



6 février 2024

Rapport sur les résultats de la consultation Initiative parlementaire Silberschmidt (20.406)

Avant-projet de la Commission de sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-N) concernant l'initiative parlementaire 20.406 Silberschmidt

Les entrepreneurs qui versent des cotisations à l'assurance-chômage doivent être assurés eux aussi contre le chômage

(procédure de consultation du 18 août au 24 novembre 2023)

Référence du dossier : SECO-643.12-2/5/10/2



Contenu

1	Contexte	3
2	Informations sur la consultation	3
3	Résultats de la consultation	4
3.1	Appréciation générale	4
3.2	Remarques sur l'avant-projet de loi	5
3.2.1	Modifications de la loi sur l'assurance-chômage – variante de la majorité	5
3.2.1	Adaptations de la loi sur l'assurance-chômage – variante minoritaire.....	11
4	Autres demandes	13
5.	Annexe	14

1 Contexte

Le 12 mars 2020, le conseiller national Andri Silberschmidt a déposé l'initiative parlementaire « Les entrepreneurs qui versent des cotisations à l'assurance-chômage doivent être assurés eux aussi contre le chômage », qui demande d'adapter la loi sur l'assurance-chômage (LACI¹) de sorte que les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur et qui versent des cotisations à l'assurance-chômage (AC) aient droit aux indemnités de chômage (IC) comme les autres employés.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a donné suite à cette initiative parlementaire. La même commission du Conseil des États a approuvé cette décision. La CSSS-N a élaboré une variante de la majorité et de la minorité pour mieux assurer – ou pour libérer de l'obligation de cotiser – les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints travaillant dans l'entreprise, ainsi que les conjoints de l'employeur travaillant dans l'entreprise. La variante de la majorité vise à accorder, resp. accélérer, le droit à l'IC aux personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur même lorsqu'elles conservent cette position. Elle contient – resp. est complétée par – deux propositions de minorité (Aeschi 1 et Meyer) qui prévoient des conditions supplémentaires pour prévenir le risque d'abus. La variante de la minorité (Aeschi 2) prévoit de libérer de l'obligation de cotiser à l'AC les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur.

2 Informations sur la consultation

La proposition de la CSSS-N a été mise en consultation le 18 août 2023 et la consultation a duré jusqu'au 24 novembre 2023. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que les associations faîtières de l'économie ont été invités à se prononcer sur le projet de révision. En outre, les organisations membres de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (CS AC) ainsi que d'autres milieux intéressés ont été consultés. Au total, 61 autorités et organisations ont été invitées à participer à la consultation. 58 avis sont parvenus dans le délai fixé. On trouvera en annexe la liste des cantons, des partis, des organisations et des personnes qui ont répondu ou explicitement renoncé à prendre position.

Cercles des destinataires	Invités	Réponses	Favorables Variante de la majorité	Favorables Variante de la minorité	Défavorables
Cantons et CdC	27	26	4	0	22
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	11	4 (5) ²	3	1 (2)	-

¹ RS 837.0

² Deux prises de position ont été déposées par l'UDC

Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	1	1	-	-
Associations faïtières de l'économie	8	4	2	-	2
Autres milieux intéressés	12	4 (5) ³	1	-	3 (4)
Prises de po- sition en- voyées de manière spon- tanée	0	17	17	3	-
Total	61	58	28	4	26

Le présent rapport est une synthèse des résultats de la consultation. Toutes les prises de position déposées peuvent être consultées à la page : **Fehler! Linkreferenz ungültig..**

3 Résultats de la consultation

3.1 Appréciation générale

Cantons

La grande majorité des cantons (**AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH**) rejette le projet et privilégie le maintien du statu quo. La règle actuellement en vigueur est jugée suffisante et conforme au principe d'assurance. Si la CSSS-N devait néanmoins vouloir mettre en œuvre l'initiative, les cantons seraient favorables à la variante de la majorité, en émettant toutefois de nombreuses réserves et en proposant diverses adaptations.

GE soutient la mise en œuvre de la variante de la majorité et salue les mesures proposées pour lutter contre les abus. **JU, NE** et **SH** soutiennent également la variante de la majorité mais avec des propositions de modification. **BS** reconnaît la nécessité d'une meilleure assurance du groupe de personnes concernées, mais pas sous la forme actuelle. **BS** propose donc de développer la variante de la majorité.

La variante de la minorité est rejetée à l'unanimité par les cantons, car elle entraîne la perte d'une couverture d'assurance importante et est difficilement réalisable.

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le **PLR**, les **VERT-E-S** et le **PS** soutiennent la variante de la majorité. Les **VERT-E-S** et le **PS** sont en outre favorables à la proposition de minorité (Meyer) concernant la variante majoritaire ainsi qu'aux mesures de prévention des abus. Les **VERT-E-S** rejettent explicitement la variante de la minorité. L'**UDC** privilégie en revanche la variante de la minorité visant à supprimer l'obligation de cotiser des personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur. En seconde option, le parti soutient la proposition de minorité (Aeschi 1) concernant la variante de la majorité. Il rejette la variante de la majorité de la commission ainsi que la proposition de minorité (Meyer).

Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne

³ L'AOST renonce à prendre position et renvoie à la position de la CDEP.

Du côté des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, seule l'**UVS** a pris position. Celle-ci approuve la variante de la majorité et rejette les propositions minoritaires ainsi que la variante minoritaire.

Associations faîtières de l'économie

L'**USAM** et l'**UPS** soutiennent la variante de la majorité et rejettent la variante de la minorité, l'**UPS** uniquement à condition que les coûts supplémentaires n'entraîne pas d'augmentation des cotisations. L'**USS** et **Travail.Suisse** rejettent les deux variantes et préfèrent le maintien du statu quo. Si la commission devait être favorable à un changement de la réglementation, **Travail.Suisse** souhaite que des conditions strictes soient mises en place pour réduire le potentiel d'abus.

Autres milieux intéressés (y compris les prises de position spontanées)

Quatre des douze associations invitées à participer à la consultation dans le domaine des autres milieux intéressés ont remis une prise de position (**FER, UNIA, ACC, CDEP**) ; en outre, l'**AOST** renonce explicitement à présenter sa propre prise de position et renvoie à celle de la CDEP. En outre, douze autres associations, organisations et un particulier ont pris position spontanément (**Centre Patronal, EIT.swiss, Expo Event, Gastro Suisse, Commerce Suisse, Forum PME, OFKS, Prométerre, Suisseculture Sociale, Suissetec, SWESA, SWICO, Swissmechanic, tpunkt, ville de Lausanne, WIR-netz, F. Cochard**).

UNIA, la **CDEP** et l'**ACC** rejettent la variante de la majorité et souhaitent le maintien du statu quo. En tant que représentants des caisses de chômage (CCh) privées et publiques, ils soulignent la charge de travail de contrôle et de vérification supplémentaire que la nouvelle règle entraînerait pour les organes d'exécution.

Le **Centre patronal**, la **FER**, **EIT.swiss**, **Expo Event**, **Commerce Suisse**, **Forum PME**, **OFKS**, **Suisseculture Sociale**, **Suissetec**, **SWESA**, **Swissmechanic**, **tpunkt**, la **ville de Lausanne**, **WIR-netz**, ainsi que le seul particulier à s'être exprimé, **F. Cochard**, soutiennent en principe la variante de la majorité, parfois avec certaines propositions ou souhaits de modification, détaillés au chap. 3.2.

GastroSuisse et **SWICO** soutiennent les deux variantes, mais préfèrent celle de la majorité de la commission. **Prométerre** serait favorable à une combinaison des deux variantes, car la variante de la majorité ne serait pas applicable à une grande partie des exploitations agricoles.

La variante minoritaire est explicitement rejetée par **UNIA**, l'**ACC**, la **FER**, le **Centre Patronal**, **EIT.swiss**, **Expo Event**, **Forum PME**, **Suissetec**, la **ville de Lausanne** ainsi que **OFKS** et **F. Cochard**, car elle implique la perte de la couverture d'assurance.

3.2 Remarques sur l'avant-projet de loi

3.2.1 Modifications de la loi sur l'assurance-chômage – variante de la majorité

Art. 8, al. 3

VD souhaite que la condition de la liquidation au profit de la lutte contre les abus soit maintenue.

JU peut soutenir la solution de la majorité, si l'art. 8, al. 3, AP-LACI est complété par une condition supplémentaire. Selon **JU**, il faut empêcher que ces personnes puissent percevoir des indemnités de chômage si elles peuvent encore exercer une activité du même type que celle dont elles ont été licenciées dans une autre entreprise qu'elles contrôlent. Ceci peut survenir lorsque plusieurs sociétés formellement distinctes sont similaires car elles ont leur siège à la même adresse, ont le même type d'activité envers une clientèle identique ou font partie d'un même groupe. Un risque d'abus existe dans de telles situations et ceci doit être évité.

Travail.Suisse préfère la variante de la majorité sans la condition de liquidation. Car pour la proposition de minorité de la variante majoritaire concernant la condition de liquidation, le potentiel d'abus serait trop élevé et le contrôle trop complexe.

Prométerre soutient l'octroi d'indemnités de chômage aux conjoints de personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur. Elle propose de préciser cet article en mentionnant les « conjoints travaillant dans l'entreprise » à la première ligne de l'article.

Art. 8, al. 3 (proposition de minorité Aeschi 1)

Rejet

JU, le **Centre Patronal**, **Swissmechanic** et **SWESA** expriment leur désaccord. Selon eux, le droit à l'IC devrait être accordé même si l'entreprise n'est pas en liquidation et que la personne est licenciée. La proposition de minorité Aeschi 1 est trop restrictive. Il en va de même pour **SWISSTEC**, qui considère la variante de la majorité comme davantage réalisable en raison des exigences moindres.

Approbation

L'**UDC** soutient la proposition de minorité.

Art. 8, al. 3, let. a

La **FER** se prononce explicitement en faveur de cette disposition.

Art. 8, al. 3, let. a^{bis} (proposition de minorité Aeschi 1)

Rejet

BE rejette la proposition de minorité. La clarification de la participation directe et indirecte de membres de la famille ou d'autres entreprises auxquelles la même personne participe également (conglomérat d'entreprises) semble certes utile dans le cadre de la lutte contre les abus, mais entraînerait une charge de travail administratif disproportionnée pour les organes d'exécution.

L'**USAM** et l'**UVS** rejettent explicitement la proposition de minorité et notamment la condition d'une participation financière de 5 % au maximum.

OFKS et **F. Cochard** rejettent aussi explicitement la proposition de minorité, estimant que la condition d'une participation financière ne dépassant pas 5 % n'est pas une solution équitable ou appropriée.

Approbation

VD et l'**UDC** saluent la proposition de minorité. Pour **VD**, ceci permettrait d'exclure la proposition de minorité (Meyer).

Art. 8, al. 3, let. b

LU, **SZ** et **VS** proposent d'ajouter le terme « associé » à la formulation : « ne sont pas membres du conseil d'administration (art. 716 ss. CO) ou associés (art. 804 ss. CO) de l'entreprise [...] ». **LU** fait remarquer qu'il est ainsi garanti que les associés doivent quitter la direction de l'entreprise.

Travail.Suisse fait remarquer que quitter son mandat au sein du conseil d'administration de l'entreprise est déjà aujourd'hui une condition pour le droit aux prestations, raison pour laquelle l'association considère cette condition comme impérative également dans une nouvelle réglementation. Il conviendrait donc de quitter le mandat au sein du conseil d'administration dans l'entreprise.

La **FER** se prononce en faveur de cette disposition (selon la variante majoritaire).

Art. 8, al. 3, let. b (proposition de minorité Aeschi 1)

Rejet

L'**UVS** rejette la proposition de minorité.

Approbation

SH et **VD** approuvent la proposition de minorité, selon laquelle les non-membres du conseil d'administration au sens des art. 716 ss. CO ou de l'assemblée des associés au sens des art. 804 ss. CO devraient également être mentionnés. **VD** fait remarquer qu'il n'y a pas de raison objective d'exclure les membres de l'assemblée des associés, qui sont assimilés par la loi aux membres du conseil d'administration et qui disposent également de pouvoirs de décision (essentiels).

L'**UDC** soutient la proposition de minorité.

Pour l'**USAM** et **UNIA**, les membres de l'assemblée des associés d'une Sàrl devraient être mis sur un pied d'égalité avec ceux du conseil d'administration d'une SA, raison pour laquelle elles privilégient la proposition de minorité.

Art. 8, al. 3, let. c

BE, LU, NE, SZ et **VS** demandent la suppression de la condition « ont travaillé pendant au moins deux ans dans l'entreprise », car elle entraîne une charge de travail compliquée et inutile s'agissant des conditions de perception des indemnités journalières de la CCh (période de cotisation de deux ans) tant pour la personne assurée que pour les organes d'exécution, et qu'elle est en outre redondante d'après **BE**. **JU** s'oppose également à cette condition, qui ne permettrait pas de limiter les abus.

La **FER** se prononce explicitement en faveur de cette disposition.

Forum PME demande que le texte et le rapport explicatif soient complétés de manière à ce que les personnes qui ont siégé au conseil d'administration de l'entreprise pendant deux ans remplissent également la condition de la disposition.

SuisseCulture Sociale et **tpunkt** relèvent que les engagements liés à un projet et, en conséquence, les emplois à durée limitée et les changements d'emploi fréquents sont usuels dans la production culturelle ; or, la règle proposée ne prend pas cet état de fait en compte. **OFKS** et **F. Cochard** souhaitent également que cette condition soit précisée, car ils la jugent problématique et peu claire.

Art. 8, al. 4

OFKS et **F. Cochard** se félicitent de l'égalité de traitement entre les conjoints des personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et ces personnes elles-mêmes.

Le **Centre Patronal** demande à la commission d'examiner le cas des conjoints de personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur en cas de séparation ou de divorce, et ce, tout au long de la durée de la procédure, car ces personnes ne sont dans ce cas plus en mesure d'influencer la marche des affaires dans l'entreprise.

Art. 8, al. 4 (minorité Aeschi 1)

L'**UVS** rejette la proposition de minorité.

Art. 18, al. 1^{er} (variante de la majorité, complétée par la proposition de minorité [Aeschi 1])

Rejet

BE, BS, LU, SZ et **VS** demandent la suppression de cette disposition. Ils estiment que le délai d'attente de 20 jours de chômage contrôlé (selon la variante de la majorité) est trop court pour pouvoir attester d'une disponibilité au placement. **SH** considère que 20 jours de travail constituent un obstacle dont la faiblesse accroîtrait le risque d'augmentation des abus. **LU, VS** et **BE** jugent en revanche que le délai d'attente de 120 jours de chômage contrôlé, demandé par la minorité Aeschi 1, est trop long. **JU** est d'avis que cette condition restreint trop les conditions d'octroi et propose de rejeter ce point. **VD** relève que cet article pose un problème d'égalité de traitement entre assurés.

Approbation de la variante de la majorité

L'**USAM** privilégie la variante de 20 jours (variante de la majorité) et rejette la proposition de minorité (Aeschi 1), portant sur 120 jours. L'**USS** et **UNIA** seraient favorables à ce que les 20 jours d'attente soient ajoutés à ceux prévus par l'art. 18, al. 1, LACI.

La **FER** estime que la proposition de majorité est la plus pertinente et s'avère suffisamment dissuasive pour éviter les abus.

L'**UVS** approuve aussi la variante de la majorité et rejette la proposition de minorité (Aeschi 1).

Pour **OFKS** et **F. Cochard**, un délai d'attente de 120 jours au lieu de 20 correspond à une réduction des prestations qui, si elle n'est pas associée à une réduction des cotisations, entraîne une discrimination. Ils rejettent donc la proposition de minorité Aeschi 1.

Prométerre n'est pas opposée à l'introduction d'un délai d'attente de 20 jours, cependant uniquement pour les conjoints ayant œuvré dans l'entreprise de leurs époux/ses. L'art. 18, al. 1er, AP-LACI, pourrait être adapté en ce sens.

Approbation de la minorité (Aeschi 1)

L'**UDC** soutient la proposition de minorité.

Travail.Suisse, l'**USS** et **UNIA** préfèrent un délai d'attente plus long (Aeschi 1) afin de réduire le potentiel d'abus.

Le **Centre Patronal** se prononce en faveur de la proposition de minorité (Aeschi 1), portant sur un délai d'attente de 120 jours, ce délai correspondant d'ailleurs à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon les explications du rapport explicatif.

Art. 18d (minorité Meyer)

Rejet

BS, **BE**, **JU**, **LU**, **SZ** et **VS** se prononcent contre la minorité (Meyer). **BS** est d'avis que cette proposition surchargerait de manière disproportionnée les organes d'exécution de l'AC si, pour pouvoir présenter des demandes de restitution d'IC déjà versées, lesdits organes devaient contrôler que les gains provenant de participations financières à l'entreprise sont déclarés correctement. **BE** argumente que la comptabilisation prévue de gains provenant de participations financières pour la période pendant laquelle des personnes impliquées, en particulier les actionnaires d'une SA et les associés d'une Sàrl, ont perçu l'indemnité de chômage serait en principe souhaitable. Il fait valoir qu'une telle règle entraînerait néanmoins des tâches d'exécution disproportionnées et que le temps à consacrer aux contrôles serait très important. Déterminer le montant des gains sur le long terme pourrait susciter des doutes, de sorte que soit aucune IC ne pourrait être versée ou que des demandes de restitution devraient être présentées a posteriori. Pour **LU**, la disposition représente une inégalité de traitement inutile. Si l'assuré avait investi sa fortune dans une entreprise tierce, de tels revenus ne seraient pas comptabilisés. Comme la personne qui perçoit l'IC doit quitter l'entreprise, de telles recettes ne devraient pas être comptabilisées comme revenu. **JU** est d'avis que cette disposition entraîne des conditions du droit excessivement restrictives et la rejette pour cette raison.

L'**USAM** rejette explicitement la proposition de minorité. L'**USS** n'est pas certaine que cette règle soit applicable dans la pratique. En effet, les gains issus de participations financières ne sont en principe pas des revenus d'une activité lucrative et une comptabilisation dans le gain assuré n'est donc pas possible, y compris parce que le principe de naissance, déterminant pour une comptabilisation des sommes dans le gain assuré, ne peut être établi ou ne peut l'être que difficilement.

Pour **UNIA** également, l'applicabilité pratique de cette règle est discutable et il n'est pas certain que cette dernière résisterait à une évaluation sous l'angle du droit fédéral. Les revenus considérés comme gain intermédiaire sont en principe des revenus d'une activité lucrative exercée pendant la période de chômage. Ils sont comptabilisés dans l'indemnité de chômage selon le principe de naissance, c'est-à-dire au moment où le travail est accompli et non à celui où ils sont versés. Les gains issus d'une participation financière ne sont en principe pas des revenus provenant de l'exercice d'une activité lucrative. Il convient par analogie de se demander en fonction de quels critères définir pour quelle période et dans quelle ampleur les gains sont à comptabiliser puisque la personne n'est plus active dans l'entreprise et n'y détient plus qu'une faible participation.

La **FER** ne soutient pas la proposition de minorité (Meyer).

OFKS et **F. Cochard** rejettent intégralement l'art. 18d AP-LACI proposée par la minorité (Meyer). Ils considèrent que la proposition conduirait à désavantager les personnes disposant de participations financières dans une entreprise tout en y travaillant par rapport à celles qui ont des participations dans une entreprise mais n'y travaillent pas.

Approbation

Les **VERT-E-S** et le **PS** approuvent la disposition de l'art. 18d AP-LACI proposée par la minorité (Meyer) et indiquent que déduire de l'indemnité les gains issus de participations financières dans l'entreprise permettrait d'empêcher que des personnes ne perçoivent simultanément une indemnité de chômage et de tels gains.

La **ville de Lausanne** soutient l'art. 18d AP-LACI selon la minorité (Meyer).

Prométerre n'est pas opposée à la déduction des gains issus de participations financières pour les conjoints et propose de compléter l'article en ce sens.

Art. 22, al. 2^{bis} (complété par la proposition de minorité Aeschi 1)

Rejet

BE, BS, GR, JU, LU, NE, SH, SO, SZ, VD et **VS** rejettent explicitement l'art. 22, al. 2bis, AP-LACI. Ils voient dans la restriction des prestations une inégalité de traitement injustifiée par rapport à d'autres assurés. Pour **JU**, le montant de l'indemnité de chômage serait limité de façon massive. Pour **NE**, 80 % du gain assuré doit être possible dans certains cas.

OFKS et **F. Cochard** rejettent une réduction des prestations mais considèrent celle-ci acceptable si elle rend la révision de la loi possible.

Approbation de la variante majoritaire

S'agissant de la détermination du montant de l'indemnité journalière (art. 22, al. 2bis, AP-LACI), les **VERT-E-S** sont d'accord avec la proposition de la majorité de la commission.

Forum PME et **l'UVS** considèrent que les conditions supplémentaires ajoutées par la minorité à la proposition de la majorité sont trop strictes et privilégient par conséquent la variante de la majorité.

La **FER** soutient la variante de la majorité.

Prométerre n'est pas opposée à une disposition selon la variante majoritaire mais propose une adaptation pour qu'elle s'applique uniquement aux conjoints.

Approbation de la proposition de minorité (Aeschi 1)

L'**UDC** et **Travail.Suisse** soutiennent la proposition de minorité.

Art. 95, al. 1^{quater}

Rejet

BS rejette cette disposition, qui requiert des contrôles réguliers mais peut être aisément contournée par des moyens simples comme la dissolution de l'entreprise ou la création d'une nouvelle. **BS** soutiendrait le principe de l'interdiction d'un réengagement dans la même entreprise mais l'appliquer entraînerait une charge administrative très importante et les contrôles n'empêcheraient pas de contourner la règle.

BE demande la suppression de la disposition et signale l'ajout disproportionné de démarches et de la nécessité de conserver les dossiers. **JU** attire aussi l'attention sur la difficulté de la mise en œuvre, qui pourrait conduire à ce que cette disposition devienne « lettre morte ».

ZG serait en principe favorable à la prise en compte proposée d'un réengagement par la même entreprise mais considère que son exécution ne peut être assurée qu'au moyen de démarches disproportionnées. Cela s'applique également à la gestion et à l'exécution des demandes de restitution qui en découlent.

SH considère que la formulation « par la même entreprise » est à reformuler de manière plus précise. En outre, un engagement dans une entreprise nouvellement créée est admis selon le libellé proposé. Or, dans la pratique, une entreprise est souvent créée après une faillite. La modification doit donc prendre en compte ce type de réengagements. Pour finir, **SH** souligne que la disposition proposée oblige l'AC à garder actifs des dossiers inactifs et à les contrôler régulièrement après la désinscription du bénéficiaire pendant une durée de dix ans, ce qui entraîne un surcroît de tâches de contrôle.

SZ considère que l'obligation de rembourser est appropriée pour éviter les abus mais que la mise en oeuvre de cette disposition semble extrêmement difficile.

VS estime que cet article permettrait certes d'éviter des abus mais les contrôles à faire par la CCh seront longs et fastidieux, surtout que ceux-ci devront être effectués de manière rétroactive. Il y aurait également des difficultés si l'entreprise a changé sa raison sociale.

L'**UDC** demande d'insérer dans l'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI une clause de remboursement selon laquelle les indemnités perçues doivent être restituées à l'AC en cas de réengagement par la même entreprise au cours des trois ans qui suivent.

L'**USS** émet la remarque qu'inscrire *ex ante* dans la loi le droit à la restitution en cas de reprise de l'activité ne réduit pas le risque d'abus, car le problème réside avant tout dans la difficulté du contrôle. Même si la poursuite pénale en cas de transmission de données fausses ou incomplètes ou de perception induite de prestations est inscrite dans la loi, un problème demeure : en effet, les CCh doivent encore avoir connaissance de tels faits. En outre, cette disposition soulève de nombreuses questions quant à son application. **UNIA** a fait part de son avis en employant le même libellé que l'**USS**, raison pour laquelle on se référera aux indications données plus haut.

Pour **Swissculture Sociale** et **tpunkt**, une telle règle est très problématique pour le domaine de la culture, car nombre de groupes travaillent par projet et abandonnent donc souvent leur activité pendant quelques mois ou n'engagent leurs collaborateurs que pour des projets et donc pour une durée limitée. Lorsqu'un nouveau projet peut être de nouveau financé, les membres du groupe sont réengagés. Cela est également souvent le cas des membres dirigeants d'une association, qui sont des personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur. La règle prévue à l'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI prend trop peu en compte la situation spécifique de travailleurs dans le domaine de la culture et conduirait de fait à ce que, même avec ces adaptations de la LACI, les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur dans le domaine de la culture ne perçoivent pas d'IC ou soient toujours tenues de les rembourser. Par ailleurs, la question de la charge administrative qui échoirait aux CCh en lien avec l'obligation de remboursement se pose. Il conviendrait par conséquent de réfléchir s'il n'est pas judicieux d'exclure les associations de manière générale ou tout au moins celles du domaine de la culture du champ d'application des règles relatives aux personnes « ayant une position similaire à celle d'un employeur ».

Pour l'**ACC** cette disposition représente la difficulté principale du projet car les démarches prévues seront longues et fastidieuses pour les CCh. Une incertitude reste lorsque l'entreprise a changé sa raison sociale.

Approbation

LU est d'avis que cette base légale permet d'éviter de manière très efficace un risque d'abus. En ce qui concerne la disponibilité au placement en particulier, elle signale clairement aux personnes concernées les conséquences qu'aurait la poursuite d'un engagement dans l'entreprise. Cet article donne aux CCh un levier suffisant pour éviter les abus.

Le **Centre Patronal** et **Swissmechanic** approuvent explicitement l'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI.

La **FER** soutient cette disposition sur le principe mais trouve que cinq ans est un peu trop strict.

Prométerre n'est pas opposée à ce que les prestations nouvellement introduites soient remboursées lorsqu'elles sont perçues à tort. Par contre, elle s'oppose à toute modification de la LPGA. En particulier, la bonne foi des administrés et le délai de prescription doivent être sauvegardés. La correction d'une inégalité de traitement, ne doit pas donner lieu à une différence de traitement en termes de prescription. L'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI pourrait être rédigé comme suit : « *Les personnes visées à l'art. 8, al. 3, qui touchent des indemnités de chômage et qui sont réengagées par la même entreprise durant le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation ou dans les trois années qui suivent sont tenues de les rembourser* ».

OFKS et **F. Cochard** soutiennent entièrement la proposition et considèrent que, si le texte devait être revu, il serait tout à fait suffisant de prévoir que le délai de trois ans commence à courir au début et non

à la fin du délai-cadre. L'objectif de ce délai est d'éviter le risque d'abus et il est atteint dès lors qu'il est plus long que le délai-cadre de l'AC, qui atteint deux ans au maximum.

Art. 95, al. 1^{quinquies} (minorité [Meyer] au sujet de la variante de la majorité)

Rejet

BE demande le rejet de la proposition de minorité au même motif qu'il rejette l'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI. **ZG** serait en principe favorable à la prise en compte proposée d'un réengagement par la même entreprise et à la comptabilisation de versements ultérieurs de gains mais considère que son exécution ne peut être assurée qu'au moyen de démarches disproportionnées. Cela s'applique également à la gestion et à l'exécution des demandes de restitution qui en découlent.

L'**USS** et **UNIA** ont une position critique en raison de la difficulté du contrôle (cf. arguments de l'**USS** au sujet de l'art. 95, al. 1^{quater}, AP-LACI).

La **FER** ne soutient pas cette proposition car elle ne soutient pas la minorité (Meyer).

OFKS et **F. Cochard** rejettent intégralement la proposition de la minorité (Meyer) avec les mêmes arguments que s'agissant de l'art. 18d AP-LACI.

Approbation

Les **VERT-E-S** et le **PS** sont favorables à la proposition de minorité (Meyer). Le **PS** ajoute qu'une telle disposition est indispensable pour endiguer le potentiel d'abus. Pour les **VERT-E-S**, cette disposition permet d'éviter que des personnes perçoivent simultanément l'indemnité de chômage et des gains issus de participations financières.

La **Ville de Lausanne** soutient la proposition de minorité (Meyer).

Prométerre soutient cet article mais avec les mêmes réserves que pour l'art. 95, al. 1^{quater} AP-LACI. Elle propose la nouvelle teneur suivante : « *Les personnes visées à l'art. 8, al. 3, auxquelles sont versés des gains issus de participations financières dans l'entreprise qui doivent être déduits des indemnités de chômage conformément à l'art. 18d AP-LACI sont tenues de rembourser celles-ci dans la mesure correspondant à ces gains* ».

3.2.1 Adaptations de la loi sur l'assurance-chômage – variante minoritaire

Art. 2, al. 2, let. g à i

Rejet

AR, BS, GL et **SZ** rejettent explicitement la dispense de cotisation proposée par la variante minoritaire au motif que les personnes dont l'existence est aujourd'hui couverte par l'AC après la disparition de leur position similaire à celle d'un employeur perdraient alors leur couverture d'assurance.

NW, SZ, VS, ZG et **ZH** rejettent également la variante minoritaire. Ils signalent la difficulté de déterminer concrètement le groupe des personnes qui ne seraient plus soumises à cotisation. **SZ** considère comme problématique que la caisse de compensation ne puisse pas vérifier systématiquement la distinction opérée par l'employeur (détermination du cercle des personnes soumises à cotisation de l'AC par l'employeur lui-même) et qu'elle doive les reprendre telles quelles. Il considère également comme problématique le fait que les données puissent être contrôlées le plus souvent qu'après plusieurs années dans le cadre de contrôles d'employeurs, avec tous les problèmes qui peuvent être liés à d'éventuelles corrections rétroactives.

JU estime que la variante minoritaire représente une entorse fâcheuse au principe de solidarité qui prévaut dans les assurances sociales, car ces personnes seront privées de prestations. Il y a également trop de difficultés pratiques avec cette variante.

BL, BE, NW, ZH et la **CDEP** rejettent la variante minoritaire pour des raisons de praticabilité.

Tous les autres cantons (**AG, AI, FR, GR, LU, NE, SG, TG, UR**) rejettent la variante minoritaire sans donner de justification particulière.

L'**USAM**, l'**USS**, l'**UPS** et **Travail.Suisse** rejettent la variante minoritaire. L'**USS** fait valoir que les personnes concernées perdraient alors tout droit à l'IC, même en cas d'abandon total de leur position, ce qui représenterait une dégradation par rapport à la situation juridique actuelle. Exonérer ces groupes de personnes de l'obligation de cotiser irait en outre à l'encontre du principe de solidarité des assurances sociales, lequel prévoit que l'obligation de cotiser existe sans que des prestations soient assurées. De plus, une dispense de payer des cotisations entraînerait des coûts élevés pour les caisses de compensation et pour les CCh. La seule constatation d'une éventuelle obligation de cotiser nécessiterait d'examiner en détail si une personne a une position assimilable à celle d'un employeur, et cela dans tous les cas, même si une éventuelle perception de l'IC n'entre aucunement en ligne de compte. Aujourd'hui seuls les cas où la question de l'indemnisation se pose sont examinés. **UNIA** s'exprime dans les mêmes termes que l'**USS** (voir donc ci-dessus). La **FER** indique que la variante de la minorité ne permet pas de résoudre la problématique mise en lumière par la pandémie, raison pour laquelle elle rejette cette variante.

Selon l'**USAM**, la dispense de payer des cotisations à l'AC semble certes à première vue une solution juste mais elle entraînerait une énorme charge bureaucratique liée au besoin de clarification et d'examen. Lors du versement des cotisations à l'AC il faudrait examiner si l'on n'est pas en présence d'une position assimilable à celle d'un employeur, ce qui représenterait un surcroît de travail non négligeable pour l'AC. Il n'est en outre pas certain que les CCh soient techniquement en mesure de procéder à cette délimitation sans devoir engager des recherches déraisonnables.

Travail.Suisse craint que la variante minoritaire n'entraîne une frange d'incertitude importante et un potentiel d'abus croissant eu égard à l'obligation des travailleurs de cotiser. L'employeur devrait désormais établir la distinction entre les personnes soumises à cotisation auprès de l'AC et celles qui ne le sont pas. Il pourrait donc déterminer lui-même jusqu'à un certain degré qui doit verser ces contributions et a donc droit à des prestations de l'AC. Ces indications ne pourraient dans la plupart des cas être vérifiées et corrigées de manière rétroactive lors de contrôles d'employeurs des années plus tard. Si les indications ne sont pas correctes, il en résulterait des demandes de remboursement soit de la part des employeurs, soit de la part de l'AC plusieurs années après le versement des cotisations ou leur absence de versement. Selon les circonstances, l'AC pourrait ne plus être en mesure de faire valoir ses droits aux cotisations non versées en raison de la disparition de l'entreprise dans l'intervalle.

Le **Centre Patronal** déclare que la proposition minoritaire priverait les personnes concernées de prestations une fois l'entreprise liquidée. Cela entraînerait une situation plus défavorable qu'aujourd'hui, cette proposition doit donc être rejetée. Pour **EIT.swiss**, la variante minoritaire pose un problème moins en raison des questions administratives que parce qu'elle soustrait à l'AC des moyens importants si une part croissante de la population active ne verse plus de cotisations.

L'**UVS** rejette également la variante de la minorité.

OFKS et **F. Cochard** considèrent que la formulation de l'art. 2, al. 2, let. g, ch.3, AP-LACI représente le cœur du problème de la situation juridique actuelle, la loi ne définissant pas ce que signifie concrètement « influencer considérablement ».

Approbation

L'**UDC** est favorable à la variante minoritaire et la juge appropriée pour remédier à la discrimination déplorée des personnes ayant une position similaire à celle d'un employeur.

Prométerre est favorable à la solution de la minorité pour les personnes assimilables à un employeur mais a des réserves quant aux conjoints. Il propose de modifier l'article comme suit :

« Sont dispensés de payer des cotisations :

- a. ...
- b. *les membres de la famille de l'exploitant qui travaillent dans l'exploitation agricole, au sens de l'art. 1a, al. 2, let. a et b, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture et qui sont assimilés à des agriculteurs indépendants ;*
- c. *les travailleurs, à partir de la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de la retraite fixé à l'art. 21 LAVS;*

- d. *les employeurs, pour les salaires versés aux personnes mentionnées aux let. b et c;*
- e. *les chômeurs pour les indemnités selon l'art. 22a, al. 1, ainsi que les caisses de chômage pour la part de l'employeur correspondante ;*
- f. *les personnes assurées en vertu de l'art. 2 LAVS.*
- g. *à l'exception de leurs conjoints, les personnes qui :*
 - 1. *possèdent directement ou indirectement plus de 5 % de participation financière dans l'entreprise pour laquelle elles travaillent,*
 - 2. *sont membres du conseil d'administration (art. 716 ss du code des obligations) ou de l'assemblée des associés (art. 804 ss du code des obligations) de l'entreprise pour laquelle elles travaillent, ou*
 - 3. *fixent, au sein de l'entreprise pour laquelle elles travaillent, les décisions que prend l'employeur ou peuvent les influencer considérablement ».*

Art. 2, al. 2, let. h et i

Selon **OFKS** et **F. Cochard**, ces dispositions conduisent à une inégalité de traitement entre les couples mariés et les couples non mariés.

Art. 31, al. 3, let. b et c

Pas de remarques.

4 Autres demandes

BS juge nécessaire que les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur soient mieux assurées, la variante de la majorité ne devant pas être mise en oeuvre en l'état mais au contraire être développée.

BE demande, suite aux propositions de compléments à apporter à l'art. 8 LACI dans les deux sous-variantes « majorité » et « minorité », de compléter l'art. 30, al. 1, LACI par l'infraction « non-déclaration ou déclaration incomplète de prestations financières provenant de l'entreprise » entraînant une sanction.

AI, AG, BL, GL, NW, OW, SG, UR, ZH, la **CDEP** et **Travail.Suisse** estiment qu'en cas de poursuite de la variante de la majorité, il est nécessaire de réaliser une analyse des coûts et des bénéfices afin de pouvoir mieux évaluer l'utilité du projet par rapport au statu quo.

L'**UPS** part du principe que le projet d'entraînera pas de hausse des cotisations. Si les cotisations devaient augmenter, il faudrait soumettre le projet à une nouvelle consultation.

