

Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 23 octobre 1998

Rapport

1 Condensé

L'Etat devant assumer des tâches toujours plus complexes avec des ressources toujours plus restreintes, la question de l'efficacité des mesures qu'il prend revêt une importance croissante. Les mesures arrêtées par les pouvoirs publics produisent-elles des effets? Produisent-elles les effets escomptés? Le rapport coût-efficacité est-il adéquat? Telles sont les questions auxquelles doivent répondre tous les agents chargés de l'exécution des mesures publiques.

La Commission de gestion constate cependant qu'en règle générale, ces questions ne sont pas examinées avec toute l'attention requise. Les mesures sont appliquées sans réflexion sur leur efficacité, alors qu'il serait bon d'accompagner cette application de contrôles visant précisément à établir le degré d'efficacité desdites mesures.

Ainsi, aucune affirmation sérieuse et vérifiable ne peut être faite quant à l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, bien que depuis 1993, près de 1,9 milliard de francs aient été payés à ce titre. Il conviendrait donc de réaliser des analyses permettant de savoir si cet outil est ou non efficace.

La Commission de gestion a également relevé que la réglementation relative à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail n'est pas appliquée de manière uniforme dans tous les cantons. Le Conseil fédéral doit prendre des mesures pour assurer l'égalité de traitement dans tous les cantons.

D'une manière générale, une plus grande attention devrait être accordée à la planification de la mise en œuvre des actes législatifs. Les questions d'application doivent jouer un rôle central dans la procédure législative. La planification sera complétée par un suivi, qui permettra de résoudre les questions en suspens au moyen de directives, de contrôle d'efficacité ou des conseils de spécialistes. Les investigations de la Commission de gestion ont montré que ces points n'ont pas été pris en compte comme ils devaient l'être dans le dossier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. On note en particulier que le Parlement et le Conseil fédéral ont confié à l'administration des tâches complexes sans se préoccuper suffisamment des ressources dont cette dernière a besoin pour les exécuter.

L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail étant susceptible de donner lieu à des abus, des contrôles efficaces s'imposent. Or, si les contrôles se sont intensifiés ces dernières années, on est en droit de se demander si le nombre de contrôles effectués actuellement est suffisant. Outre la multiplication des contrôles, d'autres mesures doivent être arrêtées pour prévenir les abus, tout en veillant à ce que la charge administrative n'ait pas d'effet prohibitif.

2 Situation initiale et procédure

Si la Commission de gestion a choisi de se concentrer sur la question de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, c'est qu'au vu de la précarité croissante des moyens financiers de l'assurance-chômage, le bon fonctionnement et l'efficacité de cet outil revêtent une importance toute particulière. En outre certains abus en matière d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries ont incité la Commission de gestion à s'interroger sur l'efficacité de

cet instrument. Au cours de son inspection, la commission s'est également préoccupée des questions d'application et de contrôle.

La Commission de gestion du Conseil national a pu préparer son inspection sur la base d'une étude mandatée par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE, anciennement OFIAMT). Ayant pour objet d'étudier les effets de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail sur le comportement de l'industrie suisse dans le domaine de l'emploi, cette étude réalisée par le bureau d'études conjoncturelles de l'EPFZ (Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, KOF)¹ a été présentée dans le courant du mois d'octobre 1996. Etant donné que les résultats obtenus concernant les effets de cet instrument de réduction de l'horaire de travail étaient d'une part très différenciés mais que, d'autre part, ils n'autorisaient que des conclusions guère révélatrices voire en partie contradictoires, la Commission de gestion a décidé en complément d'entendre des représentants de l'OFDE, des services cantonaux de l'emploi, des associations patronales et des syndicats (voir liste des personnes entendues).

