



Rapport explicatif

Modification de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Ordonnance de nécessité assurance-chômage	3
1.2	Décisions du Conseil fédéral et stratégie de transition	3
1.3	Prolongation de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage	4
2	Commentaire des dispositions	5
2.1	Art. 3, 4, 6, 8, 8a al. 1, 8c, 8d, 8e, 8f, 8g al. 1, et 8h	5
2.2	Art. 7	6
2.3	Art. 8a al. 2 et 3	6
2.4	Art. 8g al. 2	8
2.5	Art. 8i	9
2.6	Art. 8j	9
2.7	Art. 9	10
3	Bases légales et délégations de compétences législatives	10
4	Conséquences des projets pour l'exécution	11
4.1	Abrogation des dispositions de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage	11
4.2	Indemnité en cas de RHT pour les professionnels qui sont chargés de former des apprentis	11
4.3	Non prise en compte des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise	11
4.4	Prolongation symétrique du délai-cadre d'indemnisation et du délai-cadre de cotisation	11
4.5	Procédures sommaires en cas de RHT	12
5	Conséquences financières et personnelles	12
6	Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société	12
6.1	Conséquences pour l'économie	12
6.2	Autres conséquences	12
7	Date de l'entrée en vigueur	13



1 Contexte

1.1 Ordonnance de nécessité assurance-chômage

Les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la propagation du COVID-19 dans le cadre de la situation extraordinaire au sens de la loi fédérale du 28 septembre 2012¹ sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp) ont engendré de sévères restrictions dans plusieurs secteurs économiques. En raison des fermetures ordonnées, de nombreuses entreprises ont dû procéder à une réduction de l'horaire de travail de leurs employés. Différentes mesures ont par conséquent été mises en œuvre dans le domaine de la politique du marché du travail.

Les mesures concernent notamment l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) ainsi que l'indemnité de chômage (IC). Elles servent à maintenir les emplois et à atténuer les conséquences négatives pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi. En outre, les simplifications administratives dans l'exécution allègent la tâche des organes d'exécution cantonaux compétents de l'assurance-chômage (AC).

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté le 20 mars 2020 l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) (ordonnance COVID-19 assurance-chômage)². Elle est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} mars 2020 et est limitée au 31 août 2020. L'ordonnance contient d'une part une extension du droit à l'indemnité en cas de RHT aux personnes qui ont un emploi à durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire. D'autre part, elle a abrogé le délai d'attente applicable à la perception de l'indemnité en cas de RHT. De plus, le droit à la réduction de l'horaire de travail a été étendu aux personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur et aux personnes qui travaillent dans l'entreprise de leur conjoint ou partenaire enregistré. Enfin, les employeurs ont été exonérés de l'obligation d'avancer l'indemnité et de remettre à la caisse de chômage l'attestation certifiant le versement des cotisations sociales. La modification de l'ordonnance du 25 mars 2020 supprime premièrement l'obligation de remettre la preuve de recherches d'emploi et introduit l'obligation de réaliser le premier entretien de conseil et de contrôle par téléphone dans les 30 jours après l'inscription ; deuxièmement, elle augmente le nombre d'indemnités journalières et prolonge le délai-cadre d'indemnisation pour les personnes assurées ; troisièmement, elle abroge le délai de préavis pour la réduction de l'horaire de travail ; et quatrièmement, elle prolonge la durée d'autorisation de la réduction de l'horaire de travail de trois à six mois. La décision du Conseil fédéral du 8 avril 2020 élargit également le droit à l'indemnité en cas de RHT aux travailleurs sur appel dont le taux d'occupation a fluctué de plus de 20 %. De plus, la durée maximale de versement de l'indemnité en cas de RHT lorsque la perte de travail est supérieure à 85 % a été supprimée.

1.2 Décisions du Conseil fédéral et stratégie de transition

Lors de sa séance du 16 avril 2020, le Conseil fédéral a adopté, conformément à l'évolution épidémiologique et aux recommandations des scientifiques, une stratégie de transition visant à rouvrir progressivement l'économie et à atténuer les pertes et les risques économiques.³

Simultanément, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de développer

¹ RS 818.101

² RS 837.033

³ EXE 2020.0670



une stratégie de transition complémentaire simultanée en matière de mesures liées au COVID.⁴

En tenant compte des étapes d'assouplissement de la stratégie de transition visant à rouvrir l'économie, le DEFR (SECO) a examiné quelles mesures, le cas échéant, pouvaient potentiellement être supprimées avant l'expiration de l'ordonnance COVID-19 AC, quelles mesures devaient expirer simultanément avec l'ordonnance COVID-19 AC le 31 août 2020 et lesquelles devaient éventuellement être conservées au-delà de cette date.

