



Modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) – Financement additionnel de l'assurance- chômage

Rapport sur les résultats de la consultation
du 12 août 2020

(Consultation du 1^{er} au 15 juillet 2020)

Table des matières

1	Situation	3
2	Informations sur la consultation.....	3
3	Résultats de la consultation	4
3.1	Avis général	4
3.2	Demands de modification de l'avant-projet de loi soumis à la consultation	7
3.2.1	Art. 90a, al. 2, LACI: contribution extraordinaire de la Confédération pour l'indemnité en cas de RHT en 2020.....	7
3.2.2	Art, 90a, al. 3, LACI: possible contribution extraordinaire de la Confédération en 2021	7
3.2.3	Entrée en vigueur et durée de validité	8
4	Autres demandes.....	8
5	Annexe.....	9

1 Situation

En raison de la crise du coronavirus, l'assurance-chômage (AC) est financièrement mise à contribution dans une ampleur sans précédent. D'après les estimations actuelles, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires découlant du coronavirus de plus de 12 milliards de francs pour 2020. Le recours marqué à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, en particulier, contribue à aggraver rapidement la situation financière de l'AC. Étant donné que la loi sur l'assurance-chômage prévoit un frein à l'endettement, sans apports financiers rapides de la Confédération il faudrait relever le taux des cotisations salariales au 1^{er} janvier 2021.

L'objectif du présent projet est de créer une base légale prévoyant un financement additionnel extraordinaire de l'assurance-chômage par la Confédération en 2020. Ce financement extraordinaire doit permettre d'éviter que le fonds de compensation de l'assurance-chômage atteigne le plafond de la dette d'environ 8 milliards de francs à la fin de l'année 2020. À cette fin, la participation ordinaire de la Confédération en faveur de l'AC doit être relevée à concurrence du coût des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail versées en 2020. Le Parlement a déjà accordé en deux temps, les 6 mai et 11 juin 2020, les crédits supplémentaires vraisemblablement nécessaires, lesquels s'élèvent au total à 20,2 milliards de francs au maximum. Le montant de ces crédits repose sur de premières estimations effectuées au printemps 2020 concernant les répercussions du coronavirus sur le marché du travail. Seuls les coûts effectifs des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail versées en 2020 seront transférés à l'AC.

Par ailleurs, le projet de loi doit créer la base légale nécessaire pour que la Confédération puisse aussi fournir un soutien extraordinaire à l'AC en 2021 si la dette devait augmenter à nouveau considérablement en raison des conséquences du coronavirus sur le marché du travail, de sorte que le fonds de compensation de l'assurance-chômage risquerait d'atteindre le plafond de la dette fin 2021.

2 Informations sur la consultation

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

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche a reçu 41 avis au total dans le délai imparti, dont deux avis spontanés. Aucun particulier n'a donné son avis. Tous les cantons, organisations et associations qui ont participé à la consultation approuvent l'avant-projet de loi. De manière générale, les participants considèrent que le financement additionnel que prévoit la modification de la loi est une solution ciblée et économiquement viable pour financer les coûts supplémentaires que le coronavirus entraîne pour l'AC en 2020. De plus, de nombreux participants sont d'avis que la hausse des cotisations salariales qui serait nécessaire sans cette solution, avec les conséquences négatives qu'elle induit pour l'économie et la société, doit absolument être évitée.

Aucun participant ne refuse l'avant-projet. Trente-sept participants se montrent d'accord sur le principe avec la solution proposée. Parmi eux, 31 approuvent toutes les modifications sans réserve ou ne formulent aucune proposition de changement ou autre demande. Quatre participants ne jugent pas l'avant-projet.