La section «Efficacité»² de la Commission de gestion du Conseil national a posé les mêmes questions à toutes les personnes entendues. Ces questions concernaient principalement l'exécution, le contrôle, le degré de réalisation des objectifs ainsi que l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a ensuite évalué les informations ainsi obtenues et les a résumées dans un rapport de travail. La section a discuté ces résultats le 24 avril 1998 avec Monsieur Jean-Luc Nordmann, directeur de l'OFDE. Le présent rapport a pour objet d'informer le Conseil fédéral et le public des résultats de cette inspection et des enseignements que la Commission de gestion en tire.

3 Réglementation légale de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Le principe de l'assurance-chômage (AC) est ancré à l'article 34^{novies} de la Constitution fédérale. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail en tant que prestation de l'assurance-chômage fait l'objet des articles 31 à 41 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (Loi sur l'assurance-chômage, LACI).³ Depuis, cette loi a subi deux révisions partielles. La première révision partielle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992. La deuxième révision est entrée en vigueur en deux étapes (le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1997). Dans l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (Ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI),⁴ ce sont les articles 46 à 64 qui concernent l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

¹ Hollenstein Heinz, Marti Rudolf: Auswirkungen der Kurzarbeitsregelung auf das Beschäftigungsverhalten der Schweizer Industrie; Analyse anhand von Firmendaten für die Rezessionen von 1981/83 und 1991/93 (dans: Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 8)

² La section est composée de: Fankhauser (présidence), Baumann S., Béguelin, Keller R., Schmid W., Stamm L.

³ RS 837.0; loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

⁴ RS 837.02; ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

En ce qui concerne la réduction de l'horaire de travail, la première révision partielle de la LACI en 1989 avait pour objectif de réduire la participation financière de l'employeur. Dans son message⁵, le Conseil fédéral avait justifié cette proposition en expliquant que l'expérience avait montré que les employeurs avaient préféré licencier plutôt que de recourir à l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail. Il avait été considéré que la participation des employeurs aux coûts de la réduction de l'horaire de travail était trop élevée et qu'une réduction du délai d'attente à un demi-jour ainsi que le remboursement de la part patronale des cotisations AVS/AI/APG/AC étaient des mesures justifiées. *Il fallait toutefois que cette charge demeure tangible afin que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne devienne pas une solution de rechange moins coûteuse que la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires.* Ce dernier argument aborde précisément la problématique des abus dont souffre cet instrument (voir infra).

Au vu de la montée vertigineuse du chômage, c'est la pérennité du financement de l'assurance-chômage qui était au centre des préoccupations du message⁶ à l'appui de la deuxième révision partielle de la LACI de 1993. Le Conseil fédéral y constatait que la réglementation de l'époque en matière de réduction de l'horaire de travail était devenue trop généreuse étant donné que le délai d'attente avait été réduit lors de la révision précédente puisque la situation économique d'alors avait justifié une prolongation d'une période de la durée d'indemnisation (24 mois depuis le 1^{er} oct. 1993, ce qui correspondait à la durée du délai-cadre). Pour ces raisons, le Conseil fédéral avait estimé qu'il était tout à fait possible d'augmenter la charge pour les employeurs puisqu'en même temps, la durée d'indemnisation était également augmentée. Dans ce même message, il s'était aussi engagé en faveur d'une élévation possible du délai d'attente à trois jours au plus par période de décompte ainsi qu'en faveur de l'introduction d'une limitation de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail à quatre mois lors d'interruptions d'exploitation totales ou presque totales. Avec la réduction du nombre maximum de périodes de décompte de 24 à douze mois (durant un délai-cadre de 24 mois), il s'agissait d'éviter que des entreprises aillent à l'encontre du but de la loi en recourant durablement et sur une longue période à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

L'exemple de ces révisions montre que l'instrument de la réduction de l'horaire de travail peut être conçu de manière à être plus ou moins intéressant et qu'il peut être adapté à la situation économique du moment, donc au comportement en matière d'emploi. Il montre cependant aussi que la frontière séparant les effets utiles des effets indésirables de cet instrument est floue.