Conformément à la proposition du DEFR (SECO), le Conseil fédéral a décidé le 20 mai 2020⁵ de supprimer de manière anticipée à la fin de mai 2020 le droit à l'indemnité en cas de RHT pour les personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur ou qui travaillent dans l'entreprise de leur conjoint ou partenaire enregistré. Simultanément, il a décidé l'abrogation de ce droit pour les apprentis et la réintroduction du préavis de RHT dès la fin du mois de mai 2020. De plus, le Conseil fédéral a décidé que la majorité des mesures restantes de l'ordonnance COVID-19 AC devaient prendre fin au 31 août 2020.

1.3 Prolongation de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage

L'ordonnance COVID-19 AC et avec elle les mesures restantes devraient en principe expirer le 31 août 2020. Certaines mesures prévues par l'ordonnance COVID-19 AC produisent toutefois des effets au-delà de leur durée de validité, ce qui rend indispensable l'adoption d'autres dispositions dans l'ordonnance de nécessité précitée ainsi que sa prolongation.

Conformément à l'art. 7d al. 2 let. a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997⁶ (LOGA), le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur d'une ordonnance qu'il a édictée en s'appuyant sur l'art. 185 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999⁷ (Cst.), le message d'un projet de loi fédérale ou d'un projet d'ordonnance de nécessité du Parlement (art. 173, al. 1, let. c, Cst.). S'il n'adopte aucun message dans ce délai, l'ordonnance cesse de s'appliquer et ne peut pas être prolongée. Si le Conseil fédéral adopte un message à l'intention du Parlement, il peut simultanément prolonger la durée de validité de ses ordonnances de nécessité, dans la mesure où cela se révèle nécessaire. Il peut également les adapter ou les compléter après l'adoption du message si la situation l'exige.

Le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé l'élaboration d'un avant-projet de loi fédérale urgente de durée limitée. Cet avant-projet prévoit que la nouvelle loi « contienne les dispositions matérielles et normes de délégation nécessaires pour les mesures arrêtées par le Conseil fédéral dans des ordonnances directement fondées sur la Constitution et dans l'ordonnance 2 COVID-19⁸, si ces mesures doivent durer plus longtemps que six mois ». Il est prévu que le Conseil fédéral adopte le 12 août 2020 un message à l'intention du Parlement concernant la loi fédérale sur les bases légales relatives aux ordonnances du Conseil fédéral pour gérer l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19).

Par l'adoption de ce message, le Conseil fédéral reçoit la compétence de prolonger l'ordonnance COVID-19 AC au-delà d'une durée de validité de six mois. Le message prévoit également des normes de délégation pour l'adoption d'autres dispositions dans l'ordonnance

⁴ EXE 2020.0670

⁵ EXE 2020.1103

⁶ RS 172.010

⁷ RS 101

⁸ Ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), ordonnance 2 COVID-19, RS 818.101.24



COVID-19 AC, lesquelles habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'ordonnance complémentaires pour parer aux conséquences sur l'AC qui persistent au-delà du 31 août 2020.

La prolongation des dispositions traitées dans ce document se fonde, conformément à l'art. 7d, al. 2, let. a, LOGA, sur le fait que le Conseil fédéral a présenté un projet de loi COVID-19 dont l'art. 11 prévoit leurs bases légales.

Les commentaires ci-après portent d'une part sur l'abrogation au 31 août 2020 de la majorité des dispositions restantes de l'ordonnance COVID-19 AC, et d'autre part sur la prolongation et l'adoption d'autres dispositions d'ordonnance dans l'ordonnance COVID-19 AC. Les modifications visées ont été soumises à la consultation des partenaires sociaux et des cantons.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Art. 3, 4, 6, 8, 8a al. 1, 8c, 8d, 8e, 8f, 8g al. 1, et 8h

Les dispositions de l'ordonnance COVID-19 AC ont été édictées pour limiter les conséquences économiques des interdictions prononcées par le Conseil fédéral pour les entreprises, les personnes et les organisations concernées en leur apportant un soutien ciblé et rapide moyennant des procédures aussi simples que possible sur le plan administratif et ainsi faire face à court terme à une situation économique extraordinaire. Les dispositions correspondantes ne sont donc pas prévues de manière durable.

