



Chômage partiel pendant la crise du coronavirus

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 octobre 2023

Avis du Conseil fédéral

du 21 février 2024

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la CdG-N du 20 octobre 2023 concernant le chômage partiel pendant la crise du coronavirus¹.

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

21 février 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2023 2598

Avis

1 Contexte

Entre 2020 et 2022, pendant la pandémie de COVID-19, de nombreuses entreprises et commerces ont été temporairement fermés ou ont vu leur activité limitée sur ordre des autorités. Afin d'atténuer les conséquences économiques pour ces entreprises et les personnes concernées, la Confédération et les cantons ont pris des mesures telles que les crédits COVID-19, les allocations pour perte de gain pour les indépendants ou la réglementation des cas de rigueur. S'agissant de l'instrument existant de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), des adaptations dues à la situation ont été décidées. Ces adaptations concernaient notamment la procédure de demande et de paiement, le montant et la durée de perception ou l'extension du cercle des ayants droit.

Dans le cadre de l'inspection sur la gestion de la crise du coronavirus par les autorités suisses, les Commissions de gestion (CdG) ont décidé, en date du 26 janvier 2021, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de l'évaluation de l'indemnité en cas de RHT pendant la crise du coronavirus. La compétence en a été attribuée à la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Lors de sa séance du 9 septembre 2021, cette dernière a chargé le CPA de répondre aux questions suivantes:

1. Les adaptations successives des bases légales relatives au chômage partiel au cours de la crise ont-elles été effectuées de manière opportune?
2. La Confédération a-t-elle fourni un soutien adéquat aux organes d'exécution dans les cantons?
3. La surveillance de la Confédération est-elle opportune et garantit-elle la légalité du recours aux prestations?

Le CPA a mené sa propre évaluation à ce sujet et a commandé une étude externe (sondage des organes d'exécution réalisé par Ecoplan AG).

Le 20 octobre 2023, la CdG-N a débattu de son rapport d'inspection et l'a adopté à l'intention du Conseil fédéral. Dans ce rapport, la commission évalue les principaux résultats de l'évaluation du CPA et formule sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

La CdG-N a transmis son rapport au Conseil fédéral par lettre du 24 octobre 2023. Elle invite le Conseil fédéral à prendre position, d'ici au 1^{er} mars 2024, sur les explications et les recommandations de la CdG-N ainsi que sur les constatations du CPA qui les sous-tendent. Elle demande en outre au Conseil fédéral d'exposer les mesures qu'il entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations de la commission et de préciser le délai dans lequel il compte le faire.

De plus, dans sa lettre du 24 octobre 2023, la CdG-N demande au Conseil fédéral d'indiquer dans son avis, et en complément aux recommandations, comment il entend fixer les priorités en matière de contrôles des organes d'exécution et de la perception illégale d'indemnités en cas de RHT par les employeurs.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N de son rapport, qui porte un regard critique sur le recours à l'indemnité en cas de RHT pendant la crise du coronavirus. Il est également reconnaissant des analyses approfondies qui ont été effectuées à l'occasion de l'inspection de la CdG-N. Comme la CdG-N, le Conseil fédéral accorde une grande importance aux enseignements à tirer de la gestion de la pandémie de COVID-19.

L'avis formulé ci-après reprend la structure des recommandations du rapport de la CdG-N du 20 octobre 2023. Le Conseil fédéral est disposé à accepter six des sept recommandations. Sur l'explication souhaitée par la CdG-N de la fixation des priorités en matière de contrôles et l'examen de l'efficacité de la réduction de l'horaire de travail mentionné dans le rapport de la CdG-N, le Conseil fédéral s'exprime dans la partie générale de sa prise de position.

2.1 Généralités

Le Conseil fédéral est d'accord avec la constatation de la CdG-N selon laquelle les autorités fédérales ont utilisé l'instrument de l'indemnité en cas de RHT de manière opportune pour la gestion de la crise du coronavirus. Il prend acte du fait que, selon la CdG-N, les adaptations rapides des bases légales au début de la crise ont permis de verser rapidement les indemnités en cas de RHT aux bénéficiaires prévus et que cela a contribué à éviter une vague de licenciements en raison des fermetures ordonnées. Par ailleurs, le Conseil fédéral accueille favorablement les résultats de l'étude externe d'Ecoplan AG et note que le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a globalement apporté un soutien adéquat aux organes d'exécution. Il confirme l'appréciation du CPA selon laquelle de nombreux collaborateurs de l'administration fédérale et des organes d'exécution ont fourni un effort exceptionnel pour que les indemnités en cas de RHT aient pu être versées le plus rapidement possible pendant cette période.

Le Conseil fédéral souligne que la crise du coronavirus était une situation exceptionnelle et qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions directes de cette période, ni pour la période qui l'a suivie ni pour d'autres situations. En l'occurrence, cela vaut également pour l'assurance-chômage (AC), qui a dû adapter plus d'une fois ses instruments existants à une situation en constante évolution, les défis posés par la pandémie constituant une première également pour l'AC. Le Conseil fédéral tient compte de cela dans son appréciation des recommandations formulées par la CdG-N.

