



20.057

## Message

### **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 12 août 2020

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons une modification urgente et limitée dans le temps de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) concernant un financement additionnel de l'assurance-chômage, en vous proposant de l'adopter.

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

12 août 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

## Aperçu

***Conséquence de la crise du coronavirus, l'assurance-chômage a besoin d'un financement additionnel extraordinaire de la Confédération. À cette fin, la loi sur l'assurance-chômage doit être modifiée en urgence pour une durée limitée.***

### **Situation**

*En raison de la crise du COVID-19, l'assurance-chômage est financièrement mise à contribution dans une ampleur sans précédent. D'après les estimations actuelles, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires découlant du COVID-19 de plus de 12 milliards de francs pour 2020. 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<sup>er</sup> janvier 2021.*

### **Contenu du projet**

*L'objectif du présent 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 11 juin 2020, les crédits supplémentaires vraisemblablement nécessaires, lesquels s'élèvent au total à 20,2 milliards de francs au maximum. Le montant de ces crédits repose sur de premières estimations effectuées au printemps 2020 concernant les répercussions du COVID-19 sur le marché du travail. Seuls les coûts effectifs des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail versées en 2020 seront transférés à l'assurance-chômage.*

*Par ailleurs, le 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 COVID-19 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.*

---

## Message

### 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 du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>1</sup>. Les mesures ordonnées 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 (indemnité en cas de RHT) et l'indemnité de chômage (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-chômage<sup>2</sup> le 20 mars 2020 en s'appuyant sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)<sup>3</sup>. 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 sociale reprendre petit à petit. La plupart des mesures fixées dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage seront abrogées 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 du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)<sup>4</sup> en vigueur.

1 RS **818.101**

2 RO **2020 877 1075 1201 1777**

3 RS **101**

4 RS **837.0**

## **1.2 Situation financière de l'assurance-chômage**

### **1.2.1 Conséquences du COVID-19 sur l'assurance-chômage**

La vigueur des effets du COVID-19 et de la lutte contre lui sur le marché du travail va nettement au-delà des variations conjoncturelles habituelles. En avril 2020, le versement d'indemnités en cas de RHT a 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). En juin, le taux de chômage a reculé de façon surprenante à 3,2 % (diminution de 5709 personnes pour atteindre 150 289 personnes). Après correction des variations saisonnières, le taux de chômage a toutefois légèrement augmenté à 3,3 % (3,2 % en mai 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 COVID-19 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. En vertu des art. 90a et 92, al. 7<sup>bis</sup>, 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 Confédéra-

tion, 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 LACI<sup>5</sup> 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 LACI<sup>6</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 de 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. En vertu de 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 2019<sup>7</sup>). Le

<sup>5</sup> RO 2003 1728; FF 2001 2123

<sup>6</sup> RO 2011 1167; FF 2008 7029

<sup>7</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Le SECO > Communiqués de presse > L'assurance-chômage enregistre un excédent en 2019 - La crise du coronavirus provoque un nouvel endettement en 2020

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.

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 la dette et pour le capital propre (déduction faite des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation) 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 réviser 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 actuelle de l'assurance-chômage**

Les interdictions et directives formulées par le Conseil fédéral en raison de l'épidémie de coronavirus 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'IC sont difficiles à estimer. Les dépenses pour l'IC sont estimées à 8 milliards de francs en 2020. Parmi celles-ci, les dépenses que constituent à elles seules 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 faut vraisemblablement s'attendre à ce que l'AC doive encore supporter ces coûts en 2021.

Pour atténuer les conséquences financières sur l'AC à court terme des mesures prises pour lutter contre le COVID-19, le Conseil fédéral a créé dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage 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 arrêté concernant le supplément I au budget 2020 le 6 mai 2020<sup>8</sup>. Malgré cette contribution extraordinaire, le fonds de l'AC, même désendetté à la fin 2019, devrait enregistrer 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 COVID-19 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 recourent encore à cet instrument.

