilité de continuer à encadrer les apprentis sans devoir renoncer aux indemnités en cas de RHT pour ces heures. Cela aura un impact positif sur la continuité et la qualité de la formation professionnelle initiale. Simultanément, l'entreprise, qui percevra de la part de l'AC 80 % de la perte de gain à prendre en considération au titre de l'indemnité en cas de RHT, devra verser aux formateurs le salaire prévu par le contrat de travail pour les heures consacrées à l'encadrement des apprentis.

L'accomplissement des tâches des formateurs est essentiel pour atteindre les objectifs de formation dans les entreprises formatrices qui sont concernées par la RHT. Les formateurs sont responsables de la formation pratique des apprentis dans l'entreprise. Ils initient ces derniers au travail quotidien dans l'entreprise et dans la profession, définissent les objectifs d'apprentissage, encadrent et soutiennent les apprentis. Ils les encouragent à améliorer la pratique et évaluent les résultats. La continuité de la formation dans l'entreprise et le contact régulier avec le formateur sont les conditions *sine qua non* à l'obtention du diplôme de fin d'apprentissage, gage d'une transition réussie dans le marché du travail.

Un encadrement lacunaire peut conduire à un manque de compétences professionnelles. Les apprentis ayant achevé leur formation courent alors le danger de ne pas s'intégrer dans le monde du travail ou de rencontrer des difficultés d'intégration. Un manque d'encadrement peut également entraîner une interruption d'apprentissage et donc l'absence de diplôme post-obligatoire. La nouvelle réglementation permet de

lutter contre ces conséquences indésirables et contribue ainsi à renforcer l'offre de main-d'œuvre spécialisée en Suisse.

Enfin, assurer la formation en entreprise contribue à la réalisation des objectifs politiques en matière de formation aux niveaux cantonal et fédéral. Selon l'un de ces objectifs, au moins 95 % des jeunes de 25 ans devraient disposer d'un diplôme de niveau secondaire II.

Les conséquences de la présente modification de loi pour les consommateurs, les contribuables, les propriétaires et les différents groupes sociaux ont été examinées. Aucune conséquence négative n'est attendue.

6.4 Conséquences sanitaires et sociales

Dans le domaine de la scolarité post-obligatoire, les jeunes adultes en Suisse peuvent choisir entre une formation approfondie dans le cadre d'une formation professionnelle ou une école de culture générale. La formation professionnelle initiale ne permet pas seulement de développer sa carrière professionnelle, mais elle permet surtout de s'intégrer dans la société et constitue un jalon permettant de se former en continu tout au long de sa vie. Les individus et la société s'attendent à ce que toute formation professionnelle initiale puisse s'achever normalement. Du point de vue du système de formation, la présente modification de loi renforce la formation professionnelle et contribue à son acceptation et à la confiance que la société lui accorde.

Aucune conséquence négative n'est attendue dans le domaine sanitaire.

6.5 Conséquences environnementales

La présente modification de loi n'a aucune incidence directe sur l'environnement.

6.6 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est attendue.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 114, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁵, qui confère à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'AC. La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences

¹⁵ RS 101

économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage (art. 41, al. 2, Cst.).

7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. La Convention n° 168 de du 21 juin 1988 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage¹⁶, qui a été ratifiée le 17 octobre 1990 par la Suisse, n'a aucune incidence sur la présente révision partielle de la LACI.

La présente modification de loi est également compatible avec les obligations internationales de la Suisse découlant de l'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 (ALCP)¹⁷, ainsi que de l'annexe K de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)¹⁸. La Suisse édicte des dispositions équivalentes aux dispositions de coordination du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° 987/2009¹⁹.

Ce droit ne vise pas à harmoniser les systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer dans une large mesure la structure concrète, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale. Ce faisant, ils doivent cependant observer les principes de coordination tels que l'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et les ressortissants des autres parties contractantes et le maintien des droits acquis.

7.3 **Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Au vu des modifications prévues, la forme d'acte législatif choisie correspond à l'article constitutionnel.

¹⁶ RS 0.822.726.8

¹⁷ RS 0.142.112.681

¹⁸ RS 0.632.31

¹⁹ 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, JO L 284 du 30.10.2009, p. 1. Une version consolidée, non contraignante, de ce règlement est publiée au RS°0.831.109.268.11.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et 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 public et aux MMT, la participation de la Confédération, qui correspond à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation, étant trois fois plus élevée que la participation des cantons (0,053 %). Les prestations pour perte de gain, comme les indemnités en cas de RHT, sont financées par les cotisations salariales. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons reste inchangée. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne sont pas affectés.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Ce projet n'est pas affecté par la législation sur les subventions.

7.7 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de nouvelles normes de délégation au Conseil fédéral.

7.8 Protection des données

Le projet ne contient aucune modification soumise aux normes de la protection des données.