Les évaluations sur lesquelles se fonde le rapport de la CdG-N se concentrent sur l'utilisation de l'indemnité en cas de RHT durant la période comprise entre mars 2020 et juin 2022. En conséquence, le présent avis du Conseil fédéral se limite à l'objet de l'étude et à la période des évaluations. D'autres conclusions, par exemple sur la manière de prendre des mesures sur la base du droit de nécessité en général, ne constituent pas l'objet essentiel de son avis. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renvoie aux nombreuses études sur la pandémie de COVID-19 qui ont été réalisées, et qui continuent à l'être, par le Parlement, la Confédération et d'autres organismes.

Efficacité du chômage partiel sur le marché du travail

Au ch. 2.1.2 de son rapport, la CdG-N souligne qu'il est important que le Conseil fédéral fasse examiner le moment venu l'efficacité de l'indemnité en cas de RHT pendant la pandémie de COVID-19 afin de déterminer si elle a permis d'éviter le chômage de manière durable ou si elle n'a eu pour effet qu'un maintien structurel à court terme.

La question de l'efficacité de l'indemnité en cas de RHT est évaluée par le SECO. Comme l'explique la CdG-N, des études ont déjà été menées à ce sujet sur mandat de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (CS AC). Afin de déterminer quelles questions significatives peuvent être analysées sur la base de toutes les données disponibles, le SECO a commandé, sur mandat de la CS AC, une étude de faisabilité à l'EPF-KOF. Si d'autres études peuvent être réalisées, le SECO demandera à la CS AC de proposer leur réalisation. Les éventuels résultats seront publiés par le SECO.

Même si l'on ne dispose pas de conclusions supplémentaires à l'heure actuelle, le Conseil fédéral est convaincu que, d'un point de vue macroéconomique, l'indemnité en cas de RHT a rempli les objectifs fixés par la loi pendant la crise du coronavirus, et que son utilisation rapide et unique dans l'histoire a contribué de manière déterminante à éviter des perturbations majeures sur le marché du travail. Elle a également permis de soutenir la reprise de l'emploi. Les études menées jusqu'à présent par l'OCDE² et par l'Université de Bâle en collaboration avec BSS³ sont aussi parvenues à ces conclusions. L'OCDE a fondé son évaluation sur une analyse approfondie de l'Enquête suisse sur la population active jusqu'en 2020 y compris et a pu comparer les conclusions obtenues pour la Suisse avec celles d'autres pays de l'OCDE. Dans une deuxième étude, différentes données du marché du travail du SECO et de l'Office fédéral de la statistique ont été analysées. Outre le chômage partiel, le rôle de l'AC dans la crise du COVID-19 a été examiné de manière générale. Une analyse des entrées et des sorties des demandeurs d'emploi inscrits a montré que, pendant la pandémie, il y a eu plus de transferts que d'habitude de secteurs professionnels fortement touchés par la crise (p. ex. le tourisme) vers d'autres domaines (p. ex. le commerce de détail ou la santé), ce qui montre des effets d'adaptation souhaités. Toutefois, ces effets ont été relativement faibles comparés à la crise économique; cela pourrait être lié à la pénurie générale d'offres d'emploi et à l'effet protecteur de l'indemnité en cas de RHT. Il reste difficile de savoir dans quelle mesure le recours à l'indemnité en cas de RHT pendant la crise du COVID-19 a permis d'atteindre un niveau optimal de maintien temporaire ou d'ajustement à moyen terme de la structure. Comme le

- 2 OECD (2022): OECD Economic Surveys: Switzerland 2022. OECD Publishing, Paris; OECD (2022): The impact of the COVID-19 crisis across different socio-economic groups and the role of job retention schemes – The case of Switzerland; traduction allemande. Bases de la politique économique n° 37. Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne.
- 3 R. Felder, B. Kaiser, T. Möhr, C. Wunsch (2023): «Auswirkungen der Coronapandemie auf den Arbeitsmarkt und Rolle der Arbeitslosenversicherung». Bases de la politique économique n° 38. Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne.

montrent les premières études approfondies, ces évaluations d'impact se heurtent à des défis très importants.

Différents indicateurs tendent à montrer que le marché du travail suisse s'est largement remis de la crise du coronavirus à la mi-année 2022. Depuis le début de l'année 2021, l'offre en matière d'emplois est supérieure au niveau d'avant la crise, tandis que depuis le printemps 2022, le chômage est plus faible qu'avant la pandémie. Les demandes d'indemnité en cas de RHT ont aussi été moindres à partir de la mi-année 2022. L'excellente santé du marché du travail suisse ne permet pas de supposer que son fonctionnement aurait été fondamentalement affecté par la crise du coronavirus ou par le recours à l'indemnité en cas de RHT en raison de la pandémie.