<sup>8</sup> FF 2020 2751

L'estimation de 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 (tableau 1):

Tableau 1

**Situation financière de l'AC (montants en millions de francs),  
prévisions pour 2020 et 2021**

Scénario de base (prévisions conjoncturelles du 16.6.20)	2020	2021
<b>Taux de chômage</b>	<b>3,8 %</b>	<b>4,1 %</b>
<b>Nombre de chômeurs</b>	<b>174 900</b>	<b>189 300</b>
<b>Produit ordinaire</b>	<b>8 092</b>	<b>8 146</b>
<b>Produit du financement additionnel déjà consenti</b>	<b>6 000</b>	<b>0</b>
<b>Produit total</b>	<b>14 092</b>	<b>8 146</b>
<b>Charges totales</b>	<b>22 191</b>	<b>12 566</b>
<b>Résultat</b>	<b>-8 099</b>	<b>- 4 420</b>
Capital propre au 1 <sup>er</sup> janvier	1 755	- 6 344
<b>Capital propre au 31 décembre</b>	<b>-6 344</b>	<b>-10 764</b>
Prêts de trésorerie – état au 1 <sup>er</sup> janvier	0	8 100
<b>Prêts de trésorerie contractés</b>	<b>8 100</b>	<b>4 400</b>
<b>Prêts de trésorerie – état au 31 décembre</b>	<b>8 100</b>	<b>12 500</b>
Les charges totales comprennent:		
IC	8 025	8 775
RHT	12 200	1 400

Source: SECO

### 1.3 Nécessité d'agir et objectifs visés

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 COVID-19 et des mesures prises par les autorités fédérales. 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 11 juin 2020 dans le cadre du

supplément IIa au budget 2020<sup>9</sup> est calculé sur la base des coûts estimés dans le cadre des prévisions conjoncturelles du SECO du 23 avril 2020 pour l'indemnité en cas de RHT, qui atteignent jusqu'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 dette devait considérablement s'aggraver en raison des conséquences du COVID-19 sur le marché du travail.

## **1.4 Solutions étudiées et solution retenue**

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 au préalable les cotisations salariales de 0,3 point de pourcentage au maximum pour atteindre 2,5 % à partir du 1<sup>er</sup> 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 d'envergure de la LACI en raison d'un choc extraordinaire, comme c'est le cas avec la crise du COVID-19. 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

<sup>9</sup> FF 2020 4547

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, lors d'une prochaine crise financière aussi, 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'IC. 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 que le plafond soit atteint. 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 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 RHT 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 sollicités dans leur totalité.

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 soit décider d'une possible participation additionnelle dans le cadre d'un crédit supplémentaire au budget 2021, soit 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 l'estimation actuelle de la situation financière de l'AC après la mise en œuvre de la solution proposée:

*Tableau 2*

#### **Situation financière de l'AC en tenant compte d'un financement additionnel de la Confédération pour les coûts liés à l'indemnité en cas de RHT (montants en millions de francs), prévisions pour 2020 et 2021**

Scénario de base (prévisions conjoncturelles du 16.6.20)	2020	2021
<b>Taux de chômage</b>	<b>3,8 %</b>	<b>4,1 %</b>
<b>Nombre de chômeurs</b>	<b>174 900</b>	<b>189 300</b>
<b>Produit ordinaire</b>	<b>8 092</b>	<b>8 146</b>
<b>Produit du financement additionnel déjà consenti</b>	<b>6 000</b>	<b>0</b>
<b>Produit du financement additionnel en plus</b>	<b>6 200</b>	<b>0</b>
<b>Produit total</b>	<b>20 292</b>	<b>8 146</b>

Scénario de base (prévisions conjoncturelles du 16.6.20)	2020	2021
<b>Charges totales</b>	<b>22 191</b>	<b>12 566</b>
<b>Résultat</b>	<b>-1 899</b>	<b>-4 420</b>
Capital propre au 1 <sup>er</sup> janvier	1 755	- 144
<b>Capital propre au 31 décembre</b>	<b>- 144</b>	<b>-4 564</b>
Prêts de trésorerie - état au 1 <sup>er</sup> janvier	0	1 900
<b>Prêts de trésorerie contractés</b>	<b>1 900</b>	<b>4 400</b>
<b>Prêts de trésorerie - état au 31 décembre</b>	<b>1 900</b>	<b>6 300</b>
Les charges totales comprennent:		
IC	8 025	8 775
RHT	12 200	1 400

Source: SECO

Dans ce cas, la dette de la Confédération s'accroît également, mais dans une proportion moins importante que pour l'option envisagée au ch. 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 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>10</sup>; il s'agit d'une modification urgente de la loi proposée 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 législature, 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 préliminaire, consultation comprise**

### **2.1 Procédure préliminaire 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 modification 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 les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) et du Conseil national (CSSS-N), qui sont responsables de la LACI.