Aperçu des résultats de la consultation

Cercle des destinataires	Invités	Réponses	Approbation (sans proposition de modification, sans autre demande)	Aucun avis
Cantons	26 + 1 ¹	25	23 (22)	2
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	12	5	5 (2)	0
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	1	0 (0)	1
Associations faîtières de l'économie	8	5	5 (3)	0
Autres milieux intéressés	12	5	4 (4)	1
Total	62	41	37 (31)	4

Le présent rapport commente les résultats de la procédure de consultation. Tous les avis reçus peuvent être consultés sur la page suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

3 Résultats de la consultation

3.1 Avis général

Cantons

Parmi les 25 cantons qui ont répondu, 23 approuvent la modification de la loi proposée, soit la grande majorité (**AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH**). Le canton de **GL** ne formule aucune objection et celui du **TI** ne fait aucune remarque.

La plupart des cantons approuvent expressément le fait que cette révision a permis de trouver une solution ciblée et économiquement viable pour financer les coûts supplémentaires que l'AC doit prendre en charge en raison des conséquences économiques du coronavirus. Le fait que la Confédération endosse les dépenses encourues pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) pendant les périodes de décompte de l'année 2020 en versant une contribution exceptionnelle à l'AC permet d'éviter la hausse de 0,3 point de pourcentage des cotisations à l'AC qui serait nécessaire sans cela et les conséquences négatives que cette hausse aurait sur l'évolution de la conjoncture. Les cantons sont aussi favorables à la possibilité qu'offre l'art. 90a, al. 3, de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI), soit un financement additionnel de la Confédération également en 2021 si la dette de l'AC augmente à nouveau considérablement.

Six cantons soulignent explicitement que grâce à la solution proposée, la contribution ordinaire des cantons à l'AC reste identique (**AG, BE, GE, SO, UR, VD**). On évite ainsi que les finances cantonales, déjà fortement mises à contribution en raison de la crise du COVID-19, ne soient grevées davantage.

¹ Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

S'agissant des effets possibles sur la dynamique de l'économie, plusieurs cantons estiment que pendant la crise du COVID-19, l'indemnité en cas de RHT et l'indemnité de chômage ont constitué des instruments efficaces mis à disposition par l'AC pour stabiliser rapidement l'emploi et les revenus. L'AC a ainsi, selon eux, assumé sa fonction importante de stabilisateur de la conjoncture.

Les cantons d'**AI** et **AR**² jugent l'avant-projet judicieux parce qu'il permet, dans la situation économique actuelle, d'éviter une hausse des cotisations salariales ayant un effet procyclique et donc une baisse du pouvoir d'achat.

Le canton du **JU** estime en particulier que la solution proposée permet de ne pas relever le taux de cotisation à l'AC des employeurs.

Le canton d'**OW** considère le financement additionnel non seulement comme judicieux, mais aussi, d'une part, comme essentiel pour améliorer le plus rapidement possible la situation économique et, d'autre part, comme supportable compte tenu de la durée d'application limitée et de la contribution restreinte qui est versée.

Le canton de **SO** soutient la solution proposée étant donné qu'elle évite un endettement massif de l'AC et une hausse des cotisations pendant la crise économique. Selon lui, le financement additionnel se justifie aussi compte tenu du fait que l'augmentation des dépenses de l'AC n'est pas dû à l'origine à un affaiblissement économique, mais aux mesures prises par le gouvernement pour lutter contre un problème de santé publique.

Le canton de **VD** salue le fait que le Conseil fédéral est disposé à verser un crédit supplémentaire de 14,2 milliards de francs au fonds de compensation de l'AC pour l'aider à faire face aux coûts additionnels que l'AC doit assumer pendant la pandémie. Il loue la réactivité du Conseil fédéral à soutenir l'économie tant par l'octroi de prêts COVID que par l'élargissement du cercle des ayants droit à l'indemnité en cas de RHT.

Le canton de **ZH** salue lui aussi les modifications, qui permettent d'éviter un affaiblissement des ménages privés et de la compétitivité des entreprises.

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Des douze partis politiques invités à participer, cinq ont répondu (**PDC**, **PLR**, **PES**, **PS**, **UDC**). Tous les partis qui ont répondu sont favorables à l'avant-projet. Ils soulignent la nécessité d'un soutien financier supplémentaire à l'AC pour éviter une hausse des cotisations salariales et les conséquences négatives qui s'ensuivent pour l'économie et la société.