Par la réouverture économique progressive, la reprise du travail est en grande partie de nouveau possible depuis le 8 juin 2020. Dans ce contexte, les conditions de cas de rigueur, qui ont donné lieu à la mise en œuvre des mesures dans le domaine de l'AC, ne sont plus réunies. L'extension extraordinaire de l'indemnité en cas de RHT à de nouveaux groupes d'ayants droit et l'allègement financier supplémentaire des entreprises ne sont plus indiqués sous cette forme.⁹ La suppression des dispositions correspondantes – à l'exception de mesures isolées telles que commentées ici – implique un retour au système de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et à l'indemnité de chômage tel qu'il existait avant le 1^{er} mars 2020.

Commentaire particulier concernant l'abrogation de l'article 8 de l'ordonnance COVID-19 AC (participation financière extraordinaire de la Confédération) :

Compte tenu des demandes escomptées d'indemnité en cas de RHT et des élargissements ou assouplissements du droit accordés à partir du 1^{er} mars 2020, une charge financière importante au Fonds de compensation de l'AC était attendue. La participation de la Confédération a donc été augmentée d'un montant unique de 6 milliards de francs. À cet effet, l'ordonnance COVID-19 AC a été complétée par l'article 8. Le financement complémentaire de 6 milliards de francs de la Confédération visait à éviter que le Fonds de l'AC atteigne à brève échéance son plafond de dette de 8 milliards de francs, ce qui aurait impliqué un relèvement des cotisations et une révision de la loi sur l'assurance-chômage dans un délai d'une année. Les contributions de la Confédération au Fonds de l'AC ne doivent pas être remboursées. Le financement extraordinaire correspondant de 6 milliards de francs a été approuvé et versé le 23 mars 2020 par la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin). Le montant précité a été approuvé ultérieurement lors de la session extraordinaire du Parlement du 4 au 6 mai 2020. L'article 8 de l'ordonnance COVID-19 AC a rempli son objectif et peut par conséquent être abrogé au 1^{er}

⁹ Cf. le rapport explicatif du 1^{er} mai 2020 relatif à l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage.



septembre 2020. L'avant-projet de modification de la loi fédérale du 25 juin 1982¹⁰ sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI) – Financement additionnel de l'assurance-chômage¹¹ prévoit en outre la création d'une base légale pour l'ensemble de la participation extraordinaire de la Confédération en 2020.

Commentaire particulier concernant l'abrogation de l'article 8d de l'ordonnance COVID-19 AC (suppression temporaire de l'obligation de remettre la preuve de recherches d'emploi) :

L'article 8d de l'ordonnance COVID-19 AC prévoit que l'assuré remette la preuve de ses recherches d'emploi pour les mois concernés au plus tard un mois après la date d'expiration de l'ordonnance 2 COVID-19, c.-à-d. actuellement le 13 octobre 2020. Par la suite, il devra de nouveau la remettre pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date.

Cette disposition doit également être abrogée au 1^{er} septembre 2020. Les preuves des recherches d'emploi pour les mois de mars à août 2020 devront par conséquent être remises au plus tard le 7 septembre 2020. À partir de la période de contrôle septembre 2020, les prescriptions ordinaires seront de nouveau applicables.

2.2 Art. 7

Renvoi à la p. 9 du Rapport explicatif du SECO sur l'Ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage¹². Cette mesure est prolongée au-delà du 31 août 2020 afin de permettre aux organes de l'assurance-chômage de faire face au nombre élevé des demandes de RHT jusqu'à la fin de l'année. Cette disposition est limitée au 31 décembre 2020.

2.3 Art. 8a al. 2 et 3

En principe, un assuré a droit à un certain nombre d'indemnités journalières pendant le délai-cadre d'indemnisation de deux ans. Il peut prétendre au plus à 90, 200, 260, 400, 520 ou 640 indemnités journalières [art. 27 LACI, art. 41b de l'ordonnance du 31 août 1983¹³ sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité Ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI)]. Lorsque toutes les indemnités journalières ont été utilisées et qu'aucun nouveau délai-cadre ne peut être ouvert, l'assuré est en fin de droits et les prestations financières de l'AC cessent.