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

Sur la base de considérations politiques, la CSSS-N était d'avis qu'une base légale devrait être créée par la procédure ordinaire, mais accélérée. La participation extraordinaire de la Confédération, conformément au supplément IIa, pouvait déjà être approuvée lors de la session d'été 2020, à condition que le crédit reste bloqué jusqu'à l'adoption de la base légale en question lors de la session d'automne 2020.

<sup>10</sup> FF 2020 1709

## **2.2 Procédure de consultation**

### **2.2.1 Avant-projet envoyé en consultation**

Le Conseil fédéral a ouvert la consultation le 1<sup>er</sup> juillet 2020<sup>11</sup>. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne et les associations faîtières de l'économie ont été invités à donner leur avis. En outre, les organisations membres de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC ont aussi été consultées en tant que milieux intéressés. Au total, 62 autorités et organisations ont été invitées à participer à la consultation. Vu l'urgence du projet, celle-ci a été raccourcie et s'est déroulée jusqu'au 15 juillet 2020.

### **2.2.2 Synthèse des résultats de la consultation**

Parmi les 62 autorités et organisations invitées à participer à la consultation, 39 ont donné leur avis. Deux avis spontanés ont aussi été rendus. Tous les participants à la consultation ont approuvé l'avant-projet. Une nette majorité des cantons (23) soutient l'avant-projet sans réserve. Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et les associations faîtières ont aussi exprimé leur approbation unanime. De manière générale, les participants considèrent que le financement additionnel que prévoit la modification de la loi est une solution ciblée et économiquement viable pour financer les coûts supplémentaires que le COVID-19 entraîne pour l'AC en 2020. De plus, de nombreux participants sont d'avis que la hausse des cotisations salariales qui serait nécessaire sans cette solution, avec les conséquences négatives qu'elle induit pour l'économie et la société, doit absolument être évitée.

Aucun participant n'a rejeté l'avant-projet. 37 participants se sont montrés d'accord sur le principe avec la solution proposée. Parmi eux, 31 ont approuvé toutes les modifications sans réserve ou n'ont pas formulé de proposition de changement ou d'autre demande. Quatre participants n'ont pas émis de jugement sur l'avant-projet.

Aucun changement n'a été proposé concernant la disposition sur la prise en charge par la Confédération des coûts de l'indemnité en cas de RHT pour les périodes de décompte de 2020 (art. 90a, al. 2, AP-LACI), ni concernant l'entrée en vigueur urgente et la durée de validité.

En ce qui concerne la disposition sur l'éventuelle contribution fédérale extraordinaire en 2021 (art. 90a, al. 3, AP-LACI), trois participants ont proposé de formuler la disposition potestative de manière contraignante<sup>12</sup>.

Plusieurs participants ont profité de l'occasion pour exprimer d'autres demandes sur la conception et le financement de l'AC:

- examen détaillé du financement de l'AC par le Conseil fédéral dans le but de rendre l'AC financièrement plus résistante en cas de crise<sup>13</sup>;

<sup>11</sup> FF 2020 5762

<sup>12</sup> Les Verts, PS Suisse et USS

<sup>13</sup> UDC

- augmentation de l'IC à 100 % du gain assuré pour les bas revenus, indemnités journalières supplémentaires pour les ayants droit pendant toute la durée de la crise du COVID-19, maintien de la cotisation de solidarité pour les revenus de plus de 148 200 francs par an<sup>14</sup>;
- possibilité de percevoir l'indemnité en cas de RHT pour certaines institutions partiellement publiques, notamment dans les domaines de la santé, de la culture et des crèches<sup>15</sup>;
- examen d'une hausse des cotisations salariales si la Confédération doit à nouveau verser une contribution extraordinaire à l'AC en 2021<sup>16</sup>.

Pour plus d'explications et d'indications de nature formelle, on se reportera au «Rapport sur les résultats de la procédure de consultation»<sup>17</sup>.

### 2.2.3 Appréciation des résultats de la consultation

La durée de la consultation a été raccourcie en raison de l'urgence du dossier. Le nombre relativement élevé des réponses reçues malgré le bref délai mis à disposition souligne l'importance du projet. Tous les cantons, partis et organisations qui ont participé à la consultation soutiennent le financement additionnel et la procédure prévue. Aucun participant n'a refusé le financement additionnel proposé. L'objet, en particulier les dispositions légales prévues, peut être considéré comme incontesté vu les réponses unanimement positives qui ont été récoltées.