Le **PDC** fait remarquer que le Parlement a déjà approuvé les crédits supplémentaires nécessaires au financement additionnel et que l'avant-projet crée les bases légales nécessaires à ce financement additionnel en 2020 et 2021.

Le **PLR** indique lui aussi que le Parlement a déjà confirmé l'octroi des crédits correspondants en faveur de l'AC pendant la session extraordinaire de mai 2020 et la session d'été 2020. Pour le **PLR**, relever les cotisations salariales dans les circonstances conjoncturelles actuelles est inopportun parce que cela réduirait le pouvoir d'achat des travailleurs et augmenterait les coûts des entreprises. Il souligne en outre que même la hausse des cotisations salariales pourrait ne pas suffire pour donner à l'AC une base financière solide dans la situation actuelle. Enfin, le **PLR** ajoute qu'il soutient la possibilité d'un financement additionnel de l'AC en 2021 aussi, mais que cette décision revient au Parlement.

Outre exprimer expressément leur soutien à la proposition du Conseil fédéral d'augmenter la contribution de la Confédération à l'AC au moyen d'un financement

² Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a remis deux avis de teneur identique. Ces réponses sont traitées comme un seul et même avis.

additionnel extraordinaire, le **PES** fait remarquer que la crise actuelle a montré que l'indemnité en cas de RHT était un instrument efficace pour éviter le chômage, maintenir le pouvoir d'achat et stabiliser la conjoncture.

Le **PS** souligne l'urgence d'éviter l'activation du frein à l'endettement de l'AC, qui entraînerait une hausse des cotisations salariales avec pour conséquence de créer un déséquilibre profond sur le marché du travail et de réduire le pouvoir d'achat des travailleurs. Il regrette le choix du Conseil fédéral et aurait privilégié une prise en charge totale par la Confédération des coûts qu'ont entraîné les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre le COVID-19. D'après lui, cette voie aurait permis de mieux préparer l'AC pour réagir à une éventuelle récession ou deuxième vague d'infections.

Pour l'**UDC**, il est essentiel que l'économie sorte le plus rapidement possible de la RHT pour revenir au mode de travail ordinaire. Cela nécessite selon lui une reprise économique. Il approuve le financement additionnel, qui évite à l'économie la charge supplémentaire qu'entraîneraient des coûts salariaux accessoires plus élevés. Le parti estime en outre que ce sont justement les travailleurs moins qualifiés qui doivent recourir aux prestations des assurances sociales suite à la perte de leur emploi.

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

Parmi les trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, seule l'Union des villes suisses **UVS** a répondu pour indiquer qu'elle renonçait à donner son avis.

Associations faîtières de l'économie

Parmi les huit associations faîtières de l'économie invitées à participer, cinq ont remis leur avis. Elles approuvent toutes la proposition du Conseil fédéral (**UPS, USP, USS, usam, Travail.Suisse**).

Vu la force avec laquelle la pandémie de coronavirus a touché différentes branches de l'économie, l'**UPS** a salué tout particulièrement la série de mesures complètes prises par le Conseil fédéral pour atténuer les conséquences économiques de la propagation du COVID-19. L'union soutient donc l'objectif visé, qui consiste, grâce à la contribution supplémentaire extraordinaire de la Confédération en faveur de l'AC, à réduire pendant le cycle conjoncturel la dette qui est apparue pour l'AC, de manière à ce que l'AC puisse faire face à la prochaine crise par ses propres moyens. D'autant plus que cela permet d'éviter que l'AC n'atteigne le plafond de la dette, avec pour conséquence une augmentation des cotisations salariales.