Priorités en matière de contrôles des organes d'exécution et de la perception illégale d'indemnités en cas de RHT par les employeurs

Dans sa lettre du 24 octobre 2023, la CdG-N demande au Conseil fédéral d'indiquer, en complément aux sept recommandations du rapport, comment les priorités sont fixées s'agissant des contrôles des organes d'exécution et de la perception illégale d'indemnités en cas RHT par les employeurs. La perception illégale d'indemnités se compose de deux éléments: d'une part, des décomptes erronés sur lesquels figurent à tort trop d'heures travaillées ou des personnes assurées pour lesquelles il n'existe aucune autorisation, et, d'autre part, des décomptes abusifs qui conduisent à des erreurs. Dans les cas d'abus, l'intention de percevoir des prestations illégalement peut être prouvée.

La surveillance des *organes d'exécution* (autorité cantonale [ACT] et caisse de chômage [CCh]) est axée sur les risques financiers qu'un organe d'exécution doit assumer. L'évaluation des risques porte sur le nombre de prestations accordées (ACT) ou sur le montant des prestations versées (CCh). Plus le risque financier est élevé, plus les contrôles sont fréquents.

Les priorités en matière de *contrôles des employeurs* sont fixées selon les critères suivants: le type et la source du signalement; l'ampleur de la prestation versée et la teneur du signalement; le délai absolu de péremption pour les demandes de restitution. Le plan de contrôle concret est établi et mis en œuvre suite à la prise en compte et à la comparaison de ces critères.

L'organe de compensation reçoit de différentes sources des signalements concernant d'éventuels abus dans la perception d'indemnités en cas de RHT. On peut notamment citer les signalements saisis sur la plateforme de *whistleblowing* du Contrôle fédéral des finances (CDF) ou les soupçons communiqués par les organes d'exécution. Les signalements dans le cadre du *whistleblowing* font l'objet d'une enquête dans tous les cas. Un signalement est davantage prioritaire s'il contient le signe évident d'un abus (signalement d'abus). Ces signalements sont examinés d'office et en priorité. Ensuite sont vérifiés les signalements pour lesquels

il n'existe que des indices d'un éventuel abus (signalements orientés sur les risques).

En ce qui concerne l'ampleur et la substance des indemnités en cas de RHT versées, une catégorisation a été effectuée en accord avec le CDF et pour renforcer le rapport coûts-bénéfices. Font partie de la catégorie 1 les paiements d'indemnités en cas de RHT de plus de 10 000 francs pour lesquels il existe un signalement d'abus qualifié accompagné de justificatifs ou d'une indication de justificatifs existants dans l'entreprise. Ces paiements sont examinés dans tous les cas. La catégorie 2 concerne les montants payés supérieurs à 50 000 francs pour lesquels un signalement d'abus crédible ou fondé a été fait, sans justificatif. Là aussi, les employeurs concernés sont contrôlés dans tous les cas. Pour la catégorie 3, un contrôle est effectué périodiquement pendant la durée de la perception. Cette catégorie comprend les signalements concernant des employeurs qui n'ont pas reçu de paiement (l'ACT a donné son autorisation à la perception des indemnités en cas de RHT, mais aucun décompte n'a encore été effectué par l'employeur) et les signalements concernant des employeurs pour qui le montant du paiement est encore inférieur à 50 000 francs, mais pourrait aller au-delà de ce chiffre pendant la durée de la perception. Concernant les paiements d'indemnités en cas de RHT de la catégorie 4, il s'agit de signalements qui ont été faits sans indice tangible d'abus et dont l'examen préalable du dossier de la CCh n'a pas révélé d'éléments en ce sens. Dans ces cas, aucun contrôle n'est fait auprès de l'employeur.

Finalement, l'examen de la perception illicite d'indemnités en cas de RHT (prestations perçues abusivement ainsi que prestations payées en trop) tient compte du délai de péremption absolu pour les demandes de restitution selon la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁴. L'art. 25 LPGA prévoit un délai de péremption absolu est de cinq ans. Il commence à courir à partir du moment où une prestation a effectivement été versée (date de paiement de l'indemnité en cas de RHT). Tenant compte du délai de péremption, les paiements d'indemnités en cas de RHT qui ont eu lieu plus tôt (p. ex. en avril 2020) sont contrôlés avant les paiements qui ont eu lieu par la suite (p. ex. en octobre 2020).

⁴ RS 830.1

2.2 Recommandations de la CdG-N

Concernant les recommandations de la CdG-N, le Conseil fédéral se prononce comme suit:

*Recommandation 1 Critères régissant la levée des mesures prises
en vertu du droit de nécessité*

Le Conseil fédéral est prié, lors d'une prochaine crise, de définir très concrètement, dès le moment où des mesures seront prises en vertu du droit de nécessité ou le plus tôt possible après leur entrée en vigueur, les critères selon lesquels ces mesures pourront être levées.

Dans son évaluation, le CPA conclut que la simplification de la procédure relative à indemnité en cas de RHT était appropriée dans la première phase de la crise du coronavirus. Il est en revanche plus critique en ce qui concerne le grand nombre d'adaptations à court terme et de prolongations décidées au cours de la phase qui a suivi. Pour le CPA, cela a entraîné un manque de clarté au plan de l'exécution. Le CPA illustre son propos par l'exemple de la prolongation répétée de la durée de validité de la procédure de décompte sommaire.