La modification demandée par trois des participants (et donc par une minorité d'entre eux) de formuler la disposition concernant la contribution extraordinaire de la Confédération en 2021 de manière contraignante ne peut pas être prise en considération. Le Conseil fédéral s'en tient à la formulation potestative proposée vu qu'à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'évaluer si une telle contribution extraordinaire sera nécessaire ou si elle sera considérée comme une solution appropriée le moment venu. La formulation potestative a été choisie pour que la Confédération et le Parlement puissent débattre d'une éventuelle contribution fédérale extraordinaire en 2021 en connaissant la situation financière de l'AC et de la Confédération. Prévoir cela comme une obligation aujourd'hui déjà serait précipité compte tenu du manque d'informations. En outre, l'état de droit, impose de donner la possibilité au Conseil fédéral et au Parlement de décider d'un nouveau financement additionnel en 2021 si nécessaire et de la manière de le concevoir. À cette occasion, le Conseil fédéral et le Parlement pourraient aussi débattre de la hausse des cotisations salariales, tel que proposé par un participant à la consultation. Et ce serait alors aussi l'occasion de réaliser un examen approfondi du financement de l'AC en vue d'améliorer la résistance de cette assurance en cas de crise, tel que proposé par un autre participant à la consultation. À l'heure actuelle, le Conseil fédéral estime qu'un

<sup>14</sup> PS Suisse

<sup>15</sup> Canton de Vaud

<sup>16</sup> USP

<sup>17</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > DEFR

tel examen n'est pas indiqué parce que le présent projet de loi vise une stabilisation rapide de l'AC, laquelle se voit mise à contribution financièrement dans une mesure sans précédent vu les circonstances économiques extraordinaires qui prévalent.

Les autres demandes sur la conception des prestations de l'AC ne peuvent pas être prises en compte vu qu'elles n'ont pas de lien matériel étroit avec le projet. Celui-ci se concentre sur le financement additionnel extraordinaire de l'AC en raison des conséquences de la crise du COVID-19 sur le marché du travail.

En complément, on peut préciser que la contribution de solidarité est déjà perçue à l'heure actuelle sur les hauts revenus. Compte tenu du désendettement du fonds de l'AC à la fin 2019, il aurait été possible de supprimer cette contribution si l'évolution financière avait continué d'être positive. Mais cela n'est plus le cas vu la situation financière actuelle du fonds de l'AC. La demande concernant la contribution de solidarité est donc déjà mise en œuvre.

Au vu des réponses reçues dans le cadre de la consultation et de l'approbation par la grande majorité des participants de la procédure prévue par le Conseil fédéral, l'avant-projet de loi n'est pas modifié du point de vue matériel suite à la consultation.

### **3 Présentation du projet**

#### **3.1 Réglementation proposée**

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 à la fin de 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'AC 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 temporairement l'art. 90a LACI.

#### **3.2 Adéquation des moyens requis**

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 prescriptions légales et 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 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.

L'état des dettes au 31 décembre de l'année de décompte est pertinent pour savoir si le plafond de la dette est atteint. Cette limite peut être dépassée dans l'intervalle sans nuire à la capacité d'action de l'AC.

Les autorités cantonales et les caisses de chômage procèdent respectivement à l'autorisation et au versement de l'indemnité en cas de RHT. La capacité qu'ont les autorités cantonales d'autoriser rapidement les demandes d'indemnité et la capacité qu'ont les caisses de chômage de décompter les indemnités dans les meilleurs délais sont des éléments déterminants. Une entreprise qui reçoit l'indemnité en cas de RHT est tenue de remettre auprès de la caisse de chômage compétente un décompte séparé pour chaque période (mois). L'entreprise a jusqu'à trois mois pour le faire. En conséquence, le décompte de l'indemnité en cas de RHT prévu pour l'année 2020 subit quelque retard et un décompte définitif ne sera possible qu'en 2021.