L'**USP** reconnaît aussi l'ampleur de la crise du coronavirus pour l'économie suisse. Selon elle, l'utilisation marquée de l'indemnité en cas de RHT ces derniers mois entraîne une charge financière considérable pour l'AC, de telle sorte que sans l'aide financière de la Confédération, il faudrait activer le frein à l'endettement de l'AC en cours d'année. Au vu de cette situation extraordinaire, l'**USP** se montre favorable à une modification de la loi limitée dans le temps.

Selon l'**USS**, l'instrument de l'indemnité en cas de RHT et les «garanties de salaire» qu'il fournit ont préservé la Suisse d'une catastrophe sur le marché du travail, telle celle que connaissent les États-Unis, par exemple. L'indemnité en cas de RHT a permis d'empêcher une augmentation encore plus marquée du chômage. L'**USS** soutient donc la proposition du Conseil fédéral de doter l'AC de fonds supplémentaires. L'union est globalement favorable à l'avant-projet de loi. Selon elle, le soutien financier à l'AC empêche une hausse des cotisations et ses conséquences négatives sur la conjoncture.

Dans son avis, l'**usam** rend elle aussi attentif au fait que sans le financement additionnel de la Confédération, les taux de cotisation à l'AC seraient automatiquement adaptés, ce qui augmenterait la charge des employeurs.

Travail.Suisse est favorable à la création d'une base légale prévoyant un financement additionnel de la Confédération en faveur de l'AC. L'association est d'accord avec le fait de créer cette base légale de manière à ce que la Confédération puisse aussi soutenir extraordinairement l'AC en 2021 si la dette de l'AC augmente en raison des effets du COVID-19 sur le marché du travail.

Autres milieux intéressés

Parmi les autres milieux intéressés, trois des douze associations invitées à participer à la consultation ont répondu (**CDEP**, **AOST**, **FER**). En outre, **Centre Patronal** et **Swissmechanic** ont participé spontanément. Tous soutiennent la modification de la loi proposée. L'**AOST** renonce à donner un avis direct et a transmis sa position à la **CDEP**.

La **CDEP**, qui tient compte de la position de l'**AOST** dans son avis, approuve et soutient la modification de la loi proposée. Selon elle, l'indemnité en cas de RHT est un pilier important pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Le fait que la Confédération prenne en charge les dépenses liées à l'indemnité en cas de RHT permet d'éviter une hausse des cotisations salariales. La **CDEP** salue également le fait que la contribution annuelle des cantons à l'AC reste la même malgré la modification de la loi et que la modification n'ait donc aucune répercussion sur les finances cantonales, déjà fortement sollicitées.

Centre Patronal met en avant l'évolution positive de l'AC ces dernières années. Avec la crise du coronavirus, l'AC est fortement impactée et se trouve prise dans l'engrenage de la dette. De l'avis de l'association, la proposition de faire prendre en charge les coûts de l'indemnité en cas de RHT à la Confédération pendant la crise du coronavirus semble adaptée. Comme le pense aussi la **FER**, la solution proposée permet d'empêcher l'activation du frein à l'endettement et une probable hausse des cotisations salariales. Cette dernière aurait des répercussions dommageables pour les entreprises de même que sur le pouvoir d'achat des travailleurs. **Centre Patronal** soutient aussi la proposition de financement additionnel par la Confédération en 2021.

De l'avis de **Swissmechanic** aussi, il s'agit d'éviter une augmentation des coûts salariaux qui grèverait encore plus les employeurs et les travailleurs, vu que ces montants ne seraient alors plus à leur disposition pour la consommation et les investissements. La solution proposée permet de maintenir la compétitivité des entreprises et les emplois.

3.2 Demandes de modification de l'avant-projet de loi soumis à la consultation

3.2.1 Art. 90a, al. 2, LACI: contribution extraordinaire de la Confédération pour l'indemnité en cas de RHT en 2020

Aucune proposition de modification n'a été émise concernant l'art. 90a, al. 2, LACI.