Compte tenu de la situation extraordinaire, au maximum 120 indemnités journalières supplémentaires ont été attribuées aux ayants droit pendant la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 AC et le délai-cadre d'indemnisation a été prolongé en cas de besoin. Cette disposition permettait de garantir que personne n'arrive en fin de droits durant cette période et que les indemnités journalières puissent réellement être versées. L'objectif consistait à empêcher que les personnes dont les chances de retrouver un emploi étaient rendues très mauvaises par la situation extraordinaire soient défavorisées.

En raison de la durée limitée de l'ordonnance COVID-19 AC, le droit à 120 indemnités journalières supplémentaires au maximum prend fin au 1^{er} septembre 2020.

¹⁰ RS 837.0

¹¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-79718.html>

¹² https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/coronavirus/erlaeuterungen_covid10_verordnung_arbeitslosenversicherung.pdf.download.pdf/Rapport%20explicatif_ordonnance%20COVID-19%20assurance-ch%C3%B4mage.pdf

¹³ RS 837.02



Comme la prolongation du délai-cadre d'indemnisation prendrait également fin à cette date, l'objectif sous-jacent à la réglementation correspondante ne pourrait plus être mis en œuvre. Par exemple, les indemnités journalières ordinaires qui n'ont pas été demandées pendant la période COVID-19 (du 1^{er} mars au 31 août 2020) ne pourraient éventuellement plus être perçues par les assurés car ils auraient atteint la fin de leur délai-cadre.

De plus, les assurés qui étaient au chômage durant la période COVID-19 n'ont pu obtenir ni périodes de cotisation ni gains intermédiaires qui peuvent être pris en compte en cas de nouveau chômage.

Pour ces raisons, une prolongation symétrique du délai-cadre d'indemnisation et du délai-cadre de cotisation doit être rendue possible. À cet effet, l'alinéa 2 de l'article 8a doit être modifié et un nouvel alinéa 3 doit compléter l'article 8a.

Alinéa 2 (modifié) : prolongation du délai-cadre d'indemnisation

Le délai-cadre d'indemnisation doit être prolongé de six mois au plus pour les assurés qui ont pu bénéficier des 120 jours d'indemnités journalières supplémentaires au maximum entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020. Cette prolongation permet de percevoir les indemnités journalières ordinaires qui n'ont pas été versées entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020, à condition que l'assuré disposait encore d'un délai-cadre d'indemnisation en cours le 1^{er} mars 2020 et n'avait pas épuisé son droit aux indemnités journalières ordinaires.

Pour les personnes assurées qui étaient déjà au chômage le 1^{er} mars 2020, le délai-cadre d'indemnisation est prolongé de six mois. Pour celles qui ont perdu leur emploi entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020, le délai-cadre d'indemnisation est prolongé de la différence entre la date de début du chômage et le 31 août 2020.

Exemple 1 : l'assuré avait droit à la totalité des 120 indemnités journalières supplémentaires du 1^{er} mars au 31 août 2020. Son délai-cadre d'indemnisation est prolongé de six mois.
Exemple 2 : l'assuré s'est retrouvé sans emploi à partir du 1^{er} mai 2020 et n'avait donc droit qu'à environ 80 indemnités journalières supplémentaires jusqu'au 31 août 2020. Son délai-cadre d'indemnisation est prolongé de quatre mois.

La prolongation s'élève au maximum à la durée de la période COVID-19 (six mois) ou à la durée pendant laquelle l'assuré avait droit à des indemnités journalières supplémentaires. Une prolongation « au jour près » du délai-cadre, c.-à-d. du nombre d'« indemnités journalières COVID » supplémentaires perçues, serait inappropriée, car le non-versement des indemnités journalières peut avoir différents raisons (p. ex. gain intermédiaire, service militaire, maladie) dont il faudrait tenir compte dans la prolongation.

Alinéa 3 (nouveau) : prolongation du délai-cadre de cotisation

Lorsqu'un assuré est toujours sans emploi au terme de la prolongation du délai-cadre d'indemnisation ou s'il l'est de nouveau dans les deux ans, le délai-cadre de cotisation pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre – soit directement après le délai-cadre d'indemnisation précédent, soit indirectement – est également prolongé au besoin.

L'obtention d'un gain intermédiaire ou d'une période de cotisation était sensiblement plus difficile pour les personnes assurées qui étaient au chômage entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020.