Pour ces raisons, la contribution spéciale à l'AC enregistrée dans le compte d'État 2020 sera une estimation et ne correspondra pas encore exactement aux indemnités en cas de RHT effectivement versées. Le décompte final de l'indemnité en cas de RHT de l'AC pour l'année 2020 ne sera présenté qu'en juin 2021. Dès que le montant aura été déterminé, la question du financement additionnel extraordinaire pourra être réglée. D'éventuels versements finaux pourraient être effectués sur la base d'un report de crédit, pour autant que le montant global de 20,2 milliards de francs ne soit pas dépassé. Dans le cas contraire, un crédit supplémentaire au budget 2021 serait nécessaire. Si les coûts liés à l'indemnité en cas de RHT pour l'année 2020 se révèlent moins élevés que la part de financement additionnel extraordinaire prélevé par l'AC, l'AC rembourse la Confédération.

Le Parlement pourrait fixer le montant d'une éventuelle participation extraordinaire en 2021 dans le cadre d'un supplément au budget 2021. Le décompte final d'un possible financement additionnel pour 2021 serait établi d'ici à l'été 2022.

## 4 **Commentaire des dispositions**

### *Art. 90a, al. 2, P-LACI*

L'art. 90a LACI fixe la participation financière de la Confédération à l'AC. D'après l'al. 1, la participation ordinaire s'élève à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Le nouvel art. 90a, al. 2, P-LACI crée la base légale nécessaire pour une participation extraordinaire de la Confédération.

Le montant extraordinaire prévu à l'al. 2 constitue une participation supplémentaire de la Confédération, limitée à l'année 2020.

D'après le projet, la Confédération prend en charge les dépenses engagées pour l'indemnité en cas de RHT pendant les périodes de décompte de 2020. La contribution extraordinaire de la Confédération se limite aux coûts de l'AC pour l'indemnité en cas de RHT pendant ces périodes.

### *Art. 90a, al. 3, P-LACI*

L'art. 90a, al. 3, P-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'aggraverait une nouvelle fois considérablement en raison des répercussions du COVID-19 sur le marché du travail. La condition de ce financement additionnel est le dépassement vraisemblable de la dette 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 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 était dépassée, le Conseil fédéral devrait relever le taux des cotisations salariales pour l'AC et présenter, dans un délai d'un an, un projet de loi prévoyant une nouvelle réglementation du financement de l'AC.

Le 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 sciemment formulé de manière 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. Tout comme pour le financement additionnel en 2020, le financement additionnel extraordinaire en 2021 serait décompté définitivement en 2022.

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. Conformément à l'art. 114, al. 4, Cst., la Confédération et les cantons fournissent des prestations financières supplé-

mentaires 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 temporelle et matérielle 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<sup>er</sup> janvier 2021 et présenter, dans un délai d'un an, une modification 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 avoir effet 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 faudra demander un financement additionnel en vertu de l'al. 3.

#### *Coordination avec d'autres actes*

Le 30 octobre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)<sup>18</sup>. L'objet a été adopté par les deux Chambres lors de la session d'été 2020<sup>19</sup>. Dans l'annexe «Modifications d'autres actes», un art. 90a, al. 2, LACI a déjà été créé, lequel prévoit l'augmentation de la contribution de la Confédération au fonds de l'AC pour encourager la réinsertion des travailleurs disponibles en Suisse de 69,5 millions de francs par an pour la période de 2020 à 2022. Le présent projet ne doit pas remplacer cette disposition déjà décidée. Suivant la date de l'entrée en vigueur de la modification

<sup>18</sup> FF 2019 7797

<sup>19</sup> FF 2020 5357

déjà décidée et de la présente modification, la Commission de rédaction des Chambres fédérales devra procéder à renumérotation des alinéas.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

Conformément à 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 an.

En vertu de 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 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). Compte tenu 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 versés au fonds de l'AC au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi et en fonction des besoins réels. Comme expliqué au ch. 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, P-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 de manière 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 an (art. 92, al. 7<sup>bis</sup>, LACI) ne change pas.

### **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 économiques**

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. L'activation du frein à l'endettement représenterait pour les employeurs et les travailleurs une charge supplémentaire de presque un demi-milliard de francs chaque année. Ce montant ne serait plus disponible 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 emplois. Le financement additionnel pèsera par contre sur les contribuables au niveau fédéral.

## **5.5 Autres conséquences**

Le projet n'a manifestement 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. Ces domaines n'ont donc pas été examinés plus en détail.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et forme de l'acte à adopter**

Le projet se fonde en premier lieu sur l'art. 114, al. 1 et 4, Cst. L'al. 1 confère à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'AC. L'al. 4 dispose que la Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles actuelles sont établies dans le texte de loi en référence avec l'épidémie de COVID-19.