Forum PME et **Swissmechanic** souhaitent une extension du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints travaillant dans l'entreprise. **Forum PME** réclame en outre la liberté de choisir de renoncer à verser des cotisations à l'AC et, par conséquent, de ne pas faire valoir des prétentions à des prestations d'assurance.

Prométerre, Suisseculture Sociale et **tpunkt** souhaitent que les particularités des associations, des travailleurs culturels ainsi que des agriculteurs et viticulteurs soient prises en compte de manière plus différenciée. En ce qui concerne les agriculteurs et viticulteurs, **Prométerre** préférerait concrètement une dispense de payer des cotisations (selon la variante minoritaire) pour les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur mais la mise en oeuvre de la variante majoritaire pour les conjoints travaillant dans l'entreprise. **Suisseculture Sociale** et **tpunkt** jugent en revanche une assurance contre le chômage souhaitable.

OFKS et **F. Cochard** a des remarques quant à la situation juridique actuelle et aux conséquences de la proposition de loi.

5. Annexe

Liste des participants à la consultation et abréviations

Cantons

Abréviation	Participants à la consultation	Invité	Répondu
ZH	Zurich	☒	☒
BE	Berne	☒	☒
LU	Lucerne	☒	☒
UR	Uri	☒	☒
SZ	Schwyz	☒	☒
OW	Obwald	☒	☒
NW	Nidwald	☒	☒
GL	Glaris	☒	☒
ZG	Zoug	☒	☒
FR	Fribourg	☒	☒
SO	Soleure	☒	☒
BS	Bâle-Ville	☒	☒
BL	Bâle-Campagne	☒	☒
SH	Schaffhouse	☒	☒
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures	☒	☒
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures	☒	☒
SG	Saint-Gall	☒	☒
GR	Grisons	☒	☒
AG	Argovie	☒	☒
TG	Thurgovie	☒	☒
TI	Tessin	☒	☒
VD	Vaud	☒	☒
VS	Valais	☒	☒
NE	Neuchâtel	☒	☒
GE	Genève	☒	☒
JU	Jura	☒	☒
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux	☒	☐

Partis politiques représentés au Parlement

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Répondu
	Le Centre	☒	☐
UDF	Union Démocratique Fédérale	☒	☐
EAG	Ensemble à Gauche EAG	☒	☐
PEV	Parti évangélique suisse PEV	☒	☐
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux	☒	☒
	Les VERT-E-S suisses	☒	☒
PVL	Parti vert'libéral Suisse pvl	☒	☐
Lega	Lega dei Ticinesi (Lega)	☒	☐
PST	Parti suisse du travail PST-POP	☒	☐
UDC	Union Démocratique du Centre UDC – Groupe parlementaire	☒	☒
UDC	Union Démocratique du Centre UDC – Parti		☒
PS	Parti socialiste suisse PSS	☒	☒

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Répondu
ACS	Association des Communes Suisses	☒	☐
UVS	Union des villes suisses	☒	☒

SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne	☒	☐
-----	--	-------------------------------------	--------------------------

Associations faîtières de l'économie

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Répondu
economiesuisse	economiesuisse Fédération des entreprises suisses	☒	☐
usam	Union suisse des arts et des métiers	☒	☒
UPS	Union patronale suisse	☒	☒
USP	Union suisse des paysans	☒	☐
ASB	Association suisse des banquiers	☒	☐
USS	Union syndicale suisse	☒	☒
SEC	Société suisse des employés de commerce	☒	☐
Travail.Suisse	Travail.Suisse	☒	☒

Autres milieux intéressés

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Répondu
ACC	Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein	☒	☒
AOST	Association des offices suisses du travail	☒	☒ Renonce à sa prise de position et renvoie à celle de la CDEP
CDEP	Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie publique	☒	☒

CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique	☒	☐
UNIA	Syndicat UNIA	☒	☒
arbeitgeberbasel	Arbeitgeberverband Region Basel	☒	☐
FER	Fédération des Entreprises Romandes Genève	☒	☒
SCIV	Syndicats chrétiens interprofessionnels du Valais	☒	☐
Syna	Syna – le syndicat	☒	☐
SSP	Syndicat des services publics	☒	☐
	Swissmem	☒	☐
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs	☒	☐
	Centre Patronal	☐	☒
EIT	EIT.swiss	☐	☒
Expo Event	EXPO EVENT Swiss LiveCom Association	☐	☒
	Gastro.Suisse	☐	☒
COMMERCEsuisse	Commerce Suisse	☐	☒
Forum PME	Commission d'experts extra-parlementaire Forum PME	☐	☒
OFKS	Verein OFKS - Organisation Fairness für Kleinunternehmen & Selbständigerwerbenden	☐	☒
Prométerre	Prométerre - l'Association vaudoise de promotion des métiers de la terre	☐	☒

	Suisseculture Sociale	☐	☒
Suissetec	Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment	☐	☒
SWESA	SWESA – Swiss Entrepreneurs & Start-up Association	☐	☒
	SWICO	☐	☒
Swissmechanic	Swissmechanic Schweiz	☐	☒
tpunkt	t. Theaterschaffen Schweiz Professions du spectacle Suisse Professioni dello spettacolo Svizzera Professiuns da teater Svizra	☐	☒
Wir-netz	WIR-Network Zürich	☐	☒
	Ville de Lausanne	☐	☒
F. Cochard	François Cochard (particulier)	☐	☒