C'est la raison pour laquelle la durée du délai-cadre de cotisation de ces personnes est prolongée de la durée exacte dont a été prolongé le délai-cadre d'indemnisation précédent en raison du droit à des indemnités journalières supplémentaires entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020. De



ce fait, la prolongation est symétrique. Le délai-cadre de cotisation est prolongé manuellement et seulement au besoin, c.-à-d. seulement si la personne assurée obtient par ce moyen un droit à l'indemnité journalière ou un droit à un nombre plus élevé d'indemnités journalières (art. 27, al. 2, LACI).

2.4 Art. 8g al. 2

La perte de travail supérieure à 85 % de l'horaire normal de l'entreprise ne peut excéder quatre périodes de décompte (art. 35, al. 1^{bis}, LACI). Si, pendant le délai-cadre, la perte de travail dépasse 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise durant plus de quatre périodes de décompte successives ou séparées, le droit à l'indemnité en cas de RHT est limité aux quatre premières périodes de décompte (art. 57a, al. 1, OACI). Toutes les autres périodes de décompte dans le même délai-cadre qui excèdent 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise ne sont pas indemnisées.

La limite précitée de quatre périodes de décompte durant lesquelles la perte de travail peut être supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise représentait un risque financier pour les entreprises durant la situation extraordinaire, car la plupart d'entre elles devaient s'attendre à un dépassement de ce seuil. Par conséquent, il avait été prévu dans l'ordonnance COVID-19 AC que les entreprises dont la perte de travail était supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail puissent, en dérogation à l'art. 35, al. 1^{bis}, LACI, dépasser quatre périodes de décompte entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020. Simultanément, l'art. 57a, al. 1, OACI a été temporairement abrogé jusqu'au 31 août 2020.

À partir du 1^{er} septembre 2020, la réglementation au sens de l'art. 35, al. 1^{bis}, LACI ainsi que de l'art. 57a, al. 1, OACI sera de nouveau valable. Les entreprises concernées auront de nouveau droit à des indemnités en cas de RHT durant quatre périodes de décompte lors d'une perte de travail supérieure à 85 %. Cette disposition s'applique dans la mesure où une entreprise n'a pas déjà enregistré avant le 1^{er} mars 2020 quatre périodes de décompte avec une perte de travail supérieure à 85 %.

Dès le 1^{er} septembre 2020, les entreprises qui ont déjà dépassé quatre périodes de décompte avec une perte de travail de 85 % entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 n'auraient de ce fait plus droit à l'indemnité en cas de RHT pour des périodes de décompte ultérieures durant lesquelles la perte de travail excède 85 % dans le même délai-cadre. Pour éviter que ces entreprises soient confrontées à des difficultés économiques supplémentaires, la réactivation de la réglementation selon l'art. 35, al. 1^{bis}, LACI et de l'art. 57a, al. 1, OACI doit prévoir que les périodes de décompte durant lesquelles la perte de travail a dépassé 85 % de l'horaire normal de travail entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 ne soient pas prises en compte. La formulation de l'art. 8g al. 2 doit être modifiée en conséquence.

Exemple : un restaurant dont la perte de travail était supérieure à 85 % a touché une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail entre février et mai 2020 ; à partir de septembre 2020, il pourra encore faire valoir une réduction de l'horaire de travail avec une perte de travail supérieure à 85 % durant trois périodes de contrôle. Les mois de mars, avril et mai 2020 ne sont pas pris en compte dans le droit maximum de quatre mois, contrairement au mois de février.



2.5 Art. 8i

Renvoi à la p. 13 du Rapport explicatif du SECO sur l'Ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) : ordonnance COVID-19 assurance-chômage¹⁴. Cette mesure est prolongée au-delà du 31 août 2020 afin de permettre aux organes de l'assurance-chômage de faire face au nombre élevé des demandes de RHT jusqu'à la fin de l'année. Cette disposition est limitée au 31 décembre 2020. Le texte de l'art. 8i, al. 1 a été adapté.