La CdG-N reconnaît la situation exceptionnelle dans laquelle des décisions ont dû être prises, c'est-à-dire à court terme et parfois de manière rétroactive. Cependant les adaptations et les prolongations répétées sont risquées et entraînent une insécurité juridique. La CdG-N souhaite que, lors des crises à venir, on anticipe dans la mesure du possible les conditions dans lesquelles les mesures de droit de nécessité expirent ou sont prolongées.

Le Conseil fédéral prend acte des critiques exprimées par le CPA et la CdG-N. De l'avis du Conseil fédéral celles-ci se rapportent à la mise en œuvre de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020⁵ et à l'application des normes de délégation édictées dans l'ordonnance COVID-19 du 20 mars 2020 assurance-chômage⁶. Le Conseil fédéral a exercé ses compétences en la matière avec retenue et la manière adaptée à l'évaluation en temps réel de la situation. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le SECO ont régulièrement évalué aussi bien la situation actuelle que les évolutions possibles. Outre le risque d'abus, cette évaluation a pris en compte l'évolution de la pandémie, les interdictions et restrictions existantes des autorités, la situation et les prévisions économiques, les besoins des entreprises et des employés ayant droit ainsi que les ressources des organes d'exécution. Sur la base de cette analyse, les dispositions extraordinaires concernant l'indemnité en cas de RHT ont été limitées dans le temps, dans la mesure du possible à quelques mois.

De manière générale, lorsqu'il élabore des mesures d'atténuation économiques, le Conseil fédéral estime qu'une procédure par étapes, avec des mesures limitées dans le temps, est une méthode appropriée pour réagir de manière ciblée à une situation de

⁵ RS 818.102

⁶ RS 837.033

crise dont l'intensité évolue rapidement. La définition d'autres conditions pendant la pandémie de COVID-19 pour la poursuite ou la levée des mesures prises n'aurait pas été judicieuse compte tenu de la situation de crise. L'intention du Conseil fédéral a toujours été d'examiner régulièrement la nécessité et le caractère ciblé des mesures extraordinaires prises dans le cadre de l'indemnité en cas de RHT, avec l'objectif de revenir aux règles ordinaires le plus rapidement possible. Ainsi, le Conseil fédéral a-t-il décidé, dès le début de l'été 2020, de supprimer plusieurs extensions de l'indemnité en cas de RHT pour fin mai 2020. Sur la base de réflexions de l'époque, plusieurs de ces extensions ont finalement été transférées dans la loi COVID-19. Durant la phase de la pandémie qui a suivi, le Conseil fédéral a ponctuellement (ré)introduit certaines mesures pour répondre aux conséquences d'une nouvelle flambée de la pandémie et aux phases de faiblesse et d'incertitude économiques qu'elle a causées à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, les commissions compétentes des Chambres fédérales ont été consultées en continu.

Conformément à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁷, l'indemnité en cas de RHT est un instrument de prévention du chômage imminent en cas de pertes de travail temporaires et involontaires. Le recours à l'indemnité en cas de RHT est possible en cas de pertes de travail dues à des mesures prises par les autorités et permet donc également d'atténuer les effets économiques et sociaux indésirables résultant de la gestion d'une crise. L'AC ayant pu mener à bien plusieurs étapes de numérisation dans le domaine de l'indemnité en cas de RHT, le Conseil fédéral est confiant qu'à l'avenir l'autorisation et le paiement des indemnités en cas de RHT se dérouleront efficacement même dans les situations marquées par une recrudescence des demandes.

Le Conseil fédéral prend acte de la recommandation 1 de la CdG-N. Il souligne que la définition de mesures d'atténuation possibles suppose une approche aussi ciblée et prudente que possible également lors de crises futures marquées par une grande incertitude et des conséquences importantes sur le plan économique. La prise de mesures limitées dans le temps permet une action appropriée. Le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures supplémentaires concernant la recommandation 1 et renvoie aux dispositions de la LACI sur le recours à l'indemnité en cas de RHT.

Recommandation 2 Exhaustivité des bases de décision du Conseil fédéral

La CdG-N invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les risques éventuels liés à une mesure (notamment lorsque celle-ci est prise en vertu du droit de nécessité) soient indiqués dès le départ de manière aussi claire et exhaustive que possible dans les bases de décision établies par les départements à son intention.

Dans son évaluation, le CPA conclut que les adaptations des bases légales relatives à l'indemnité en cas de RHT au début de la crise de coronavirus ont été effectuées en grande partie de manière appropriée et qu'elles visaient expressément la prévention du chômage, soit un objectif central de cet instrument. D'après le CPA, les risques

⁷ RS 837.0

liés aux adaptations relatives à l'indemnité en cas de RHT ont été mentionnés de moins en moins souvent au cours de la pandémie et, de son point de vue, de manière insuffisante dans les bases de décision du Conseil fédéral. Le CPA cite notamment le risque de perception induite de l'indemnité, ainsi que les risques économiques liés aux adaptations.