3.2.2 Art, 90a, al. 3, LACI: possible contribution extraordinaire de la Confédération en 2021

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le **PS** et le **PES** proposent de remplacer la disposition potestative par une disposition contraignante. Le **PS** propose la formulation suivante : «la Confédération ~~peut~~ verse une participation extraordinaire... ».

Associations faîtières de l'économie

L'**USS** propose aussi de remplacer la possibilité d'une participation financière de la Confédération en 2021 par une obligation : «[...], ~~so kann~~ so wird diese durch einen ausserordentlichen Beitrag des Bundes ~~der Bund einen ausserordentlichen Beitrag an den Ausgleichsfonds finanziert leisten.~~».

3.2.3 Entrée en vigueur et durée de validité

Aucune modification n'a été proposée concernant l'entrée en vigueur et la durée de validité.

4 Autres demandes

Plusieurs participants ont profité de la procédure de consultation pour exprimer d'autres demandes concernant la conception de l'AC.

Cantons

Le canton de **VD** demande que certaines institutions semi-étatiques, notamment dans les domaines de la santé, de la culture et des structures d'accueil de jour pour enfants, puisse profiter de l'indemnité en cas de RHT.

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Dans son avis, le **PS** exprime d'autres demandes concernant l'AC. Il demande que l'indemnité de chômage soit relevée à 100 % du gain assuré (au lieu de 80 % actuellement) pour les bas revenus et que les ayants droit reçoivent au moins 180 au lieu de 120 indemnités journalières supplémentaires durant la crise du COVID-19³. Enfin, le **PS** demande le maintien de la contribution de solidarité sur les revenus annuels de plus de 148 200 francs afin de réduire la dette.

L'**UDC** rend attentif au fait que le financement de l'AC par le Conseil fédéral doit être soumis à un examen approfondi pour rendre l'AC plus résistante aux crises prochaines.

Associations faîtières de l'économie

L'**USP** souhaite que, s'il faut partir du principe que la Confédération devra extraordinairement soutenir l'AC en 2021 aussi, l'on examine aussi une hausse des cotisations salariales.

³ Conformément à l'art. 8a, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 Assurance-chômage entrée en vigueur le 26 mars 2020, tous les ayants droit reçoivent au maximum 120 indemnités journalières supplémentaires. Ces dernières ne sont pas déduites du droit maximal actuel aux indemnités journalières.

5 Annexe

Liste des participants à la consultation et abréviations

Cantons

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Avis remis
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	St-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 à l'Assemblée fédérale

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Avis remis
PBD	Parti Bourgeois-Démocratique Suisse PBD	☒	☐
PDC	Parti Démocrate-Chrétien PDC	☒	☒
UDF	Union démocratique fédéral UDF	☒	☐
EAG	Ensemble à Gauche EAG	☒	☐
PEV	Parti Évangélique Suisse PEV	☒	☐
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux	☒	☒
PES	Parti écologiste suisse PES	☒	☒
PVL	Parti vert'libéral Suisse PVL	☒	☐
LEGA	Lega dei Ticinesi (Lega)	☒	☐
PST	Parti Suisse du Travail PST	☒	☐
UDF	Union Démocratique Fédérale UDF	☒	☒
PS	Parti socialiste suisse PS	☒	☒

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

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

Autres milieux intéressés

Abréviation	Participant à la consultation	Invité	Avis remis
VAK	Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein	☒	☐
AOST	Association des offices suisses du travail	☒	☒
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique	☒	☒
UNIA	UNIA, secrétariat central	☒	☐
ASSH	Association suisse des services des habitants	☒	☐
arbeitgeberbasel	Arbeitgeberverband Basel	☒	☐
FER	Fédération des Entreprises	☒	☒
SCIV	Syndicats chrétiens interprofessionnels du Valais	☒	☐
Syna	Syndicat Syna	☒	☐
SSP	Syndicat des services publics	☒	☐
SWISSMEM	Swissmem	☒	☐
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs	☒	☐
CP	Centre Patronal	☐	☒
SM	Swissmechanic Suisse	☐	☒