2.6 Art. 8j

Compte tenu des difficultés financières persistantes engendrées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19, de nombreuses entreprises, dont des entreprises formatrices, sont encore contraintes de recourir à l'instrument de la réduction de l'horaire de travail. Les professionnels, qui sont chargés de former les apprentis et demeurent pour cette raison dans l'entreprise malgré la pénurie de mandats, ne subissent pas de perte réelle de travail. Ils perdent de ce fait leur droit à l'indemnité en cas de RHT, car elle n'est versée que pour le temps de travail effectivement perdu (art. 31, al. 1, let. b, LACI). Cela peut avoir pour conséquence que l'employeur renonce à la présence des formateurs afin de pouvoir continuer à faire valoir le droit à l'indemnité en cas de RHT pour eux. Pour l'heure, toutes les entreprises formatrices ne peuvent pas assurer un encadrement suffisant des apprentis, dont le temps de travail ne peut (plus) être réduit. Afin de maintenir la qualité de la formation des apprentis, leur encadrement (suffisant) doit être garanti par les formateurs aussi en cas de RHT de l'entreprise formatrice.

En dérogation à l'art. 31, al. 1, let. b, LACI, les formateurs en charge de la formation des apprentis doivent avoir droit à l'indemnité en cas de RHT à partir du 1^{er} septembre 2020 quand bien même la perte de travail ne peut pas être prise en considération, afin que l'encadrement des jeunes en formation puisse être garanti même en cas de difficultés financières de l'entreprise formatrice. À cet effet, l'ordonnance COVID-19 AC doit être complétée par un nouvel article 8j. Il s'agit d'une solution transitoire qui permet du reste de mettre en œuvre la motion Bühler 16.3884, qui a été approuvée par le Parlement. Une solution durable sera visée ultérieurement par l'intermédiaire d'une adaptation de la LACI et de l'OACI.

Alinéa 1:

Cet alinéa définit quelles entreprises peuvent bénéficier de ce soutien. Il s'agit d'entreprises formatrices qui subissent une perte de travail et remplissent donc les conditions inhérentes au droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT).

Dans l'entreprise, seuls les formateurs responsables de la formation et de l'encadrement des apprentis peuvent bénéficier de la réduction de l'horaire de travail quand bien même ils ne subissent pas de perte de travail à prendre en considération. Pour les différentes professions, ces personnes devront présenter une autorisation de former des apprentis.

Alinéa 2:

Pour bénéficier de l'indemnité, l'entreprise doit démontrer à l'autorité cantonale compétente, au stade du préavis, que la formation de l'apprenti est menacée à cause de la réduction de l'horaire de travail dans l'entreprise. Elles devront donc justifier en quoi la présence du formateur est nécessaire pour assurer l'encadrement et la formation de l'apprenti et qu'aucune autre

¹⁴ https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/coronavirus/erlaeuterungen_covid10_verordnung_arbeitslosenversicherung.pdf.download.pdf/Rapport%20explicatif_ordonnance%20COVID-19%20assurance-ch%C3%B4mage.pdf.



solution (encadrement par d'autres collaborateurs, déplacement de l'apprenti dans un département qui ne subit pas de RHT, aménagement des horaires, etc.) n'est pas possible.

Entre autre document, l'entreprise transmettra le nom et le prénom du ou des formateurs indiqués dans l'« autorisation de former » délivrée par le service de la formation professionnelle cantonale, les horaires de l'apprenti et une justification de la demande.

Alinéa 3:

Les entreprises confrontées à des difficultés financières ne doivent plus démontrer une perte de travail lorsqu'un formateur se consacre à la formation des apprentis. Toutefois, elles doivent quantifier – en tenant compte des heures de travail perdues prévisionnelles – les heures qui seront nécessaires à la formation des apprentis. Ces heures ne peuvent pas dépasser le temps de travail effectif des apprentis dans l'entreprise. Elle doit joindre à sa demande l'évaluation des heures nécessaires à l'encadrement des apprentis.

L'autorité cantonale vérifiera la demande et la vraisemblance des déclarations de l'entreprise. Dans sa décision, elle fixera le nombre d'heures qu'elle estime nécessaire à la formation des apprentis, en tenant compte du taux annoncé de RHT dans l'entreprise et des heures de présence des apprentis dans l'entreprise.

Ainsi, lors du décompte, l'entreprise doit déclarer à la caisse de chômage le temps consacré à l'encadrement des apprentis. Ce nombre d'heures ne devra pas dépasser le nombre d'heures que l'autorité cantonale a fixé dans sa décision.

Alinéa 4:

L'entreprise doit faire valoir une perte de travail effective pour les heures pour lesquelles le formateur ne se consacre pas à l'encadrement de l'apprenti. Ce sont les conditions normales de la réduction de l'horaire de travail qui s'appliquent.