Sur la base de ces résultats, la CdG-N conclut que les bases de décision du Conseil fédéral étaient en partie incomplètes et que certains risques n'ont plus été mentionnés au fil du temps. La CdG-N estime qu'il est essentiel que l'objectif de l'instrument ne soit pas relégué au second plan, même en situation de crise. Pour la CdG-N, la question se pose également de savoir si le département compétent, le DEFR, s'est entièrement acquitté de son devoir d'information envers le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral confirme l'importance fondamentale d'une documentation complète comme base de ses décisions. Il reconnaît qu'au cours de la pandémie, les risques découlant de l'adaptation répétée des réglementations extraordinaires relatives à l'indemnité en cas de RHT n'étaient parfois plus mentionnés de manière complète. Cela concerne en premier lieu les conséquences de l'application concrète de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, qui réglait la mise en œuvre des articles de la loi COVID-19 concernant l'AC.

Du point de vue du Conseil fédéral, la mention insuffisante des risques pointée par la CdG-N n'est pas due à l'absence de directives ou à une utilisation inconséquente de celles-ci, mais au fait que les bases de décision ont parfois dû être remaniées à court terme à cause de l'évolution de la situation. En outre, les multiples adaptations des ordonnances ont entraîné un certain effet de répétition et d'habitude. Ces adaptations ont néanmoins été effectuées conformément aux procédures de consultation fixées, même si les délais étaient parfois courts. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral est d'avis que toutes les parties prenantes connaissaient, au plus tard au cours de la crise, les risques généraux d'un recours à l'indemnité en cas de RHT à large échelle ainsi que les risques spécifiques d'un recours à cette indemnité dérogeant à la LACI.

Rétrospectivement, le Conseil fédéral souligne qu'il a en tout temps pu procéder à une analyse globale et transversale de la situation en s'appuyant sur les bases de décision existantes et en tenant compte de la situation de crise du moment. Il estime que le DEFR a adéquatement rempli son devoir d'information concernant le recours à l'indemnité en cas de RHT pendant la pandémie.

Le SECO, compétent pour la mise en œuvre de l'indemnité en cas de RHT, a soigneusement analysé les constatations de la CdG-N et du CPA. Par conséquent, si une situation similaire à celle de la pandémie de COVID-19 devait se représenter en ce qui concerne la mise en œuvre de l'indemnité en cas de RHT, le SECO serait suffisamment sensibilisé pour mentionner les risques de dérogations extraordinaires à la LACI dans les documents de décision à l'attention du Conseil fédéral, conformément aux dispositions existantes. Le cas échéant, le DEFR contrôlera que celles-ci sont respectées.

Le Conseil fédéral estime que des mesures plus poussées voire contraignantes ne sont pas nécessaires s'agissant de la recommandation 2.

*Recommandation 3 Composition de la Commission de surveillance
du fonds de compensation de l'assurance-chômage*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner si la composition de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage est adéquate pour garantir une surveillance indépendante en matière d'IRHT, compte tenu également du fait que les IRHT ont été entièrement financées par la Confédération durant la crise du coronavirus.

Dans son évaluation, le CPA décrit la structure et les processus de la surveillance sur l'AC et au sein de l'AC. Il estime que les responsabilités définies sont en principe claires, mais constate, à l'exemple du contrôle de la légalité des indemnités en cas de RHT, que pendant la crise différents acteurs n'ont pas exercé ou n'ont pas pu exercer leurs activités de surveillance comme auparavant. Le CPA considère la CS AC comme l'organe de surveillance suprême du fonds de l'AC. Il constate que la CS AC, en qualité d'organe de surveillance, a discuté de la problématique de la perception induite d'indemnités en cas de RHT et qu'elle a été régulièrement informée de l'état des contrôles. Toutefois, de l'avis du CPA, il n'y a pas eu d'analyse critique. Le CPA attribue cela à la composition de la CS AC et se demande dans quelle mesure celle-ci est en mesure d'exercer une surveillance indépendante.

Du point de vue de la gouvernance, la CdG-N est également critique s'agissant de la composition de la CS AC et allègue que tous les organes surveillés par la CS AC sont eux-mêmes membres de la commission. À cet égard, la CdG-N juge également problématique le fait que le SECO, qui était responsable de nombreuses mesures prises dans le cadre de la pandémie, préside cet organe de surveillance suprême. La CdG-N doute, elle aussi, qu'une critique indépendante des mesures prises soit possible si les responsables de ces mesures siègent eux-mêmes dans l'organe de surveillance.