4 **Objectif de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et degré de réalisation**

41 **Objectif**

D'une manière indirecte, la LACI fournit des informations sur les objectifs poursuivis par la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail dans la mesure où elle fixe les conditions du droit à l'indemnité. Premièrement, la réduction de l'horaire de travail doit être *vraisemblablement temporaire* et l'on doit pouvoir

5 FF 1989 III 370 et ss

6 FF 1994 I 342 et ss

admettre qu'elle permettra de *maintenir des emplois*⁷. Deuxièmement, la perte de travail doit être *due à des facteurs d'ordre économique et être inévitable*.⁸ En conséquence, la réduction de l'horaire de travail a pour objectif de compenser une réduction inévitable et temporaire de l'horaire de travail contractuel. *La réduction de l'horaire de travail doit permettre de maintenir des places de travail et de prévenir les licenciements.*

42 Diminution du volume de travail Raisons structurelles ou conjoncturelles?

Dans les faits, la Commission de gestion a constaté que les distinctions opérées en pratique vont au-delà des exigences légales. Alors que le législateur n'évoque que des raisons économiques, l'exécution de la loi passait jusqu'à présent par la question de savoir si l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne couvre que les pertes de travail imputables à des raisons de nature conjoncturelle ou si elle couvre également celles qui sont imputables à des raisons de nature structurelle. Les auditions ont montré que la plupart des services cantonaux de l'emploi s'efforcent de faire cette distinction. Ces derniers estiment que seules des pertes de travail imputables à des causes conjoncturelles peuvent être indemnisées. Ils relèvent toutefois *qu'il n'est pas possible d'opérer la difficile distinction entre causes conjoncturelles et causes structurelles dès le début, c'est-à-dire au moment de la demande d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.* En règle générale, ce n'est que plus tard que la nature conjoncturelle ou structurelle du manque de travail apparaît. Selon la Commission de gestion, le problème tient surtout au fait que le législateur n'a pas défini avec précision les «raisons économiques» qu'il évoque. Les questions de ce genre concernant la mise en œuvre des actes législatifs devraient être étudiées plus en amont de la procédure législative (en planifiant la mise en œuvre, par exemple).

L'étude du KOF déjà citée a également opéré cette différenciation jusqu'ici courante dans la pratique entre pertes de travail imputables à des raisons de nature conjoncturelles et celles qui relèvent de causes d'ordre structurel. Cette étude ne voit l'objectif de la réglementation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail que le maintien d'emplois, compétitifs à long terme, mais temporairement menacés par une phase de recul conjoncturel de la demande.

Au vu de l'arrêt non publié du Tribunal fédéral des assurances du 8 janvier 1997, il est douteux que cette distinction puisse être maintenue à l'avenir. Cette cour constate que les pertes de travail découlant de problèmes structurels ne sont pas à l'exclusion de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Toutefois, le Tribunal fédéral des assurances reconnaît également une certaine importance (bien qu'elle ne soit pas clairement définie dans son arrêt) au problème de la distinction entre les pertes de travail imputables à des raisons de nature conjoncturelle et celle dues à des causes structurelles. Les personnes entendues par la Commission de gestion sont unanimes à penser que, malgré cet arrêt du Tribunal fédéral des assurances, il faut absolument éviter que *l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne serve à financer des adaptations de structure à moyen et à long termes.* Selon la Commission de gestion, une autre interprétation ne serait d'ailleurs pas conforme à l'esprit de la loi.

⁷ LACI, article 31, 1^{er} alinéa, lettre d

⁸ LACI, article 32, 1^{er} alinéa, lettre d

Il ressort de l'étude du KOF, que durant la période de récession 1991 à 1993, seul le 32 pour cent des entreprises examinées par l'enquête ont touché l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail d'une manière conforme à l'objectif. En outre, malgré l'importance de la récession, plus de 50 pour cent des entreprises concernées par l'enquête n'ont pas eu recours à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. L'étude du KOF ne donne pas de renseignements sur les motifs de ce comportement. Les auteurs de l'étude parviennent néanmoins à la conclusion que cet instrument est efficace du point de vue économique. Toutefois, la Commission de gestion estime qu'en comparaison avec d'autres programmes publics, ce degré de réalisation de l'objectif de 30 pour cent est plutôt faible.