2.7 Art. 9

Cette disposition traite de la durée de validité de l'Ordonnance COVID-19. Elle a été adaptée pour prévoir une durée de validité au 31 décembre 2022 ainsi que pour limiter la durée de validité des art. 7 et 8*i* au 31 décembre 2020.

Cet article sera à nouveau adapté en cas d'adoption du projet de loi COVID-19.

3 Bases légales et délégations de compétences législatives

Les dispositions actuellement en vigueur de l'ordonnance COVID-19 AC visant une atténuation des mesures fondées sur la législation en matière d'épidémies reposent sur l'art. 185, al. 3, Cst., et sont limitées à six mois, c.-à-d. jusqu'au 31 août 2020, conformément à l'art. 7*d*, al. 2, LOGA. Faute de nécessité, la majorité des dispositions qui s'appliquaient jusqu'à présent seront, tel qu'expliqué au chiffre 2.1, abrogées le 1^{er} septembre 2020.

Cependant, certaines mesures prévues dans l'ordonnance COVID-19 AC ont des conséquences qui vont au-delà de leur durée de validité. Par l'adoption du message sur la loi COVID-19 le 12 août 2020 à l'intention du Parlement, le Conseil fédéral reçoit la compétence de prolonger et d'adapter l'ordonnance COVID-19 AC (cf. chiffre 1.3 plus haut) et de parer ainsi à ces conséquences. En tenant compte du projet de loi précité, l'ordonnance, basée sur l'art. 185, al. 3, Cst., en lien avec l'art. 7*d*, al. 2, let. a, LOGA, sera adaptée en conséquence au 1^{er} septembre 2020 (art. 7, 8*a* al. 2 et 3, art. 8*g* al. 2, art. 8*i* et art. 8*j*). Le projet de loi (loi COVID-19) prévoit des normes de délégation concernant les mesures des art. 7, 8*a*, 8*g*, 8*i* et 8*j* de l'ordonnance COVID-19 AC.



Si le Parlement rejette le projet de base légale précité (loi COVID-19), l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage et toutes les mesures qu'elle contient sont abrogées (7d, al. 2, let. b, LOGA).

4 Conséquences des projets pour l'exécution

4.1 Abrogation des dispositions de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage

Avec l'abrogation des art. 3, 4, 6, 8, 8a al. 1, 8c, 8d, 8e, 8f, 8g al. 1 et 8h, on revient au système d'exécution préalable.

Avec le feu vert du Parlement pour le montant extraordinaire de 6 milliards de francs et son versement à l'AC, l'art. 8 a atteint son but. Pour la présentation des comptes, la base légale ne doit plus être en vigueur. Par ailleurs, la contribution extraordinaire ne doit pas être remboursée. Ainsi, une suppression de l'art. 8 le 1^{er} septembre 2020 est indiquée (cf. aussi chiffre 2.1 plus haut).

En raison de la suppression de l'art. 8d, les assurés doivent remettre leurs preuves de recherches d'emploi des mois de mars à août 2020 déjà d'ici au 7 septembre 2020 au plus tard. Les assurés et les organes d'exécution en seront informés préalablement.

4.2 Indemnité en cas de RHT pour les professionnels qui sont chargés de former des apprentis

Avec l'octroi de RHT aux formateurs responsables de la formation des apprentis, les heures de travail consacrées à la formation des apprentis dans des entreprises confrontées à des difficultés financières seront indemnisées. Les entreprises devront démontrer en quoi elles rencontrent des difficultés pour assurer la formation des apprentis en période de réduction de l'horaire de travail. Cette disposition est nouvelle tant pour les organes d'exécution que pour les entreprises. Les mesures (techniques et organisationnelles) adéquates seront prises pour sa mise en œuvre.

4.3 Non prise en compte des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise

Les organes d'exécution connaissent le système relatif au règlement des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise. La non prise en compte des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise entre le 1^{er} mars et le 31 août 2020 est une nouveauté pour les organes d'exécution. Les mesures techniques nécessaires seront prises pour éviter que la perte de travail supérieure à 85 % pendant la période COVID-19 soit prise en compte dans le calcul du droit maximum (de quatre périodes de décompte).