Conformément à l'art. 89 LACI, la CS AC exerce des tâches de surveillance et d'assistance. Sa tâche principale consiste à contrôler l'état et l'évolution du fonds de compensation. Elle examine les comptes annuels et le rapport annuel à l'intention du Conseil fédéral. Elle assiste le Conseil fédéral dans toutes les questions financières relatives à l'assurance et dans l'élaboration des textes législatifs. Afin que la commission puisse exercer sa surveillance sur la légalité de la perception des prestations de l'AC, des rapports de l'organe de compensation de l'AC, de la révision interne du SECO et du CDF lui sont régulièrement soumis. La CS AC examine annuellement les rapports suivants, entre autres:

- le rapport de l'organe de compensation sur le contrôle de la gestion, la révision des paiements effectués par les caisses et les décisions des autorités cantonales (art. 83, al. 1, let. c, c^{bis}, d, f, h, l et m, LACI);
- le rapport d'activité de la révision interne du SECO sur l'évaluation du fonctionnement du système de contrôle interne de l'AC et des mesures de réduction des risques prises en conséquence;
- les résultats de la révision du CDF des comptes annuels du fonds de compensation.

La commission valide chaque année le plan de contrôle de l'organe de compensation (contrôles auprès des organes d'exécution par le service de révision de l'organe de compensation) et le plan de contrôle de la révision interne du SECO (contrôles auprès de l'organe de compensation de l'AC), définissant ainsi les priorités des activités de surveillance. Le Conseil fédéral est d'avis que les responsabilités, les structures et les procédures existantes permettent une surveillance indépendante.

Contrairement à la CdG-N, le Conseil fédéral juge l'analyse de la lutte contre les abus effectuée par la CS AC active et tout à fait critique. Les procès-verbaux des réunions de la CS AC examinés par le CPA montrent que la commission s'est, dès le départ, attelée avec énergie à la lutte contre le recours abusif à l'indemnité en cas de RHT. La CS AC a rapidement demandé à l'organe de compensation de prendre des dispositions pour renforcer la lutte contre les abus, ce qui a été fait (renforcement des contrôles, réorientation du plan de contrôle, mesures de communication dissuasives). Par ailleurs, elle a pris rapidement des décisions adéquates pour renforcer la surveillance de la fourniture des prestations conforme à la loi. Ainsi, en août 2020, elle a mis à disposition des moyens financiers supplémentaires de 25 millions de francs issus du fonds de compensation pour lutter contre les abus de l'indemnité en cas de RHT et a orienté l'essentiel des activités de révision vers la lutte contre les abus dans ce domaine. Cette orientation a été confirmée au cours des années suivantes et s'applique jusqu'à fin 2026.

L'AC est essentiellement financée par les cotisations des employeurs et des employés et, dans une moindre mesure, par des contributions de la Confédération et des cantons. Le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux d'associer les milieux qui la financent aux décisions relatives à l'utilisation des fonds. Il est convaincu que l'ensemble des cotisants a un grand intérêt à ce que les recettes et les dépenses de l'AC restent équilibrées et qu'ils y veillent dans le cadre de leur activité de surveillance au sein de la CS AC. Il souligne qu'au vu de sa composition hétérogène et aux compétences de ses membres, la commission dispose des capacités nécessaires pour surveiller correctement les thèmes complexes et divers relatifs à l'exécution de l'AC, comme le prévoit le mandat légal. L'exemple du financement supplémentaire extraordinaire de l'AC adopté par le législateur en est une bonne illustration. À cet égard, il a été un avantage que l'Administration fédérale des finances ait pu, par sa voix au sein de la CS AC, apporter des connaissances spécialisées importantes pour une surveillance adéquate de l'octroi des prestations.

Comme mentionné dans les rapports du CPA et de la CdG-N, la question de la composition de la CS AC a déjà été examinée à plusieurs reprises et de manière approfondie. Ces examens ont mené à des corrections organisationnelles sans toutefois que le choix des organes représentés au sein de la commission dût être revu d'une manière fondamentale. Le Conseil fédéral procède à ce même examen également à l'occasion des élections pour le renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires. Le Conseil fédéral a toujours confirmé la composition actuelle de la CS AC. Il estime en outre que l'indépendance de ses différents membres est assurée. L'art. 14 du règlement de la CS AC dispose que les membres de la commission se récuse lorsqu'ils ont un intérêt personnel ou professionnel direct dans une affaire. Si la récusation est contestée, la commission tranche en l'absence du membre concerné. Le Conseil fédé-

ral est donc d'avis que les membres élus de la commission sont en mesure d'assumer leur rôle et d'assurer leurs tâches dans l'intérêt général et global de l'AC.

Pour les raisons évoquées, le Conseil fédéral rejette la recommandation 3 de la CdG-N d'un (nouvel) examen de la composition de la CS AC.

Recommandation 4 Anticipation de l'activité de surveillance

Le Conseil fédéral est prié d'évaluer de manière adéquate, dès le moment où des mesures devant être prises en vertu du droit de nécessité sont considérées, les contrôles que celles-ci requerront et de garantir les conditions nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais requis.

Dans son rapport, le CPA décrit le développement d'un concept de contrôle spécial par l'organe de compensation de l'AC pour la lutte contre les abus dans le domaine de l'indemnité en cas de RHT. Du point de vue du CPA, ce concept a été élaboré dans un délai raisonnable au cours de l'été 2020, il est clair, la présentation et la pondération des risques sont appropriées. Ce qui, en revanche, est problématique de l'avis du CPA, est que ce concept n'ait ensuite pas été actualisé à temps alors que le contexte avait fortement évolué.

La CdG-N estime qu'il est important que l'activité de surveillance exercée par le Conseil fédéral et les procédures de contrôle qui en découlent soient suffisamment anticipées dans des situations telles que l'application du droit de nécessité pendant la crise du coronavirus. Selon la CdG-N, la mise en œuvre d'instruments tels que celui de l'indemnité en cas de RHT nécessite un suivi systématique par des contrôles, ce dont il faut tenir compte le plus tôt possible dans le cadre de la gestion de crise.

Le Conseil fédéral est conscient de la nécessité de contrôles dans le cas de la prise de mesures extraordinaires, en particulier si ces mesures ont des conséquences financières importantes, comme ce fut le cas de l'indemnité en cas de RHT octroyée pendant la pandémie. Les organes de surveillance de l'AC en étaient également conscients, raison pour laquelle des premières mesures concrètes ont été prises dans des délais correspondant à l'évolution de la pandémie que l'on pouvait prévoir en juin 2020 (voir à ce sujet les explications relatives à la recommandation 3). Du point de vue du Conseil fédéral, l'activité de contrôle prévue à ce moment de la crise était suffisante. Toutefois, au vu de l'évolution de la pandémie, il est apparu que les mesures qui avaient été prises devaient être étendues. C'est aussi pour cette raison que les capacités internes et externes de lutte contre les abus ont été renforcées.

La CdG-N mentionne que le CDF, en accord avec l'organe de compensation, a constamment renforcé ses efforts en matière de surveillance de la prévention des abus. Ses analyses de données, en particulier, ont été utiles au SECO. En outre, le CDF a procédé, en collaboration avec l'organe de compensation, à des contrôles spécifiques dans les organes d'exécution et apporté un soutien déterminant à ce dernier dans l'élaboration de la stratégie de contrôle. Compte tenu de l'engagement financier important de la Confédération, le Conseil fédéral estime que le rôle renforcé du CDF en matière de surveillance était approprié. Le CDF demeure en contact étroit avec le SECO et avec la CS AC.

Le Conseil fédéral accepte la recommandation 4 de la CdG-N et, si une situation aussi exceptionnelle que celle de la pandémie devait se représenter pour l'indemnité en cas de RHT, il veillera, de concert avec les organes de surveillance de l'AC, à accorder suffisamment tôt encore plus d'attention à l'intensité et à l'ampleur des contrôles. Au vu des expériences faites pendant la pandémie, des contrôles qui seront poursuivis jusqu'à fin 2026 et du présent rapport d'inspection, le Conseil fédéral estime que les organes de surveillance compétents de l'AC sont suffisamment sensibilisés. Il est convaincu que l'expérience acquise pendant la pandémie permettra de mieux anticiper les effets d'éventuelles crises futures sur le recours à l'indemnité en cas de RHT et sur l'étendue nécessaire des contrôles.

Pour l'heure, le Conseil fédéral ne prend pas d'autres mesures.

Le Conseil fédéral se prononce globalement sur les recommandations 5 et 6.

*Recommandation 5 Appréciation des données disponibles
concernant les IRHT*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les données disponibles concernant les IRHT versées durant la pandémie de COVID-19 ainsi que leurs contrôles soient systématiquement analysées afin de garantir une surveillance renforcée de cet instrument.

Elle enjoint en outre le Conseil fédéral à publier les résultats pertinents de ces analyses.

*Recommandation 6 Mise en œuvre d'une approche plus axée
sur les risques*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à faire en sorte que, tout en respectant les délais de péremption en vigueur, tous les contrôles prévus par le plan de contrôle soient menés de manière qu'il soit possible d'avoir une vue d'ensemble de la proportion des IRHT perçues indûment et des abus commis durant la pandémie de COVID-19, ceci afin de renforcer la confiance dans la fiabilité de l'instrument qu'est le chômage partiel.

Dans son évaluation, le CPA mentionne l'élaboration du plan de contrôle développé par l'organe de compensation pour lutter contre les abus. Bien que la situation initiale ait fortement évolué à la suite de l'augmentation des annonces d'abus, ce plan n'a pas été actualisée durant plus de deux ans. Le CPA doute que le SECO puisse encore effectuer suffisamment de contrôles pour estimer de manière fiable le montant total des indemnités en cas de RHT indûment perçues pour cause d'erreurs ou d'abus.

La CdG-N salue le fait qu'un plan de contrôle pertinent relatif à la lutte contre les abus ait été défini très rapidement lors de la première phase de la pandémie de COVID-19. Il lui est toutefois difficile de comprendre pourquoi ce plan n'a pas été mis à jour pendant deux ans alors même que la situation avait radicalement changé. Par ailleurs, elle estime que les chiffres publiés par le SECO ne permettent pas de déterminer com-

ment plusieurs des cas concernés par les contrôles par échantillonnage ont été choisis et combien l'ont été à la suite d'un signalement de la part des CCh ou d'autres organes. Par conséquent, la CdG-N indique qu'elle n'est pas en mesure de déterminer si le plan de contrôle a bien été mis en œuvre. La commission estime important que tous les signalements soient traités dans les délais de péremption en vigueur, mais aussi que les contrôles prévus dans le plan de contrôle soient effectués à temps.