Les *personnes entendues* par la Commission de gestion supposent que la réduction de l'horaire de travail permet d'atteindre l'objectif qui est de maintenir des places de travail. Elles ont présenté une large palette de raisons pouvant expliquer le fait que de nombreuses entreprises ne demandent pas à bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Il semble que les raisons principales de ce désintérêt sont la lourdeur des démarches administratives, c'est-à-dire les tracasseries bureaucratiques, ainsi que l'importance relative des coûts qui incombent à l'entrepreneur (franchise) depuis la prolongation de la période d'attente. Il convient toutefois de préciser qu'un certain nombre des entreprises qui ne recourent pas à ces mesures ont des motivations très différentes (détérioration de leur image de marque par exemple).

5

Problématique de l'abus en matière d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Comme nous l'avons dit plus haut, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail doit compenser une diminution du volume de travail vraisemblablement temporaire, inévitable et imputables à des raisons économiques. En l'absence d'un contrôle approprié, le risque existe que cet outil soit utilisé pour *faire abusivement supporter des charges salariales à l'assurance-chômage*⁹.

L'OFDE a procédé à un élargissement de son activité de contrôle grâce à l'engagement d'inspecteurs extraordinaires (art. 92, 3^e al., LACI). Au titre du renforcement de la lutte contre la fraude, il a également demandé que l'employeur atteste par sa signature la véracité du total des heures de perte de travail.

L'étroitesse de la marge de manœuvre légale en matière d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est révélatrice du dilemme entre abus et attrait/efficacité de la réduction de l'horaire de travail. Il s'agit d'une part de ne pas rendre l'instauration d'une réduction de l'horaire de travail trop onéreuse afin d'éviter d'inciter l'employeur à licencier et, d'autre part, de ne pas la rendre excessivement aisée en mettant en place un dispositif de lutte contre les abus qui soit approprié. Toutefois, la notion de ce qui semble approprié évolue au cours des différentes périodes (voir révisions de la loi ci-dessus).

Dans la phase finale de son inspection, la Commission de gestion a appris que la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage a

⁹ FF 1980 III 529

commandé une étude ayant pour objet d'étudier les abus, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, dans le cadre de l'assurance-chômage. Cette étude a également pour objet de montrer des voies possibles permettant de lutter contre ces abus. Outre les domaines de l'indemnité de chômage, de l'indemnisation des frais d'administration,^o et de la recherche en matière de marché de l'emploi cette étude englobe également le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries.

6 Exécution de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail

La présente inspection ne permet pas de répondre intégralement à la question de savoir si l'exécution de cette réglementation est *organisée* de manière judicieuse et efficace. Ce qui est certain, c'est que la majorité des personnes entendues considère que la procédure d'instauration de la réduction de l'horaire de travail est très contraignante. Les mécanismes de contrôles de l'Etat lors de l'autorisation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail rendent le recours à un certain appareil administratif incontournable, avec ses avantages et ses inconvénients. Globalement, les auditions ont donné l'impression que l'exécution de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail est lourde, à la fois pour les entreprises et les services de l'emploi. *La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure des synergies supplémentaires pourraient être dégagées grâce à une collaboration plus étroite entre les organes compétents aux niveaux cantonal, fédéral et des partenaires sociaux. Le droit en vigueur recèle sans doute encore un certain potentiel de simplification des procédures et des structures actuellement en place. A long terme, les autorités et les partenaires sociaux devront cependant réfléchir à de nouvelles formes d'organisation. D'ailleurs, une motion déposée par le Conseiller national Bonny¹⁰ va justement dans ce sens. Lors de la séance du 24 avril 1998, l'OFDE a déclaré à la Commission de gestion qu'il est ouvert à l'idée de nouvelles formes d'organisation et qu'à l'avenir, outre les affaires quotidiennes, il allait leur consacrer une attention plus soutenue.*

Bien qu'il ait été question d'une charge administrative importante au cours des auditions, il semble toutefois que certains cantons maintiennent leurs efforts en matière de contrôle dans des limites serrées. De l'avis des représentants syndicaux, la plus grande faiblesse de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail réside dans l'autorisation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Selon ces derniers, dans la plupart des cas, la procédure correspondante est actuellement liquidée comme une affaire courante. Il est nécessaire d'accorder plus d'attention à cette opération. Un contrôle consciencieux à ce stade est plus simple et moins lourd qu'un contrôle effectué après coup par l'OFDE auprès des entreprises.

La Commission de gestion est également de l'avis qu'il faudrait accorder une plus grande importance à ce stade de l'autorisation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. A cet effet, il serait nécessaire de former le personnel des offices cantonaux de manière appropriée. Mais une pratique plus soignée et mieux harmonisée de la part des cantons ne permettra pas de remplacer les contrôles effectués a posteriori par l'OFDE sur les pertes de travail effectivement intervenues au niveau des entreprises.

¹⁰ 98.3105 Motion Bonny (Assurance-chômage. Réorganisation), du 16 mars 1998.

4

L'inspection a révélé de grandes différences dans l'exécution par les cantons. Dans ce cas également, c'est la procédure d'autorisation de la réduction de l'horaire de travail qui est avant tout concernée. Les statistiques montrent que dans certains cantons, la somme globale versée sous forme d'indemnité peut être jusqu'à dix fois plus élevée que dans d'autres cantons. L'OFDE a expliqué que ces écarts importants sont dus notamment au fait que les structures économiques sont différentes d'un canton à l'autre. De plus, l'OFDE relève également que les cantons appliquent le droit fédéral d'une manière non harmonisée. En ce qui concerne la justification de la nécessité d'introduire un horaire réduit, la Commission de gestion a l'impression que les exigences envers les entreprises diffèrent d'un canton à l'autre. Les conditions légales dont dépend le droit à l'indemnité laissent une importante marge d'interprétation. A ce sujet, quelques-uns des cantons entendus ont aussi relevé que les directives de l'OFDE manquent de clarté. Les organes cantonaux d'exécution se sont également plaints du fait que l'assistance de l'OFDE en matière de questions économiques était insuffisante. Précisément, la question qui se pose est de savoir si la réduction de l'horaire de travail est une solution appropriée au problème d'emploi de l'entreprise. La réponse à une telle question exige de procéder à des réflexions de nature économique. Le questionnaire prescrit par l'OFDE ne constitue en fait qu'un standard minimum, à tel point que certains cantons l'ont considérablement élargi ou affiné. Ainsi, la pratique des cantons en matière d'octroi d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail est restrictive ou plus large. Pour le reste et d'une manière générale, les expériences faites avec l'OFDE sont considérées comme bonnes.

De l'avis de la Commission de gestion, la Confédération doit s'efforcer d'atteindre une certaine harmonisation de l'exécution pratique de cette réglementation. Il faudrait évaluer les expériences concrètes des cantons en matière d'autorisation et les «bons modèles» devraient servir à établir un standard clairement expliqué et mis en place au moyen de directives édictées par l'OFDE.

Certains cantons tiennent compte du dilemme entre pratique restrictive en matière d'autorisation et attrait réduit de cet instrument en autorisant la réduction de l'horaire de travail avec une procédure plus légère lors de la première demande. Lorsqu'il devient nécessaire de prolonger la réduction de l'horaire de travail, les entreprises doivent alors fournir des justificatifs supplémentaires pour pouvoir continuer de percevoir l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

La Commission de gestion considère qu'il est judicieux d'augmenter les exigences en matière de justification avec la prolongation de la durée d'indemnisation. Actuellement, le seul échelonnement contenu dans la loi est celui concernant la participation de l'employeur qui, avec la prolongation de la durée d'indemnisation, doit prendre en charge une part plus importante des coûts (délai d'attente).

7 Contrôles dans le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

71 Organes participant au contrôle

L'instrument de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est sujet aux abus et nécessite un contrôle efficace. La procédure concernant l'approbation, le paiement et le contrôle de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est

assurée par 26 offices du travail, 49 caisses de chômage et leurs 237 offices de paiement ainsi que par l'OFDE.

Les *autorités cantonales* contrôlent les préavis de réduction de l'horaire de travail des entreprises et décident de la perte de travail à prendre en considération. Dans son préavis, l'employeur doit justifier la réduction de l'horaire de travail envisagée et rendre plausible, que les conditions dont dépend le droit à l'indemnité, en vertu des articles 31, 1^{er} alinéa, et 32, 1^{er} alinéa, lettre a, LACI, sont réunies.¹¹ L'OFDE édicte des directives au moyen d'instructions publiées par voie de circulaire ou dans des périodiques. Ces lignes directrices délimitent la marge de manœuvre des cantons en matière d'examen des demandes. Lorsqu'une autorité cantonale estime qu'une ou plusieurs conditions donnant droit aux prestations n'est pas remplie, elle s'oppose par décision au versement de l'indemnité.

Les *caisses de chômage* contrôlent en permanence les décomptes d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail présentés par les entreprises ainsi que le paiement de l'indemnité.

Contrairement aux cantons, la Confédération dispose d'un pouvoir de contrôle étendu. Elle dispose en effet d'un droit de recours général contre les décisions des autorités cantonales et peut ainsi contrôler l'activité des cantons de manière complète. Pour des raisons d'ordre financière et par manque de personnel, l'OFDE ne peut exercer sa fonction en qualité d'autorité de surveillance de la Confédération qu'au moyen de sondages effectués à plus ou moins large échelle sur les approbations de réduction de l'horaire de travail dont il reçoit une copie. Lorsqu'il constate des irrégularités, l'OFDE prend contact directement avec l'office cantonal du travail compétent et lui demande de compléter le dossier ou, le cas échéant, de réexaminer la demande sur la base de motifs qu'il indique. Par ailleurs, l'OFDE dispose du droit de recourir contre les décisions cantonales. Il peut ainsi déférer les cas directement à une instance judiciaire. Enfin, dans le cadre de la révision des paiements, l'OFDE examine si l'indemnité a été payée à bon droit. A cet effet, il examine les dossiers auprès des caisses de chômage et procède à des contrôles auprès des employeurs (depuis mi-1994, des fiduciaires externes sont mandatées pour effectuer des contrôles en plus de ceux effectués par l'inspection de l'OFDE¹²).

72 Renforcement de l'activité de contrôle

Alors que du point de vue des employeurs, il est inutile de renforcer l'activité de contrôle étant donné l'augmentation des contraintes administratives qui en découleraient pour les entreprises, plusieurs représentants syndicaux se sont prononcés en faveur d'une augmentation du nombre de contrôles.

Divers *services cantonaux de l'emploi* se sont également prononcés en faveur d'une augmentation des contrôles par sondage. Il faut plus de contrôles et des contrôles plus sévères tant de la part des OCIAMT que de l'OFDE. Une telle mesure nécessiterait naturellement plus de personnel. Il serait nécessaire d'intensifier les efforts en faveur d'un meilleur contrôle de l'interface entre le service plutôt technique (office

¹¹ LACI, article 36, 3^e alinéa

¹² Annuellement, environ 70 mandats de contrôle sont confiés à des fiduciaires externes. Dans ces cas, l'inspecteur compétent de l'OFDE demeure toutefois responsable de l'attribution du mandat, de l'établissement du rapport (calcul de la somme contestée y compris), du traitement d'éventuelles objections de la part de l'employeur et du rapport définitif (décision).

cantonal du travail) qui donne l'autorisation et celui, plutôt financier (caisse de chômage et OFDE), qui en surveille la mise en œuvre. Concrètement, les contrôles effectués sont lacunaires car, par manque de temps, ils sont effectués à partir de documents et non de la réalité des entreprises concernées. C'est d'ailleurs pour cette raison que certains services cantonaux se posent la question de savoir si un autre service (par exemple les inspections cantonales du travail) ne serait pas mieux armé pour effectuer ces contrôles.