4.4 Prolongation symétrique du délai-cadre d'indemnisation et du délai-cadre de cotisation

Les organes d'exécution connaissent la procédure de prolongation d'un délai-cadre de cotisation et d'un délai-cadre d'indemnisation. Les délais-cadres d'indemnisation de personnes menacées d'arriver en fin de droits pendant la période COVID-19 ont déjà été prolongés provisoirement de deux ans. Les mesures techniques nécessaires seront prises pour limiter cette prolongation à la période du 1^{er} mars au 31 août 2020, c.-à-d. à un maximum de six mois. En



parallèle, on prendra également les mesures techniques pour prolonger de six mois au maximum, au besoin, le délai-cadre de cotisation pour un nouveau délai-cadre d'indemnisation.

4.5 Procédures sommaires en cas de RHT

Les organes d'exécution appliquent les procédures sommaires en cas de RHT depuis le mois de mars 2020. Dès la période de décompte de septembre 2020, les entreprises qui continuent à dépendre de l'indemnité en cas de RHT peuvent continuer à faire valoir le droit ainsi que le versement de cette indemnité par le biais des formulaires simplifiés. Cela permettra aux autorités de l'AC de faire face, jusqu'à la fin de l'année 2020, à la grande quantité de préavis, de demandes et de décomptes.

5 Conséquences financières et personnelles

En raison de l'évolution actuellement aléatoire du marché du travail et de l'incertitude des prévisions conjoncturelles, il est impossible d'estimer avec une certitude suffisante les conséquences financières des mesures « indemnité en cas de RHT pour professionnels qui sont chargés de former les apprentis » et « non prise en compte des périodes de décompte pour lesquelles la perte de travail est supérieure à 85 % de l'horaire normal de travail de l'entreprise ». Les coûts effectifs ne peuvent être calculés qu'à condition de savoir dans quelle mesure la prolongation de la durée maximale de versement de l'indemnité a pu éviter ou retarder une arrivée en fin de droits. En d'autres termes, on ne pourra les quantifier qu'a posteriori et uniquement sur la base de modèles.

On estime que la prolongation du délai-cadre d'indemnisation pour les assurés entraînera des coûts supplémentaires pour l'AC d'environ 605 millions de francs par mois. Ce montant est celui des coûts de la mesure si l'on part du principe que tous les bénéficiaires utilisent les 120 indemnités journalières dans leur intégralité (ce qui correspond à cinq mois et demi de durée de versement) et que la durée totale de leur recherche d'emploi se prolonge également d'environ cinq mois et demi. Toutefois, puisque la prolongation de la durée maximale de versement ne se traduit pas forcément en une prolongation équivalente de la durée de recherche d'emploi effective, cette estimation représente une limite supérieure. Ces coûts ont déjà été pris en compte dans les estimations des coûts supplémentaires pour l'AC faites jusqu'à ce jour, et ne représentent donc pas de nouveaux coûts supplémentaires.

Du point de vue de l'exécution de l'AC, on s'attend à ce que les mesures qui continueront à devoir être appliquées et les nouvelles mesures puissent être mises en œuvre avec les ressources en personnel existantes.

6 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

6.1 Conséquences pour l'économie

Les conséquences pour l'économie dépendront avant tout de la durée pendant laquelle les entreprises auront besoin des mesures de l'AC et de l'envergure de ces mesures. Il convient par ailleurs de rappeler que ces mesures visent à atténuer l'impact négatif sur l'économie de la lutte contre l'épidémie.

6.2 Autres conséquences

Il ne faut pas s'attendre à des conséquences directes ni pour la société ni pour l'environnement, ni dans d'autres domaines tels que la politique extérieure. Ces conséquences n'ont donc pas été examinées.



7 Date de l'entrée en vigueur

L'entrée en vigueur des modifications de l'ordonnance COVID-19 AC est prévue le 1^{er} septembre 2020. Dans un premier temps, l'ordonnance COVID-19 AC sera limitée jusqu'au 31 décembre 2022, à l'exception des art. 7 et 8i qui ont effet jusqu'au 31 décembre 2020. L'art. 9 de l'ordonnance COVID-19 AC sera adapté en conséquence. Si le Parlement adopte le projet de la loi COVID-19, la durée de validité de cette dernière constitue la limite de la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 AC. Si à l'inverse ledit projet de loi est rejeté par le Parlement, l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage ainsi que toutes les mesures qu'elle contient sont abrogées.