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. L'art. 165 Cst. autorise le Parlement à déclarer urgentes des lois fédérales dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Compte tenu de leur caractère urgent, le Parlement doit mettre en vigueur les modifications proposées de la LACI immédiatement après leur adoption, conformément à l'art. 165, al. 1, Cst. La durée de validité de la modification urgente de la loi doit être limitée au 31 décembre 2022. Vu que la durée de validité de la présente loi dépassera un an, celle-ci est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. b, Cst.). En cas de votation populaire, elle serait abrogée un an après son entrée en vigueur si elle n'était pas acceptée par le peuple dans ce délai.

## 6.2 **Compatibilité avec les obligations internationales 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) du 21 juin 1988 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage<sup>20</sup>, ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990. Il n'a pas non plus d'effet sur la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)<sup>21</sup> ni sur 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)<sup>22</sup>, en vertu duquel la Suisse adopte les dispositions équivalentes aux dispositions de coordination des règlements (CE) n° 883/2004<sup>23</sup> et n° 987/2009<sup>24</sup>.

## 6.3 **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 à un maximum de 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

<sup>20</sup> RS **0.822.726.8**

<sup>21</sup> RS **0.632.31**

<sup>22</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>23</sup> 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, annexe K, AELE (RS **0.632.31**). À titre informatif, une version consolidée (non contraignante) du règlement est publiée au RS **0.831.109.268.1**.

<sup>24</sup> 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, annexe K, AELE (RS **0.632.31**). À titre informatif, une version consolidée (non contraignante) du règlement est publiée au RS **0.831.109.268.11**.

francs doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. L'art. 90a, al. 2, P-LACI doit donc être soumis au frein aux dépenses.

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

#### **6.4 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 et aux mesures relatives au marché du travail, 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 sont financées par les cotisations salariales. La participation extraordinaire de la Confédération aux coûts liés à l'indemnité en cas de RHT porte sur une prestation pour perte de gain et décharge ainsi les cotisants. La répartition des dépenses entre la Confédération et les cantons ne change pas; les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne sont pas compromis.

#### **6.5 Conformité à la loi sur les subventions**

L'indemnité en cas de RHT est un instrument essentiel pour la stabilisation de la conjoncture. Un accès simple et rapide à l'indemnité en cas de RHT ainsi qu'un élargissement ciblé des ayants droit et des simplifications de procédure contribuent grandement à atténuer les répercussions de la crise du COVID-19 et permettent de maintenir les emplois. La présente base légale pour une participation extraordinaire de la Confédération à l'AC vise à empêcher que l'AC n'atteigne le plafond de la dette dans une situation économique difficile.

La participation de la Confédération est versée au fonds de l'AC petit à petit et sur la base des coûts engendrés par l'indemnité en cas de RHT, garantissant ainsi que la Confédération prend uniquement en charge les coûts liés à l'indemnité en cas de RHT pour l'année 2020. Le versement final pourra être effectué seulement au premier semestre 2021 sur la base d'un report de crédit et lorsque les décomptes effectifs seront connus.

Étant donné qu'il s'agit d'un soutien unique de la Confédération pour 2020 et, le cas échéant, pour l'année 2021, la base légale doit avoir effet jusqu'à la fin de l'année 2022.

## **6.6 Délégation de compétences législatives**

Le projet ne prévoit pas de déléguer de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral.

## **6.7 Protection des données**

Le projet n'a aucune répercussion sur les dispositions en matière de protection des données.

---

**Liste des abréviations utilisées**

AC	Assurance-chômage (conformément à la LACI)
AEELE	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 <i>0.142.112.681</i>
AP-LACI	Avant-projet de modification la LACI envoyé en consultation le 1 <sup>er</sup> juillet 2020
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 <i>101</i>
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FF	Feuille fédérale
IC	Indemnité de chômage
LACI	Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage; RS <i>837.0</i>
LEp	Loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies; RS <i>818.101</i>
LPtra	Loi fédérale du 19 juin 2020 sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés; FF <i>2020 5357</i>
OIT	Organisation internationale du travail
P-LACI	Projet de modification de la LACI qui accompagne le présent message
PS	Parti socialiste
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
UDC	Union démocratique du centre
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse

