



Révision partielle de la loi sur l'assurance- chômage (Système d'indemnisation des caisses de chômage)

Rapport explicatif

Berne, le 2 novembre 2022



Aperçu

La présente révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)¹ met en œuvre la motion Müller Damian 20.3665 en créant plus de transparence et d'efficacité en matière de frais d'administration des caisses de chômage (CCh). Le projet prévoit par ailleurs également de faciliter l'accès aux stages professionnels, de permettre l'interopérabilité des systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'assurance-chômage (AC), d'ancrer dans la loi le droit de communiquer des données aux services cantonaux chargés de l'aide au recouvrement ainsi que diverses précisions et adaptations de nature linguistique et formelle.

Contexte

Le 4 mars 2021, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral la motion Müller Damian 20.3665 « Caisses d'assurance-chômage. Améliorer la transparence » (ci-après : « motion Müller »). Ladite motion demande au Conseil fédéral de revoir et adapter les bases légales relatives au système d'indemnisation des frais d'administration des CCh, afin d'augmenter la transparence et l'efficacité des coûts.

La présente révision partielle met en œuvre cette motion. Le Conseil fédéral propose en outre de mettre à profit ce projet de révision pour effectuer d'autres adaptations de la LACI.

Contenu du projet

La motion Müller comporte quatre objectifs. Le projet prévoit de mettre en œuvre les trois premiers par le biais de deux adaptations de la LACI. Le Conseil fédéral propose, d'une part, d'inscrire dans la loi l'indemnisation des frais d'administration au moyen d'un système de bonus/malus. Cela aura pour effet d'abolir le système d'indemnisation forfaitaire et permettra de créer, par voie d'ordonnance, un système d'indemnisation ayant l'effet incitatif recherché par la motion en matière d'efficacité des coûts. D'autre part, pour obtenir la transparence voulue par la motion, le Conseil fédéral prévoit d'ancrer dans la loi la publication des chiffres annuels relatifs aux frais d'administration des CCh en tant que tâche supplémentaire de l'organe de compensation de l'AC.

Pour la mise en œuvre du quatrième objectif de la motion, à savoir l'interdiction pour les CCh de restreindre leur champ d'activité, le projet propose deux variantes. La variante 1 met en œuvre cet objectif en proposant une modification de loi qui suit à la lettre les précisions de l'auteur de la motion. La compétence des CCh publiques est ainsi étendue au-delà des frontières cantonales et les champs d'activité des CCh privées ne peuvent plus être restreints. Quant à la variante 2, elle ne prévoit aucune adaptation de la LACI. Le Conseil fédéral recommande la variante 2, car il estime que la réglementation telle que proposée satisfait déjà entièrement aux objectifs d'une meilleure transparence et efficacité des coûts. Il estime en outre que la mise en œuvre de la variante 1 risquerait d'augmenter considérablement les frais d'administration et de diminuer la concurrence, ce qui va à l'encontre des objectifs de la motion Müller.

Outre la mise en œuvre de la motion Müller, le projet comprend d'autres adaptations de loi. Premièrement, il propose de faciliter l'accès pour les jeunes adultes aux stages professionnels pendant le délai d'attente spécial de 120 jours. Il leur sera en effet possible d'y participer même en dehors des périodes de fort chômage, favorisant l'accès au marché du travail après une formation (professionnelle) scolaire. Deuxièmement, le projet prévoit l'adaptation de deux articles de loi pour permettre l'interopérabilité des systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC. Troisièmement, il

¹ RS 837.0

est prévu d'ancrer dans la LACI le droit de communiquer des données, au cas par cas, aux offices spécialisés cantonaux d'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille. Quatrièmement, le projet comprend des précisions indispensables de certaines dispositions de la LACI et quelques adaptations de nature linguistique et formelle.

Table des matières

Aperçu	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés	6
1.1.1 Mandat parlementaire	6
1.1.2 Structure des caisses et pratique d'indemnisation actuelles	6
1.1.3 Bases légales insuffisantes	8
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	8
1.3 Autres modifications	12
1.3.2 Interopérabilité des systèmes d'information	12
1.3.3 Communication de données	13
1.3.4 Précisions, adaptations linguistiques et formelles	13
1.4 Classement d'interventions parlementaires	13
2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	13
3 Grandes lignes du projet	13
3.1 Nouvelle réglementation proposée	13
3.1.1 Davantage de transparence et d'efficacité dans les frais d'administration des caisses de chômage	13
3.1.3 Optimisation de l'accès des jeunes adultes aux stages professionnels	14
3.1.4 Interopérabilité des systèmes d'information	14
3.1.5 Communication de données	14
3.1.6 Précisions, adaptations linguistiques et formelles	14
3.2 Adéquation des tâches et du financement	14
3.3 Questions de mise en œuvre	15
4 Explications relatives aux articles pris individuellement	15
4.1 Modification de la loi sur l'assurance-chômage	15
4.2 Modification d'un autre acte (loi sur le service de l'emploi)	20
5 Conséquences	21
5.1 Conséquences pour la Confédération	21
5.2 Conséquences pour le fonds de compensation de l'AC	21
5.3 Conséquences sur les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	22
5.4 Conséquences économiques	22
5.5 Conséquences sociétales	23
5.6 Conséquences environnementales	23
5.7 Autres conséquences	23
6 Aspects juridiques	24
6.1 Constitutionnalité	24
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	24
6.3 Forme de l'acte à adopter	24
6.4 Frein aux dépenses	24
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	24
6.6 Délégation de compétences législatives	24
6.7 Protection des données	25
Liste des abréviations	26

Annexe : tableau récapitulatif des données utilisées..... 28

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Mandat parlementaire

Le 4 mars 2021, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral la motion Müller (20.3665) « Caisses d'assurance-chômage. Améliorer la transparence ». Cette motion demande au Conseil fédéral de revoir et d'adapter les bases légales en matière d'indemnisation des frais d'administration des CCh afin de créer davantage de transparence et d'efficacité. En résumé, la motion comprend les quatre objectifs suivants :

1. Introduction de méthodes d'évaluation comparative (benchmarking) éprouvées en matière de recettes, de prestations, de décomptes, d'emploi des fonds et d'efficacité. Les caisses de chômage doivent communiquer au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) les indicateurs nécessaires. Le SECO publie chaque année les résultats de cette évaluation, qui pourront être attribués de manière transparente aux différentes caisses ;
2. Adaptation du système bonus/malus, de sorte à récompenser les CCh particulièrement efficaces et de pénaliser les CCh particulièrement inefficaces ;
3. Abolition du système de rémunération forfaitaire dans les futurs accords de prestations entre la Confédération et les fondateurs des CCh ;
4. Interdiction de limiter le champ d'activité des CCh à une région ou à un groupe déterminé de personnes ou de professions.

1.1.2 Structure des caisses et pratique d'indemnisation actuelles

À l'heure actuelle, 32 CCh sont actives en Suisse. Leurs tâches principales comportent entre autres l'examen du droit aux prestations financières de l'AC et le paiement de telles prestations, par exemple l'indemnité de chômage (IC) ou l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT). À l'exception d'Obwald et de Nidwald, qui ont une CCh commune, chaque canton possède sa propre caisse de chômage. À ces caisses publiques s'ajoutent sept caisses privées agréées, dont six sont gérées par des syndicats et une par une organisation d'employeurs. Le tableau 1 à la page suivante montre, pour l'année 2021, un aperçu des parts de marché de chaque CCh pour le versement de l'IC, en fonction du canton de résidence du bénéficiaire des prestations.

Les frais d'administration des CCh qui résultent de l'exécution de leurs tâches dans le cadre de la LACI sont indemnisés par le fonds de compensation de l'AC. Actuellement, les fondateurs des CCh ont le choix entre deux systèmes d'indemnisation : l'indemnisation forfaitaire et l'indemnisation des frais effectifs. Dans le système forfaitaire, chaque unité de prestation² est indemnisée sur la base d'un montant forfaitaire fixe, indépendamment des frais effectifs. Les éventuels excédents ou déficits sont en faveur ou à la charge du fondateur de la caisse. Dans le système d'indemnisation des frais effectifs, l'indemnisation se fait en revanche sur la base d'un système de bonus/malus. Si la CCh fait preuve d'une efficacité supérieure à la moyenne et si les coûts effectifs par unité de prestation sont inférieurs au montant fixé, le fondateur reçoit un supplément (bonus). Si, en revanche, l'efficacité de la CCh se révèle inférieure à la moyenne et que ses coûts effectifs dépassent de 20 % le montant fixé par unité de prestation, le fondateur reçoit une déduction (malus). Depuis 2020, seule une caisse parmi les 32

² Pour chaque opération (p. ex. demandes d'IC traitées ou décomptes mensuels traités durant une période donnée), un certain nombre d'unités de prestations est comptabilisé à chaque CCh. Ce nombre est basé sur la charge administrative moyenne nécessaire pour l'opération en question. Ce système est comparable aux systèmes de points tarifaires dans le domaine de la santé.

est indemnisée sur la base du système forfaitaire, tous les autres fondateurs ayant désormais opté pour l'indemnisation des frais effectifs.

CCh	CCh cantonale	Syndicom	SIT Genève	OCST Lugano	Interprofessionnelle Porrentruy (Fondateur : FER Ar-cju)	Syna	OCS (Fondateur : SCN)	Unia
ZH	47,4%	2,3%	*)	*)		5,3%	*)	45,0%
BE	67,5%	1,0%		*)	*)	0,9%	*)	30,6%
LU	81,8%	0,6%				6,1%		11,5%
UR	92,9%					3,3%		3,8%
SZ	69,3%	0,3%				2,2%		28,2%
OW	97,3%					0,3%		2,3%
NW	94,8%	*)				2,1%		3,1%
GL	83,5%	1,1%				1,0%		14,3%
ZG	95,2%	0,5%				0,5%		3,7%
FR	60,3%	0,2%			*)	19,4%	*)	20,0%
SO	66,1%	0,1%				4,5%		29,3%
BS	78,4%	1,1%		*)		1,7%		18,8%
BL	76,7%	0,9%				1,5%		20,9%
SH	66,1%	0,1%				0,1%		33,7%
AR	96,2%	0,2%				0,3%		3,4%
AI	99,0%					0,3%		0,8%
SG	83,6%	0,4%				1,2%		14,8%
GR	76,7%	0,2%		3,4%		6,0%		13,7%
AG	66,1%	0,6%	*)	*)		6,6%		26,6%
TG	94,3%	0,2%		*)		0,7%		4,7%
TI	18,9%	2,5%		38,6%		*)		40,0%
VD	75,8%	0,5%	*)	*)	*)	0,6%	5,5%	17,5%
VS	56,5%	0,1%	*)	*)	*)	2,4%	18,8%	22,2%
NE	62,6%	0,2%			*)	5,2%	*)	32,0%
GE	60,9%	1,1%	6,3%			8,4%	*)	23,3%
JU	43,1%	0,4%			20,0%	10,1%	0,1%	26,3%

*) Cas isolés, part de marché cantonale <0,1%

Tableau 1 : Parts de marché de l'IC, par canton de résidence et CCh, 2021

Le type de système d'indemnisation choisi est fixé dans un accord conclu entre le DEFR et les fondateurs des caisses. En vigueur pour une durée de cinq ans, ces ac-

cords ont pour but d'encourager les fondateurs, par des incitations, à conduire l'exécution de manière efficiente et avec un niveau de qualité élevé. Si un fondateur refuse de signer l'accord, ses coûts à prendre en compte (sans bonus) sont remboursés sur la base des prestations fournies. Dans ce cas, la mesure des indicateurs de prestations se fait de manière analogue à celle prévue dans l'accord que le DEFR a conclu avec les autres fondateurs de caisses (art. 122b Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité³ ; OACI).

1.1.3 Bases légales insuffisantes

Comme l'a constaté le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt B-3132/2010 du 19 août 2015 concernant une créance de malus mise à la charge du fondateur d'une CCh, les bases légales du système de bonus/malus doivent être revues. En particulier, les conséquences d'un refus par une caisse de signer un accord avec le DEFR ne sont pas suffisamment réglées sur le plan juridique. Les accords à eux seuls ne constituent pas une base légale suffisante pour pouvoir – comme l'exige la motion Müller – sanctionner efficacement les CCh qui sont inefficaces ou qui refusent de coopérer.

La présente révision partielle vise à ancrer de manière juridiquement satisfaisante dans les textes de lois les règles essentielles qui étaient jusqu'à présent surtout définies au niveau des accords. Dans le même temps, elle permet de mettre en œuvre les objectifs de la motion Müller concernant l'amélioration de la transparence et de l'efficacité du système d'indemnisation des CCh.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Les trois premiers objectifs de la motion Müller sont bien cernés et ne laissent guère de marge d'interprétation pour d'autres variantes de mises en œuvre.

Le premier objectif de la motion peut, en principe, déjà être satisfait dans le cadre de la loi actuelle. L'AC utilise déjà des méthodes d'évaluation comparative (benchmarking). Par ailleurs, s'agissant du décompte des frais d'administration effectifs, l'organe de compensation de l'AC dispose de tous les indicateurs de benchmarking demandés par l'auteur de la motion. Concernant le décompte forfaitaire, l'accord actuellement en vigueur stipule que les fondateurs des caisses doivent communiquer à l'organe de compensation les frais effectifs. La première publication des indicateurs relatifs aux résultats des fondateurs de caisse est advenue en juin 2022 dans le « Rapport d'activité Marché du travail / Assurance-chômage 2021 »⁴. Afin d'ancrer dans la loi la mise en œuvre du premier objectif de la motion Müller et de créer de la clarté juridique en la matière, la présente révision prévoit d'inscrire dans la LACI la publication annuelle des indicateurs en tant que tâche supplémentaire de l'organe de compensation de l'AC.

Si le troisième objectif de l'auteur de la motion, à savoir l'abolition du système forfaitaire, peut en principe être réalisé sans modifier la loi d'ici au début du prochain accord (dès 2024), la mise en œuvre du deuxième objectif nécessite une adaptation de la loi. Comme l'a constaté l'arrêt du Tribunal administratif fédéral B-3132/2010, le système de bonus/malus nécessite un meilleur ancrage légal. Le SECO a, dans ce but, donné mandat d'établir un avis de droit à ce sujet. Celui-ci a permis d'examiner la prise en compte des points relevés par le Tribunal administratif fédéral ainsi que la manière dont le système de bonus/malus existant pouvait être ancré à satisfaction de droit afin de mettre en œuvre les deux objectifs de la motion Müller et obtenir l'effet escompté en matière d'efficacité des CCh. Ledit avis de droit recommande d'inscrire dans la loi le système de bonus/malus comme système d'indemnisation des frais d'administration des CCh : la concrétisation du cadre fondamental du système d'indemnisation, réglé

³ RS 837.02

⁴ Cf. Site internet du SECO – Secrétariat d'État à l'économie > Travail > Assurance-chômage > Données de base

jusqu'à présent dans l'accord⁵, doit être réalisée au niveau de l'ordonnance. Ceci afin de créer la clarté juridique nécessaire quant aux critères selon lesquels l'efficacité des CCh est mesurée et les conséquences entraînant la non-conclusion d'un accord. Un ancrage dans la loi de l'indemnisation des frais d'administration selon un système de bonus/malus suppose dans le même temps l'impossibilité d'autres systèmes d'indemnisation, en particulier du système forfaitaire.

S'agissant du quatrième objectif de la motion Müller, il se distingue des autres à deux égards. Premièrement, c'est le seul qui n'a pas de lien avec le système d'indemnisation des frais d'administration de l'AC. Deuxièmement, le texte de la motion ne donne que peu de détails concernant cet objectif. En se basant uniquement sur le texte de la motion, il est difficile de comprendre comment la mise en œuvre de ce quatrième objectif permettra d'améliorer la transparence et l'efficacité des CCh. Un échange subséquent avec l'auteur de la motion a toutefois permis de cerner les deux motivations suivantes :

1. la crainte que des domaines d'activité trop restreints ne conduisent à des inefficiences et donc à des frais d'administration plus élevés ;
2. un renforcement de la concurrence, en veillant à ce que les CCh dominant le marché soient toujours soumises à une concurrence saine.

La première crainte est infondée dans la mesure où on ne saurait établir un lien entre la taille du domaine d'activité d'une CCh et son efficacité. Les fondateurs dont les CCh fonctionnent de manière inefficace sur le long terme suite à des frais d'administration élevés doivent payer un malus ou participer aux frais d'administration par leurs propres moyens. Cela les incite fortement à éviter les inefficiences, quelles qu'en soient les causes, ou à y remédier le plus rapidement possible. De plus, en renforçant le système de bonus/malus, les caisses inefficaces sont davantage sanctionnées.