Le Conseil fédéral confirme que les contrôles de la légalité des perceptions de l'indemnité en cas de RHT ne sont pas encore achevés. Il partage l'avis de la CdG-N selon lequel tous les contrôles nécessaires doivent être effectués dans les délais prévus par la loi afin de garantir la légalité de l'indemnité en cas de RHT. Compte tenu des délais de péremption, ce sera le cas vers la fin de 2026.

Le plan de contrôle axé sur les risques actualisé se fonde sur les enseignements tirés des contrôles des signalements d'abus effectués jusqu'à présent. L'analyse des cas d'abus a montré que l'on peut, à l'aide de certains critères, identifier les décomptes qui présentent une forte probabilité d'abus. Sur cette base, il est possible d'évaluer le risque de décompte abusif et les contrôles peuvent être ciblés.

L'organe de compensation a passé au crible l'ensemble des données des décomptes effectués entre mars 2020 et décembre 2022 sur la base des critères orientés sur les risques. Aussi est-il en mesure d'estimer également l'ampleur des abus en matière d'octroi de l'indemnité en cas de RHT pendant la crise du coronavirus. Le résultat de l'analyse des données est un contrôle par échantillonnage des décomptes qui présentent un risque élevé d'abus. En affinant cet échantillon, on a ensuite défini les cas qui nécessitent impérativement un contrôle de l'employeur au siège de l'entreprise. Les autres cas sont considérés comme clos après l'analyse des données. Le délai de péremption absolu intervient pour chaque période de décompte cinq ans après son paiement (date de valeur). Les contrôles de l'organe de compensation s'orientent sur les dates de valeur respectives des décomptes de chaque cas. On garantit ainsi que le délai de péremption absolu est pris en compte.

Afin de garantir la densité nécessaire des contrôles, les mesures prises par l'organe de compensation sont contrôlées régulièrement et à intervalles rapprochés par le CDF et la révision interne du SECO. Cette imbrication de différentes instances de contrôle permet de minimiser les risques de lacunes.

Le Conseil fédéral reconnaît l'évaluation de la CdG-N et soutient ses recommandations. Le SECO respectivement l'organe de compensation de l'AC est responsable de l'exécution concrète des contrôles dans le domaine de l'indemnité en cas de RHT. Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-N selon lequel les résultats des contrôles effectués auprès des employeurs pour vérifier la légalité de la perception des indemnités en cas de RHT pendant la crise du coronavirus doivent être publiés. Le Conseil fédéral charge les services compétents de l'informer des résultats des contrôles, une fois ceux-ci terminés, au moyen d'un rapport final. Ce dernier présente l'ampleur des perceptions indues et des abus prouvés.

Recommandation 7 Effet dissuasif contre les abus

La CdG-N invite le Conseil fédéral à vérifier que les sanctions prévues dans la loi et appliquées par l'organe de compensation en cas de perception indue des IRHT sont mises en œuvre, comme l'a voulu le législateur, de façon à dissuader toute tentative d'abus si une crise similaire devait survenir.

Dans son évaluation, le CPA conclut que le SECO n'a pas épuisé les possibilités qu'offre la LACI pour sanctionner les entreprises qui ont perçu des indemnités en cas de RHT de manière abusive. Son rapport final précise que même en présence d'indices fiables d'abus des indemnités en cas de RHT et d'une plainte pénale, l'organe de compensation n'a exigé que le remboursement des montants indûment perçus. Si les possibilités de sanctions prévues par le législateur ne sont pas appliquées, la CdG-N doute que l'effet dissuasif contre la perception abusive intentionnelle d'indemnités en cas de RHT sera suffisant.

Les analyses du CPA et de la CdG-N se basent sur les possibilités de sanctionner les employeurs qui perçoivent des prestations de manière abusive, telles que définies à l'art. 88 LACI. Jusqu'à présent, on a délibérément renoncé à ces possibilités de sanctionner les entreprises concernées (imposition des coûts supplémentaires, augmentation du remboursement décidé), car d'après l'expérience du SECO elles sont inapplicables et peuvent avoir des conséquences indésirables. Le rapport du CPA présente les raisons qui expliquent cette pratique. Ainsi, dans le passé comme pendant la pandémie, l'organe de compensation a donc principalement mis sur la poursuite pénale des auteurs d'abus présumés.

Le Conseil fédéral soutient pleinement la recommandation 7 de la CdG-N. Il considère que la poursuite pénale est un instrument important et approprié pour obtenir un effet préventif général. Il est aussi d'avis qu'une vérification détaillée – dans l'esprit de la recommandation 7 – des instruments mentionnés dans la LACI, notamment en ce qui concerne leur effet préventif général, est judicieuse et indiquée. Par conséquent, le Conseil fédéral charge le DEFR (SECO) de procéder à cette vérification jusqu'à fin mars 2025 et de lui présenter les résultats dans un rapport.