Concernant la deuxième motivation de l'auteur de la motion relative à la concurrence, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a pas non plus matière à agir. Comme il ressort du tableau 1, les CCh cantonales détiennent la plus grande part de marché dans tous les cantons, à l'exception du Tessin. Dans dix cantons, celle-ci est supérieure à 80 %. En deuxième position, on trouve la CCh Unia, avec une part de marché à deux chiffres dans 19 cantons, notamment dans les cantons du Tessin et de Zurich, où elle présente des parts de 40 %, respectivement 45 %. Les autres CCh privées jouent un rôle important dans certains cantons : Syna à Fribourg, l'OCST au Tessin, l'OCS en Valais et la Fédération des Entreprises Romandes de l'Arc jurassien (FER-Arcju) dans le Jura. Outre les CCh cantonales et Unia, ces petites CCh privées (dont le domaine d'activité est parfois restreint) jouent ainsi un rôle essentiel pour stimuler la concurrence. Il convient de mentionner que, pour s'y inscrire, aucune de ces CCh ne pose de conditions quant au lieu de résidence ou au siège social des assurés. L'emplacement des offices de paiement et le domaine d'activité de l'organisation du fondateur génèrent toutefois naturellement une certaine limitation géographique des champs d'activité de ces CCh. Une seule caisse de chômage privée (SIT Genève) limite son champ d'activité à un groupe déterminé de personnes. Dans ce cas précis, seuls les membres du syndicat peuvent s'inscrire. Quatre autres CCh étant actives à Genève, les assurés ont toutefois un choix relativement large de caisses, si bien qu'ils ne sont aucunement contraints (directement ou indirectement) d'adhérer au syndicat afin de percevoir des prestations de l'AC.

Si l'on résume le constat présent, restreindre le domaine d'activité des CCh ne présente aucun inconvénient, ni pour l'efficacité, ni pour la concurrence. Au contraire, en se concentrant sur une région déterminée, les petites caisses privées parviennent à con-

⁵ Par ex. la méthode pour fixer le montant d'indemnisation ou le calcul du bonus/malus

server des parts de marché importantes, offrant ainsi aux assurés un choix supplémentaire par rapport aux caisses publiques et à la caisse de chômage Unia. Dans la pratique, la limitation du champ d'activité n'a jusqu'à présent pas eu de conséquences négatives ou indésirables, ni pour les CCh publiques, ni pour les CCh privées. En transmettant la motion Müller, le Parlement a toutefois chargé le Conseil fédéral d'élaborer la mise en œuvre de ce quatrième objectif. Après avoir examiné différentes options, le présent rapport propose deux variantes à choix.

Variante 1 : Proposition de l'auteur de la motion

Une mise en œuvre conforme au texte initial de la motion, selon lequel aucune CCh ne pourrait restreindre son champ d'activité à une certaine région, équivaldrait, pour les CCh publiques notamment, à un changement de paradigme. L'exécution de la LACI est en effet assurée par les structures fédérales et leurs activités sont limitées au territoire cantonal. Avec une telle modification, chaque CCh publique serait obligée de traiter les inscriptions ou les paiements d'assurés provenant de toute la Suisse, puisque ceux-ci pourraient, indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur siège social, choisir une caisse parmi les 32 CCh. Les CCh publiques entreraient ainsi en concurrence directe avec les autres. On peut s'attendre à ce qu'un tel changement de système augmente avant tout la charge administrative des CCh, pénalisant l'efficacité de leur travail. En outre, cela ne profiterait guère aux assurés s'ils pouvaient désormais, au-delà de l'offre actuelle, choisir des CCh dont l'office de paiement est géographiquement éloigné ou dont la langue de travail est différente de celle de leur canton de domicile.

C'est pourquoi la Variante 1 propose d'abolir les restrictions actuelles concernant le domaine d'activité des CCh publiques et privées, sans pour autant supprimer complètement la compétence cantonale en matière de CCh publiques. Cette variante se base sur les explications apportées postérieurement à la motion par son auteur, selon lesquelles les CCh publiques doivent être ouvertes non seulement aux personnes domiciliées dans le canton en question, mais également à celles qui recherchent un emploi dans ledit canton. Le domaine d'activité des CCh publiques est ainsi étendu au-delà du territoire cantonal. En le limitant aux personnes assurées qui cherchent un travail, on garantit ainsi un lien géographique et linguistique avec la CCh cantonale choisie. La concurrence accrue qui en résulte devrait surtout avoir des répercussions sur les CCh des petits cantons limitrophes des cantons jouissant d'un marché du travail important. Il faut s'attendre à moyen terme à des situations où certaines CCh publiques seront confrontées à des coûts (fixes) élevés par unité de prestation et, partant, à des pertes en raison de la baisse de leurs parts de marché.

Tel que proposé par l'auteur de la motion, cette variante supprime le droit pour les CCh privées de restreindre leur domaine d'activité. Les personnes assurées et les entreprises pourraient à l'avenir choisir parmi toutes les CCh privées de Suisse et celles-ci seraient tenues d'examiner les demandes. Pour les petites CCh privées qui ne sont pas encore actives dans toute la Suisse, des investissements considérables pourraient en résulter dans la mesure où elles devraient traiter des dossiers dans plusieurs langues officielles afin de rester compétitives. Cet investissement augmenterait les frais d'administration et serait à charge du fonds de compensation de l'AC. Il y a de fortes chances que, dans de telles conditions, des CCh privées actives au niveau régional cessent leurs activités, avec pour effet une diminution de la concurrence entre les CCh et le risque d'une domination du marché par les CCh privées restantes déjà actives au niveau suprarégional. Cela nuirait à l'efficacité et à la capacité d'innovation de tout le système, ce qui serait globalement un désavantage pour l'AC, ses assurés et ses bénéficiaires.

Arguments en faveur de la Variante 1 :

- Le quatrième objectif de la motion Müller est rempli.
- Outre les CCT privées et les CCT publiques sur le lieu de résidence, les assurés peuvent également choisir les CCT publiques dans les cantons dans lesquels ils recherchent un emploi.

Arguments contre la Variante 1 :

- Aucune conséquence négative ou indésirable en termes d'efficacité, de transparence, de concurrence ou de qualité des prestations n'a été constatée avec le système actuel de limitation du domaine d'activité.
- Les CCh privées avaient jusqu'à présent déjà la possibilité d'étendre leur champ d'activité à la taille qu'elles considéraient comme économiquement optimale.
- La concurrence avec les CCh occupant une part importante sur le marché est justement assurée par les CCh privées de plus petite taille, qui opèrent au niveau régional.
- L'affaiblissement de la responsabilité des CCh publiques le long des frontières cantonales signifie un changement de paradigme dans l'exécution fédérale de la LACI par les CCh.
- Pour les petites CCh cantonales, la concurrence des CCh publiques des cantons limitrophes avec un marché du travail performant augmente le risque de fluctuations de la charge de travail en proportion des charges globales. Dans le cas où les collaborateurs engagés par les cantons sont sous-occupés, des frais d'administration comparativement élevés par unité de prestation sont à craindre, augmentant par là-même le risque de malus.
- Aucune amélioration en termes d'efficacité des coûts n'est attendue. Il existe un risque d'augmentation de la charge administrative, et par là-même des frais d'administration.

Variante 2 : Recommandation du Conseil fédéral

La Variante 2 consiste à renoncer à toute modification législative en lien avec le domaine d'activité des CCh. La compétence des CCh cantonales reste inchangée et les CCh privées peuvent continuer à restreindre leur domaine d'activité.

Arguments en faveur de la Variante 2 :

- La plupart des CCh privées ne connaissent déjà plus de restriction de leur domaine d'activité et sont ouvertes à tous les assurés (à une exception près).
- Il n'est pas nécessaire d'agir puisqu'aucune conséquence négative ou indésirable en termes d'efficacité, de transparence, de concurrence ou de qualité des prestations en lien avec la restriction du domaine d'activité n'a été constatée.
- Les risques liés à la mise en œuvre de la Variante 1 sont ainsi évités, à savoir une augmentation de la charge de travail et des coûts.
- La Variante 2 permet de mieux répondre aux objectifs premiers de la motion Müller, à savoir améliorer la transparence et l'efficacité ainsi que renforcer la concurrence.

Arguments contre la Variante 2 :

- Le quatrième objectif de la motion Müller n'est pas mis en œuvre.

Recommandation

Le Conseil fédéral recommande la mise en œuvre de la Variante 2. La Variante 1 présente le risque non négligeable de nuire davantage à l'efficacité des coûts des CCh et à la concurrence entre les caisses qu'elle n'apporte de bénéfices. En outre, la mise en œuvre de la Variante 1 n'induit pas de réelle plus-value, ni pour l'exécution, ni pour les

assurés. Au contraire, on peut s'attendre à une hausse de la charge de travail des deux côtés. C'est pourquoi, de l'avis du Conseil fédéral, la Variante 2 répond mieux aux principaux objectifs de la motion Müller, à savoir améliorer la transparence et l'efficacité ainsi que renforcer la concurrence entre les CCh.

1.3 Autres modifications

1.3.1 Optimisation de l'accès des jeunes adultes aux stages professionnels

Les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation doivent observer un délai d'attente spécial de 120 jours avant de pouvoir percevoir pour la première fois des prestations de l'AC. Cela touche en particulier les jeunes adultes à la fin d'une formation scolaire (professionnelle) qui n'ont pas encore cotisé. Pendant ce délai d'attente spécial, ces personnes ne peuvent participer à un stage professionnel qu'en situation de chômage élevé.

Les travaux dans le cadre du postulat Jositsch (20.3480) « Crise du coronavirus. Élargir l'expérience professionnelle des jeunes qui terminent leur apprentissage et sont sans emploi » montrent que limiter aux périodes de chômage élevé la participation aux stages professionnels pendant le délai d'attente spécial fait obstacle à un soutien adéquat des jeunes adultes. En permettant d'acquérir une première expérience professionnelle pratique, les stages professionnels sont en effet particulièrement indiqués pour les jeunes adultes à la recherche d'un premier emploi. Indépendamment du niveau du chômage, le recours ciblé à un stage professionnel peut considérablement augmenter les chances sur le marché du travail d'une minorité de demandeurs d'emploi. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de rendre accessibles les stages professionnels pendant le délai d'attente spécial de 120 jours en tout temps et non uniquement durant les périodes de chômage élevé.

1.3.2 Interopérabilité des systèmes d'information

Actuellement, l'accès des organes d'exécution de l'AC aux données nécessaires à l'exécution de leurs tâches fait l'objet d'une stricte séparation en fonction des différents systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC. Selon la réglementation actuelle, les CCh ont ainsi accès aux données qui leur sont nécessaire uniquement via le système d'information servant au paiement des prestations de l'AC, alors que les autorités cantonales (ACT), les offices régionaux de placement (ORP) et les services de la logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) ont uniquement accès aux données via le système d'information servant au placement public.

Cette stricte séparation est toutefois un frein à une exécution rapide et efficace de certaines tâches de l'AC. En particulier, le traitement des demandes de RHT devient notablement plus efficace s'il est effectué dans un seul système d'information.

Pour atteindre cet objectif, le présent projet de révision prévoit d'accorder l'accès des organes d'exécution aux données de l'AC en fonction des tâches légales qui leur sont assignées et non plus en fonction du système d'information dans lequel ces données sont enregistrées. Grâce à cette nouvelle interopérabilité entre les systèmes, les ACT pourront traiter les préavis de RHT directement dans le système d'information servant au paiement des prestations de l'AC. Le traitement des demandes de RHT pourra ainsi être poursuivi immédiatement par les CCh dans ce système sans perte de temps liée au transfert de données entre le système d'information servant au placement public et celui servant au paiement des prestations de l'AC.

En outre, le projet prévoit que les organisateurs des mesures relatives au marché du travail (MMT) puissent, pour accomplir leurs tâches, téléverser sur la plateforme du service public de l'emploi les attestations de participation des assurés aux MMT.

1.3.3 Communication de données

Se fondant sur l'art. 290, al. 2 du Code civil⁶, l'ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille du 6 décembre 2019⁷ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Il convient d'adapter la LACI en conséquence afin que les organes de l'AC puissent communiquer, au cas par cas, des données aux offices spécialisés cantonaux de recouvrement des créances d'entretien relevant du droit de la famille.

1.3.4 Précisions, adaptations linguistiques et formelles

Par ailleurs, la présente révision partielle sera mise à profit pour apporter, dans l'ensemble de la LACI, des adaptations devenues nécessaires au fil du temps.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de révision partielle de la LACI permet de classer la motion Müller 20.3665 « Caisses d'assurance-chômage. Améliorer la transparence ».

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les modifications de fond de ce projet concernent le système d'indemnisation des frais d'administration de l'AC, les stages professionnels, l'interopérabilité des systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC ainsi que la communication de données aux offices spécialisés d'aide au recouvrement de créances d'entretien du droit de la famille.

Le droit de la sécurité sociale de l'Union européenne ne prévoit pas d'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres peuvent décider eux-mêmes notamment de la structure, des modalités de financement et de l'organisation de leurs systèmes de sécurité sociale. Il en résulte que chaque État de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) a ses propres réglementations et systèmes qui s'inscrivent dans des contextes nationaux spécifiques. Il n'est donc pas possible de comparer directement les adaptations prévues avec les réglementations d'autres pays de l'UE/AELE.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée

3.1.1 Davantage de transparence et d'efficacité dans les frais d'administration des caisses de chômage

La présente révision prévoit d'ajouter, à l'art. 83, al. 1, LACI, la tâche de publier les chiffres clés annuels relatifs aux frais d'administration des CCh aux tâches de l'organe de compensation de l'AC. L'ancrage de cette tâche dans la LACI crée ainsi un mandat légal clair.

Le projet prévoit en outre d'inscrire, à l'art. 92, al. 6, LACI, le système de bonus/malus comme système d'indemnisation des frais d'administration des CCh. La loi ne permettra ainsi plus de recourir à d'autres systèmes de décompte, en particulier au système forfaitaire. Cette modification de loi constitue également une base légale pour la mise

⁶ RS 210

⁷ RS 211.214.32

au point d'un système de bonus/malus efficace. À travers la reprise des éléments centraux de l'accord relatifs au pilotage orienté vers les prestations dans une ordonnance, le système de récompense des CCh très efficaces et de sanction des CCh très inefficaces sera réglé juridiquement de manière claire, même dans le cas où aucun accord n'est conclu.

3.1.2 Variantes relatives au champ d'activité des caisses de chômage

La motion Müller demande l'interdiction de restreindre le champ d'activité des CCh. À cet égard, deux variantes sont proposées. Avec la Variante 1, les CCh cantonales sont également ouvertes aux assurés qui n'habitent pas dans le canton concerné, mais qui y cherchent un emploi. Les CCh privées sont en principe ouvertes à tous les assurés (modifications des art. 77, al. 1, 78, al. 2, et 79, al. 1 LACI). La Variante 2 propose de renoncer à toute modification de la loi concernant le domaine d'activité des CCh.

3.1.3 Optimisation de l'accès des jeunes adultes aux stages professionnels

La présente révision prévoit d'adapter l'art. 64a, al. 1, let. b LACI, pour que les stages professionnels puissent être fréquentés pendant le délai d'attente spécial, indépendamment du niveau de chômage. Cela permet de renforcer le recours aux stages professionnels et offre un soutien constant et ciblé aux jeunes adultes à la recherche d'un emploi.

3.1.4 Interopérabilité des systèmes d'information

Le projet de révision prévoit de modifier les art. 96c, al. 1 à 1^{er} LACI ainsi que l'art. 35, al. 3 de la loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)⁸ de sorte à permettre l'interopérabilité entre les différents systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC. Le traitement des demandes de RHT gagnera ainsi en efficacité. Il est en outre proposé de modifier l'art. 35, al. 3^{ter}, let. f LSE, afin de permettre aux organisateurs de MMT de téléverser sur la plateforme du service public de l'emploi les certificats de participation des personnes assurées aux MMT.

3.1.5 Communication de données

Le projet prévoit de compléter l'art. 97a, al. 1, ch. 8 LACI de manière à permettre la communication de données, dans des cas d'espèce, aux offices cantonaux spécialisés dans l'aide au recouvrement de créances d'entretien du droit de la famille, lorsqu'elles leur sont nécessaires pour recouvrer des contributions d'entretien impayées ou pour obtenir des sûretés garantissant les contributions d'entretien futures.

3.1.6 Précisions, adaptations linguistiques et formelles

Par ailleurs, la présente révision partielle est mise à profit pour effectuer, dans l'ensemble de la LACI, des adaptations qui s'imposent. Les adaptations proposées améliorent notamment la cohérence entre les trois versions linguistiques, apportent des précisions permettant d'éviter des malentendus dans le futur et introduisent des formulations plus modernes, notamment dans le domaine de l'informatique et de la protection des données. En outre, dans la version allemande, un langage épïcène est utilisé dans tous les articles modifiés par le présent projet.

3.2 Adéquation des tâches et du financement

Par la mise en œuvre du premier objectif de la motion Müller concernant la publication des indicateurs de performance des CCh, la loi confère à l'organe de compensation de l'AC une nouvelle tâche, qui, dans les faits, est néanmoins déjà accomplie à l'heure

⁸ RS 823.11

actuelle. La mise en œuvre se fait donc dans le cadre des structures existantes et de manière neutre en termes de coûts.

En principe, les indemnisations forfaitaires basées sur les coûts d'une prestation efficace sont préférables à un système d'indemnisation des coûts effectifs, tant du point de vue de l'effet incitatif que de l'allégement administratif. La possibilité actuelle de choisir entre l'indemnisation forfaitaire et les coûts effectifs réduit toutefois considérablement les avantages en termes d'effet incitatif. Le renforcement prévu du bonus et du malus augmente l'incitation à une exécution aussi efficace que possible. On s'attend ainsi à une réduction des coûts administratifs pour les CCh qui faisaient déjà partie de ce système. Il n'est toutefois pas possible de prévoir l'ampleur de cet effet. Pour la dernière caisse à indemnisation forfaitaire, l'incitation à l'efficacité des coûts pourrait diminuer ; cela dépend toutefois de l'organisation concrète du système. A long terme, il ne devrait pas y avoir de dépenses supplémentaires pour le fonds de compensation de l'AC, dans la mesure où même si le système dual actuel était maintenu, il serait possible que toutes les institutions choisissent le décompte effectif.

L'optimisation de l'accès aux stages professionnels peut engendrer une légère augmentation du nombre de participants à ces MMT. Il ne devrait toutefois pas en résulter une charge de travail supplémentaire notable pour les organes d'exécution.

La mise en œuvre de la nouvelle disposition concernant le droit des organes de l'AC de communiquer des données aux offices spécialisés cantonaux d'aide au recouvrement de créances d'entretien du droit de la famille ne devait pas non plus générer de charge de travail supplémentaire notable.

3.3 Questions de mise en œuvre

L'exécution de l'AC incombe, au niveau fédéral, à l'organe de compensation de l'AC (géré par le SECO) et, au niveau cantonal, aux différents offices ou organes d'exécution (ACt, CCh, ORP, LMMT) ainsi qu'aux CCh privées. En tant qu'autorité de surveillance, l'organe de compensation de l'AC veille en outre à une application uniforme du droit, notamment en édictant des directives, en procédant à des révisions et en formant recours ou en prenant position auprès du Tribunal fédéral.

Il conviendra de préciser, au niveau des ordonnances, en particulier les dispositions légales de l'AP-LACI relatives à la réglementation du système bonus/malus dans le domaine des CCh (art. 92, al. 6 AP-LACI), à la facilitation de l'accès aux stages professionnels (art. 64a, al. 1, let. b AP-LACI) et aux systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC (art. 96c AP-LACI et art. 35 AP-LSE).

4 Explications relatives aux articles pris individuellement

4.1 Modification de la loi sur l'assurance-chômage

Art. 11a, al. 2

Le texte de loi est précisé par un renvoi direct au montant maximal annuel du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. Le renvoi actuel à l'art. 3, al. 2 LACI n'est pas clair, en particulier parce que le texte de cette disposition se réfère à un gain mensuel et non annuel. La modification vise la sécurité juridique et contribue à éviter les malentendus.

Art. 16, al. 2, phrase introductive et let. i

La décision quant au caractère convenable d'un travail ne relève pas de la compétence de l'ORP, mais de celle de l'ACt (art. 85, al. 1, let. c LACI). Comme le Tribunal fédéral

l'a constaté dans son ATF 128 V 311, le texte en vigueur constitue une erreur législative qu'il convient de corriger.

À cette occasion, le renvoi entre parenthèses au gain intermédiaire est supprimé, car il n'est pas nécessaire et alourdit le texte de manière superflue. Par ailleurs, la version allemande recourt à des formulations épiciènes et la ponctuation de la phrase introductive en français est améliorée.

Art. 18c, al. 2

La version allemande de l'al. 2 emploie de manière erronée l'expression « rente de vieillesse » (« Altersrente ») au lieu de « prestations de vieillesse » (« Altersleistung »). La modification permet de corriger cette erreur et de garantir la cohérence linguistique requise entre le texte allemand et les textes français et italien.

Art. 22, al. 1

Lorsqu'un assuré perçoit l'IC, un supplément, correspondant au montant des allocations familiales auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi, doit lui être versé en plus de l'indemnité journalière. Selon l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)⁹, les allocations familiales comportent des allocations pour enfant et des allocations de formation. La notion d'allocation pour enfant (« Kinderzulagen ») contenue dans la version allemande et italienne de la let. a se révèle ainsi trop restrictive. Pour plus de clarté, le terme « allocations familiales » est dorénavant utilisé dans l'ensemble de l'article dans les trois versions linguistiques, avec un renvoi à la LAFam. Par ailleurs, l'entier du texte de la version française est reformulé afin de correspondre aux versions allemande et italienne. Dans la version allemande, le terme « Versicherte » (assuré) est remplacé par « die versicherte Person » (la personne assurée) afin de respecter les règles de formulation épiciène.

Art. 27, al. 5

Dans le cadre de la modification de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁰ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (développement continu de l'AI)¹¹, un nouvel al. 5 a été ajouté à l'art. 27 LACI. Cette disposition permet d'augmenter de 90 à 180 le nombre d'indemnités journalières de chômage auxquelles ont droit les personnes qui se retrouvent au chômage en raison de la suppression de tout ou partie de leur rente d'invalidité.

Les art. 94a LACI et 68^{septies} LAI, qui ont également été introduits dans le cadre du développement continu de l'AI, prévoient que le coût des indemnités journalières (et des MMT) au sens de l'art. 27, al. 5 LACI, est pris en charge par l'AI à partir du 91^{ème} jour. Le législateur entendait ainsi limiter l'application de l'art. 27, al. 5 LACI aux personnes qui se sont vues supprimer tout ou partie de leur rente d'invalidité de l'assurance-invalidité. Pour mettre en évidence par quelle assurance la rente d'invalidité supprimée doit avoir été auparavant versée, la précision selon laquelle il doit s'agir d'une rente d'invalidité au sens de la LAI est ajoutée à l'art. 27, al. 5 LACI.

Cette précision exclut explicitement les rentes d'invalidité servies par d'autres assurances sociales (assurance-accidents et assurance militaire). Cela se justifie par le fait qu'un droit à une rente d'invalidité de l'assurance-invalidité n'est ouvert qu'à partir d'un taux d'invalidité minimal de 40 %, alors que le seuil requis par l'assurance-accidents

⁹ RS 836.2

¹⁰ RS 831.20

¹¹ FF 2020 5535

¹² RS 830.1

¹³ RS 832.20

¹⁴ RS 833.1

est de 10 % et qu'il n'en existe aucun pour l'assurance militaire. Lorsqu'un assuré présente un taux d'invalidité d'au moins 40 %, la rente est versée en priorité par l'assurance-invalidité (art. 66, al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales)¹². Le cas échéant, l'assurance-accidents et l'assurance militaire ne versent de rente qu'à titre complémentaire et sous réserve d'une surindemnisation (art. 20, al. 2, de la loi fédérale du 20 mars 1981¹³ sur l'assurance-accidents et art. 32 de l'ordonnance du 10 novembre 1993 sur l'assurance militaire¹⁴). La suppression du droit à une rente d'invalidité versée exclusivement par l'assurance-accidents ou l'assurance militaire en raison d'un taux d'invalidité inférieur à 40 % n'a pas de répercussions significatives sur la situation professionnelle de l'assuré et ne justifie donc pas l'augmentation du droit aux indemnités journalières de chômage.

La nouvelle formulation, selon laquelle le droit aux indemnités journalières supplémentaires suppose qu'il y ait eu un droit à une rente d'invalidité fondé sur la LAI, ne pose par ailleurs pas de problème sous l'angle du droit de coordination de l'UE. Les prestations en cas de chômage entrent dans le champ d'application matériel des règlements portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. En raison du principe de l'assimilation des faits de l'art. 5, let. b du règlement (CE) n° 883/2004¹⁵ la suppression totale ou partielle d'une rente d'invalidité servie par un État de l'UE ou de l'AELE peut, à certaines conditions, être prise en compte pour fonder le droit aux indemnités journalières au sens de l'art. 27, al. 5 AP-LACI. Les personnes soumises à 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 (ALCP¹⁶) ou à la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (convention de l'AELE¹⁷) et qui ont perçu une rente d'invalidité de la part d'un État de l'UE ou de l'AELE peuvent en principe avoir également droit à ces indemnités journalières pour autant que la Suisse soit l'État compétent pour l'octroi de prestations de l'AC. Lesdites personnes n'ont toutefois pas droit à ces indemnités journalières si, lorsqu'elles touchaient leur rente d'invalidité, elles n'étaient pas invalides dans une mesure justifiant une rente en vertu du droit suisse.

Art. 60, al. 1

La notion d'« entreprise d'entraînement » n'existe plus dans la pratique. Elle est remplacée par celle d'« entreprise de pratique commerciale » qui est utilisée par les milieux concernés depuis plusieurs années. L'expression « entreprise de pratique commerciale » correspond en outre mieux à la nature même de la mesure. Cette dernière permet en effet aux participants d'acquérir une expérience professionnelle et de rafraîchir certaines connaissances en exécutant des activités réelles qui correspondent à la réalité du marché du travail, même si les services et les marchandises sont fictifs.

Art. 64a, al. 1, let. b

Le Conseil fédéral peut prévoir la participation des personnes subissant le délai d'attente visé à l'art. 18, al. 2 LACI à des stages professionnels en cas de chômage élevé. Une telle participation pendant le délai d'attente spécial de 120 jours doit toutefois être possible à tout moment et non seulement en cas de chômage élevé. Pour ce faire, il convient de supprimer cette restriction de l'ordonnance et, à l'art. 64a, al. 1, let. b LACI,

¹⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale JO L 166 du 30.04.2004, p. 1 ; une version consolidée, non contraignante, de ce règlement figure sous RS 0.831.109.268.

¹⁶ SR 0.142.112.681

¹⁷ SR 0.632.31

le deuxième élément de la phrase (après le point-virgule) est supprimé. L'occasion est saisie pour compléter la notion d'administration par la précision « publique », afin que le type d'administration visée soit sans équivoque.

Art. 66, al. 2^{bis} et 3

La formulation actuelle de l'al. 2^{bis} énonce que les assurés âgés de 50 ans ou plus ont droit aux allocations d'initiation au travail pendant douze mois, ce qui laisse entendre qu'il n'est pas possible de leur octroyer ces allocations pour une période plus courte. La durée d'octroi des allocations doit toutefois être fixée en fonction du besoin en termes d'initiation. Une période d'initiation plus courte peut être suffisante selon la situation et n'a donc pas à couvrir impérativement douze mois. Il convient d'ajouter « au plus » dans la formulation à l'al. 2^{bis} afin de préciser que la durée des allocations d'initiation au travail doit être adaptée aux besoins en termes d'initiation.

Dans la version française de l'al. 3, la formulation « mise au courant » est remplacée par celle de « période d'initiation », ce qui la rapproche des deux autres versions linguistiques.

Variante 1 (proposition de l'auteur de la motion) :

Adaptation des art. 77, al. 1, 78, al. 2, et 79, al. 1 :

Art. 77, al. 1

La première phrase de l'al.1 est complétée par le texte que l'auteur de la motion a proposé dans ses explications fournies postérieurement à la motion: « ainsi que les personnes assurées en Suisse qui cherchent du travail dans ce canton ».

Art. 78, al. 2

Cet article est abrogé conformément à la proposition de l'auteur de la motion.

Art. 79, al. 1, 1^{ère} phrase

Même si la motion ne le demande pas directement, il convient d'adapter cet alinéa suite à la suppression de l'art. 78, al. 2. Afin de maintenir la congruence dans la loi, il convient de supprimer les « éventuelles limitations de son champ d'activité » à l'al. 1 de l'art. 79.

Variante 2 (recommandation du Conseil fédéral) :

Aucune adaptation des art. 77, al. 1, 78, al. 2, et 79, al. 1.

Art. 79, al. 3, 1^{ère} phrase

A l'heure actuelle, plus aucun mouvement de trésorerie de l'AC ne s'effectue par paiements en espèces. C'est pourquoi le membre de phrase « à l'exception des paiements en espèces » est supprimé. Comme les « chèques postaux » n'existent plus, l'expression est remplacée par « comptes postaux ».

Art. 83, al. 1, let. i

La let. i de l'al. 1 est réutilisée pour indiquer que l'organe de compensation de l'AC est chargé de publier les indicateurs de prestations des CCh. Ces indicateurs de performance comprennent notamment les données requises par la motion Müller concernant l'indemnisation des frais administratifs, l'utilisation des fonds et l'efficacité de chaque CCh. L'organe de compensation de l'AC a ainsi pour tâche de publier au moins une fois par an ces chiffres. Le premier objectif de la motion Müller est ainsi ancré explicitement dans la loi. Cette règle apporte clarté et sécurité juridiques.

Art. 85, al. 1, let. g

La deuxième partie de la phrase figurant à la let. g est supprimée, car les bases requises pour cette disposition ont été abrogées lors d'une précédente révision de loi. En outre, la version française est adaptée à la formulation de l'art. 30, al. 1 LACI.

Art. 85b, al. 4

Le texte actuel de la version française est imprécis, car il donne l'impression que le Conseil fédéral ne fixe les exigences professionnelles que pour la personne qui dirige le service public de l'emploi. Le texte est précisé de manière à indiquer clairement que ces exigences s'appliquent à toutes les personnes chargées du service public de l'emploi.

Art. 92, al. 6, 4^{ème} phrase

La mention « sur la base d'un système de bonus/malus » vient compléter le texte de l'al. 6 afin de disposer d'une base légale suffisante pour un tel système d'indemnisation. Dans la version allemande, l'expression « in Abhängigkeit » est en outre remplacée par la formulation correcte « entsprechend der ».

Art. 95, al. 3

Le texte est harmonisé et amélioré dans les trois langues. L'expression « le cas échéant » est supprimée de la version française. Dans les trois versions linguistiques, le terme de « demande de remise » est mis au pluriel.

Art. 96c, al. 1 à 1^{er} et 1^{quater}, let. b

La modification de l'al. 1 permet d'accorder l'accès des organes d'exécution aux données de l'AC en fonction des tâches légales qui leur sont assignées et non plus en fonction du système d'information dans lequel ces données sont enregistrées. Les systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC étant réglementés en partie dans la LACI et en partie dans la LSE, l'art. 35, al. 3, LSE est modifié de manière analogue à l'art. 96c, al. 1, LACI. La nouvelle teneur des art. 96c, al. 1, LACI et 35, al. 3, LSE ne modifie pas à quelles données de l'AC les organes d'exécution ont accès, mais leur permet de recourir aux données qui leurs sont nécessaires pour l'exécution de leurs tâches légales via les différents outils de travail de l'AC. En particulier, il s'agit avec cette modification de donner aux ACT la possibilité de traiter les préavis de RHT directement dans le système d'information servant au paiement des prestations de l'AC. Le traitement des demandes de RHT gagne ainsi en efficacité.

Cette nouvelle interopérabilité des systèmes d'information rend un renvoi à la LSE inutile, si bien que l'al. 1^{bis} est abrogé.

L'al. 1^{er} doit être supprimé puisque le nouvel al. 1 permet déjà aux organes d'exécution d'accéder au système d'information servant à l'analyse des données du marché du travail lorsque cela est nécessaire à l'exécution de leurs tâches.

À l'al. 1^{quater}, let. b, l'abréviation « ORP », pour office régional de placement, est remplacée par le terme in extenso, car cette abréviation n'est pas employée dans la LACI.

Art. 97a, al. 1, let. c^{bis} et f, ch. 6 et 8

À la let. c^{bis}, les trois versions linguistiques sont harmonisées. La let. f est complétée par un ch. 8 afin de permettre la communication de données à l'office spécialisé cantonal d'aide au recouvrement. La nouvelle ordonnance sur l'aide au recouvrement des

créances d'entretien du droit de la famille¹⁹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Le ch. 6 est complété pour introduire correctement dans la LACI l'abréviation du code civil du 10 décembre 1907¹³.

Art. 113, al. 2, let. d et g

Il convient de corriger le renvoi figurant à la let. d. La let. g est abrogée, car les cantons ne désignent plus de jours fériés donnant droit à l'IC. Elle renvoie à l'art. 19 LACI, qui a été abrogé en 2002.

4.2 Modification d'un autre acte (loi sur le service de l'emploi)

Art. 28, al. 3 et 4

L'al. 3 de cet article renvoie à l'art. 72 LACI. Or, lors de la révision de la LACI²⁰ entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, l'art. 72 LACI a été abrogé et son contenu intégré à l'art. 64a LACI. C'est pourquoi, le renvoi à l'art. 72 doit être remplacé par la mention de l'art. 64a LACI. La première mention de la LACI entraîne l'introduction de l'abréviation correspondante « LACI ». Par ailleurs, la formulation « organiser des programmes de travail » est remplacée par la notion de « mesures d'emploi » utilisée à l'art. 64a LACI.

L'al. 4 mentionne l'art. 72 LACI comme le dernier des articles de la LACI renvoyant aux MMT. L'art. 72 LACI²¹ ayant été abrogé lors de la révision susmentionnée, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, le dernier article du chapitre MMT est toutefois l'art. 71d LACI. Il convient donc de remplacer le renvoi à l'art. 72 LACI par un renvoi à l'art. 71d LACI. Par ailleurs, la version allemande emploie un langage épïcène.

Art. 33a, al. 2, phrase introductive et let. b

La loi citée doit être mentionnée au moyen de l'abréviation « LACI » introduite à l'art. 28, al. 3. Dans la phrase introductive de la version française, le terme « personnelles » est supprimé, car il est inutile en français (cf. art. 3, let. c, de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992¹⁸).

Art. 34a, al. 8

La possibilité de communiquer les données par voie électronique est ancrée dans un nouvel al. 8.

Art. 35, al. 1, phrase introductive, al. 3, 3^{ter} let. d et f et 3^{quater}

À l'al. 1, la loi citée doit être mentionnée au moyen de l'abréviation « LACI » introduite à l'art. 28, al. 3.

L'al. 3 est adapté de manière analogue à l'art. 96c, al. 1 AP-LACI, afin de permettre l'interopérabilité entre les systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC. En raison de cette nouvelle formulation, il convient de restructurer l'al. 3. Les lettres c à e peuvent ainsi être supprimées, car elles concernent les organes d'exécution de l'AC. La base légale pour les accès des organes mentionnés aux let. g, j^{bis} et k, qui ne sont pas des organes d'exécution de la LACI ou de la LSE, est désormais reportée aux lettres a à c de l'al. 3^{quater}.

¹⁹ RS 211.214.32

¹³ RS 210

²⁰ AS 2003 1728; FF 2001 2245

²¹ AS 2003 1728; FF 2001 2245

À l'al. 3^{ter}, la mention des ORP est supprimée à la lettre d. Selon la nouvelle systématique législative (cf. art. 35, al. 3 AP-LACI), les ORP étant des organes d'exécution de l'AC, ils ne doivent plus être explicitement mentionnés. La lettre f mentionne désormais les organisateurs de MMT afin qu'ils puissent téléverser les attestations de participation des assurés sur la plateforme du service public de l'emploi.

Art. 35a, al. 1, phrase introductive

La loi citée doit être mentionnée au moyen de l'abréviation « LACI » et, dans la version allemande, le terme « Versicherter » (assuré) est remplacé par « von versicherten Personen » (personnes assurées). Dans la version française, l'expression « cas par cas » est remplacée par « au cas par cas ».

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le fonds de compensation de l'AC rembourse aux fondateurs des CCh, aux ACT, aux ORP et aux LMMT les frais générés par l'exécution de la LACI et des tâches du service public de l'emploi selon la LSE (art. 92, al. 6 et 7 LACI). Les recettes ordinaires du fonds de compensation de l'AC proviennent à environ 90 % des cotisations salariales des salariés et des employeurs et à environ 10 % des contributions de la Confédération et des cantons. Le montant de ces contributions découle d'un pourcentage défini de la somme des salaires soumis à cotisation et est déterminé par la loi (art. 90, let. b, art. 90a, al. 1 et art. 92, al. 7^{bis} LACI).

La présente révision ne prévoit pas de modifications à cet égard et n'a donc aucune conséquence financière directe pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour le fonds de compensation de l'AC

Les effets du projet sur le fonds de compensation de l'AC peuvent être partiellement chiffrés sur la base d'estimations.

Pour les CCh qui avaient jusqu'à présent choisi le système des frais effectifs, l'intensification du système de bonus/malus devrait avoir pour conséquence un renforcement des incitations à conduire l'exécution de la manière la plus efficace possible. Cela permet d'espérer une réduction des coûts administratifs de ces CCh. Toutefois, comme ces incitations existaient en principe déjà dans le cadre du système actuel, il est difficile de prévoir à combien s'élèveront réellement les économies supplémentaires. En revanche, les incitations à l'efficacité sont globalement plus faibles dans le système de bonus/malus que dans le système forfaitaire. L'incitation à l'efficacité des coûts devrait donc se réduire pour la dernière caisse de compensation qui a appliqué le système forfaitaire. Pour que les incitations financières restent au moins aussi élevées qu'auparavant, le montant du bonus, qui était jusqu'à présent de 500 000 francs, devra probablement être augmenté, car à l'avenir, toutes les CCh factureront les coûts effectifs. À long terme, ces dépenses supplémentaires devraient toutefois être compensées par une baisse des frais d'administration.

Les effets de la suppression du système forfaitaire dépendent des coûts effectifs de la CCh ayant opté jusqu'à présent pour ce système. Si les frais d'administration sont bas, il en résultera à l'avenir des économies pour le fonds de compensation de l'AC, puisqu'il ne devra supporter que les coûts effectifs. En revanche, les dépenses du fonds de compensation augmenteront les années où les frais d'administration seront supérieurs à la moyenne. La différence de coûts qui, dans le système forfaitaire, est compensée par le fondateur de la CCh devra en effet être prise en charge par le fonds de compensation de l'AC. Les paramètres du système d'incitation et d'indemnisation à régler dans

l'ordonnance et la convention doivent être fixés de manière à ce que la suppression du système d'indemnisation forfaitaire n'entraîne pas une charge supplémentaire pour le fonds de compensation de l'AC.

Les éventuelles dépenses supplémentaires et les investissements qui pourraient être réalisés par les CCh en cas de suppression de la limitation du domaine d'activité avec le choix de la Variante 1 seraient à la charge du fonds de compensation de l'AC en tant que frais d'administration supplémentaires. Ils sont difficilement estimables.

L'octroi de stages professionnels en dehors des périodes de chômage élevé entraîne des charges supplémentaires pour le fonds de compensation de l'AC. On s'attend à une augmentation d'environ 200 stages professionnels par an durant le délai d'attente spécial. En dehors des périodes de chômage accru, cela conduit à des coûts supplémentaires de 102 francs par jour pendant une durée de stage de deux à trois mois. Pour l'organe de compensation de l'AC, cela signifie donc des coûts supplémentaires estimés entre 800 000 francs et un million de francs au maximum par an. À long terme, on peut s'attendre à une économie d'indemnités journalières, car une intégration durable des jeunes adultes sur le marché du travail réduit le risque de leur verser des indemnités journalières à plusieurs reprises au cours de leur carrière professionnelle.

Les autres modifications de la loi peuvent être mises en œuvre sans incidence sur les coûts au sein des structures existantes.

5.3 Conséquences sur les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet de loi n'a pas de conséquences financières pour les cantons, puisque c'est le fonds de compensation de l'AC qui indemnise (à l'exception d'éventuels malus) les frais d'administration des CCh publiques gérées par les cantons. Certes, l'intensification du système de bonus/malus augmente théoriquement le risque de malus pour les cantons. Toutefois, comme celui-ci ne concernera que les CCh très inefficaces, les cantons peuvent le réduire, voire l'éliminer, en prenant des mesures appropriées pour améliorer l'efficacité. De plus, les chances d'obtenir des bonus (plus élevés) augmentent parallèlement. Il n'y a donc pas de conséquences financières fondamentales sur les budgets cantonaux avec la variante 2. Avec la variante 1, des coûts supplémentaires ne peuvent pas être exclus car il faut s'attendre à des situations dans lesquelles certaines CCh publiques seront confrontées à des coûts (fixes) élevés par unité de prestation, et donc à des malus, en raison de la perte de parts de marché.

Aucune charge administrative supplémentaire n'est à prévoir dans les cantons suite à la modification du système d'indemnisation. Depuis 2019, les frais d'administration effectifs (sur la base du système de bonus/malus) sont indemnisés dans toutes les CCh publiques. La charge administrative des organes d'exécution cantonaux pourrait augmenter uniquement en raison d'un recours accru aux stages professionnels, puisque leur utilisation n'est plus limitée par le niveau de chômage. La tâche des organes d'exécution reste toutefois inchangée et les coûts supplémentaires qui en résultent seront pris en charge par le fonds de compensation de l'AC.

Le projet n'aura de conséquences ni pour les communes, ni pour les centres urbains, ni pour les agglomérations, ni pour les régions de montagne.

5.4 Conséquences économiques

Comme pour les CCh publiques, le projet de loi n'a pas d'impact administratif pour les fondateurs des CCh privées qui ont déjà choisi le système d'indemnisation des frais effectifs. Le projet n'a de conséquences financières pour ces fondateurs que si les frais

d'administration de leur CCh sont supérieurs au seuil du malus. Toutefois, le projet n'augmente pas en soi le risque d'un malus à régler par l'organisation du fondateur.

En revanche, le changement de système d'indemnisation entraîne des charges administratives supplémentaires, à la fois de manière ponctuelle et récurrente annuelle, pour la seule CCh privée qui facturait jusqu'à présent sur une base forfaitaire. Les conséquences financières probablement modérées de ces charges sont toutefois couvertes par l'indemnisation des frais d'administration et sont donc à la charge du fonds de compensation de l'AC (dans la mesure où le seuil du malus n'est pas dépassé). En raison de la suppression de l'indemnisation forfaitaire, le résultat financier possible est plus faible en cas de frais d'administration inférieurs à la moyenne, car les bonus versés sont inférieurs aux excédents possibles provenant de l'indemnisation forfaitaire pour un même niveau d'efficacité. Par ailleurs, si les frais d'administration sont supérieurs à la moyenne, le fondateur n'a plus à supporter lui-même le déficit, puisque celui-ci sera entièrement pris en charge par le fonds de compensation de l'AC jusqu'au seuil du malus et partiellement au-delà.

Les éventuelles dépenses supplémentaires et les investissements qui pourraient résulter de la suppression de la limitation du champ d'activité des CCh si la Variante 1 est choisie ne seraient pas considérés comme des coûts pour les CCh privées, car ils seraient pris en charge par le fonds de compensation de l'AC au titre de l'indemnisation des frais d'administration, pour autant qu'ils soient inférieurs au seuil du malus.

Il ne faut pas s'attendre à des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie en raison d'une éventuelle perte d'efficacité due à la suppression du système forfaitaire ou d'éventuelles charges supplémentaires dues à un dépassement du seuil du malus par les CCh publiques ou privées. On peut au contraire davantage s'attendre à un effet positif à long terme du projet sur l'ensemble de l'économie. Ainsi, les travailleurs et les entreprises profiteront à l'avenir des possibilités d'engagement supplémentaires offertes par les stages professionnels. Quel que soit le niveau de chômage, il est crucial d'agir rapidement, surtout pour les jeunes adultes, afin d'éviter des conséquences négatives à long terme sur leur activité professionnelle. L'accès à un stage professionnel pendant le chômage peut avoir une influence décisive sur la carrière. Les dépenses supplémentaires à court terme engendrées par le recours au stage peuvent donc avoir un effet positif à plus long terme sur l'économie dans son ensemble, grâce à l'augmentation du nombre de personnes capables de travailler et d'exercer une activité professionnelle.

5.5 Conséquences sociétales

Pour les jeunes adultes, en particulier pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un soutien particulier, un stage professionnel peut non seulement être le point de départ de l'intégration professionnelle, mais aussi avoir en fin de compte un impact favorable tant sur leur environnement social que sur leurs perspectives socio-économiques à long terme.

5.6 Conséquences environnementales

Les modifications de la législation n'ont aucune incidence sur l'environnement.

5.7 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est attendue.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 114, al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.)²² qui confère à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'AC. La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage (art. 41, al. 2 Cst.).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications de fond de ce projet concernent le système d'indemnisation des frais d'administration des CCh, les stages professionnels, l'interopérabilité des systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC et la communication des données aux offices spécialisés d'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille.

La Convention N° 168 de l'Organisation internationale du travail du 21 juin 1988²³ concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage ratifiée le 17 octobre 1990 par la Suisse, n'a aucune incidence sur la présente révision partielle de la LACI. La convention AELE et l'ALCP, en vertu desquels la Suisse édicte des dispositions équivalentes à celles de coordination des règlements (CE) N° 883/2004 et N° 987/2009²⁴, n'ont pas non plus d'incidence sur le projet.

Ce système de coordination repose sur les principes fondamentaux suivants : l'égalité de traitement entre les ressortissants d'autres parties contractantes et les ressortissants de son propre pays, le maintien des droits acquis et le versement des prestations dans l'ensemble de l'espace européen. Le droit de l'UE ne prévoit toutefois pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Les modifications prévues par le présent projet de révision ne contreviennent pas aux dispositions européennes applicables en Suisse et sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit pas de crédits d'engagement.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les normes relatives à la répartition des tâches ou l'exécution des tâches par la Confédération et les cantons ne sont pas concernées par le projet.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit aucune nouvelle délégation des compétences législatives au Conseil fédéral.

²² RS 101

²³ RS 0.822.726.8

²⁴ RS 0.831.109.268.11

6.7 Protection des données

La nouvelle loi sur la protection des données²⁶ entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2023, soit avant l'entrée en vigueur du présent projet de révision. Les modifications de ce dernier aux art. 96c LACI et 35 LSE tiennent compte des exigences accrues en matière de transparence apportées par la nouvelle loi sur la protection des données. Le respect du principe de finalité est en particulier garanti par le fait que l'accès des organes d'exécution aux données contenues dans les systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'AC est limité aux données nécessaires à l'exécution de tâches légales déterminées, précisées aux art. 81 et 85 LACI.

²⁶ FF 2017 7193

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage (selon la LACI)
ACt	Autorité cantonale (de l'AC)
AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité (selon LAI)
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 0.142.112.681
AP-LACI	Avant-projet de modification de la LACI envoyé en consultation
AP-LSE	Avant-projet de modification de la LSE envoyé en consultation
ATF	Arrêt du tribunal fédéral
CCh	Caisse de chômage
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; RS 101
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
IC	Indemnité de chômage
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage) ; RS 837.0
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité ; RS 831.20
LMMT	Logistique des mesures relatives au marché du travail
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1
LSE	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services, (loi sur le service de l'emploi) ; RS 823,11
MMT	Mesures relatives au marché du travail (de l'AC)
OACI	Ordonnance du 26 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Ordonnance sur l'assurance-chômage) ; RS 837.02
ORP	Office régional de placement
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (selon la LACI)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

SECO Secrétariat d'État à l'économie

UE Union européenne

Annexe : tableau récapitulatif des données utilisées

Citation, emplacement	Source, méthode, hypothèses	Dernière actualisation	Remarques
p. 7, Tableau 1 : Parts de marché de l'IC, par canton de résidence et CCh, 2021	Source : Système de paiement de l'AC. Part des IC versées par la caisse de chômage concernée (montant) par rapport au total des IC versées aux bénéficiaires résidant dans le canton concerné.	2021	
p. 9 : on ne saurait établir un lien entre la taille du domaine d'activité d'une CCh et son efficience	Mesure de l'efficience : coûts administratifs par unité de prestation ; mesure du bassin de population / de la taille de la CCh : nombre d'unités de prestation.	2021	
p. 9 : Comme il ressort du tableau 1, les CCh cantonales détiennent la plus grande part de marché dans tous les cantons, à l'exception du Tessin	Voir les explications du tableau 1		
p. 23 : Pour l'organe de compensation de l'AC, cela signifie donc des coûts supplémentaires estimés entre 800 000 francs et un million de francs au maximum par an	Source : données extraites de LAMDA (système d'information servant à l'analyse de données relatives au marché du travail) pour le calcul de la différence du nombre des stages professionnels entre les années avec la possibilité de suivre un stage durant le délai d'attente et les années durant lesquelles ça n'a pas été possible, et le calcul de la durée moyenne des stages. Le montant de l'indemnité journalière minimale versée aux assurés de Fr. 102 est défini à l'art. 81b OACI.	2014 à 2021	