Selon l'OFDE, les contrôles qu'il effectue a posteriori jouent un rôle crucial dans la lutte contre les abus, car la loi n'oblige pas de contrôler l'entreprise sur place au moment où l'autorisation lui est accordée.

En 1996, l'OFDE a fait effectuer 70 contrôles par des fiduciaires externes, ce qui a coûté 330 000 francs et s'est soldé par des recettes totales (demandes de remboursement) de 550 000 francs. En outre, l'OFDE a procédé lui-même à 64 contrôles qui ont rapporté 4 millions de francs. En 1997, les contrôles effectués par les fiduciaires externes ont entraîné des demandes de remboursement pour un montant de 230 000 francs (pour des dépenses correspondantes de 180 000 francs). Durant cette même période, les 86 contrôles effectués directement par l'OFDE se sont soldés par des demandes de remboursement pour un montant de 1,4 million de francs. Le tableau en annexe montre le pourcentage d'entreprises contrôlées entre 1993 et 1997. On constate que le taux d'entreprises contrôlées par l'OFDE est en augmentation, mais la Commission de gestion estime que la question reste ouverte de savoir si les contrôles effectués aujourd'hui sont suffisants. Au sujet d'une éventuelle augmentation des contrôles, l'OFDE a expliqué que plus de contrôles n'entraînent pas forcément plus de recettes (à cause d'un effet dégressif). De plus, des contrôles trop sévères auraient pour conséquences de réduire l'attrait de cet instrument. Selon ses indications, l'OFDE ne serait en mesure de renforcer ses contrôles dans le cadre des conditions actuelles qu'en engageant un inspecteur extraordinaire supplémentaire au sens de l'article 92, 3^e alinéa, LACI¹³.

8 Efficacité de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail

81 Statistiques

Année	Nombre d'entreprises ^o	Nombre de bénéficiaires ^o	Nombre d'heures de travail perdues	Total des paiements en Fr.
1993	60 410	702 416	33 830 852	747 793 315
1994	40 291	379 366	21 248 480	409 173 997
1995	26 973	190 524	10 104 777	232 617 028
1996	31 429	273 617	14 719 411	326 804 576
1997	20 022	135 118	8 009 922	156 311 439
Total	179 125*	1 681 041*	87 913 442	1 872 700 355

* Comptabilisations multiples possibles (Ces chiffres se fondent sur les nombres de décomptes envoyés pour chaque période de décompte. Une entreprise peut envoyer plusieurs décomptes par année.)

¹³ L'effectif de l'inspection de l'OFDE a été renforcé par l'engagement de deux inspecteurs extraordinaires au 1^{er} janvier 1997. A cette date, l'OFDE comptait 11 inspecteurs.

De janvier 1993 à décembre 1997, un montant total d'environ 1,9 milliard de francs a été versé à titre d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Ainsi, près de 1,7 million d'employés travaillant dans environ 180 000 entreprises (comptabilisations multiples possibles) ont bénéficié de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Un peu plus de 88 millions d'heures de travail «perdues» ont donc été indemnisées. C'est en 1993 que le montant des paiements et le nombre de bénéficiaires ont été, et de loin, les plus importants. Depuis, la tendance est à la baisse.

82 Indications sur les effets, l'efficacité et l'efficience de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail

Les auditions ont montré que, faute de disposer d'enquêtes suffisamment crédibles, il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. D'une manière générale, la Commission de gestion a été confrontée à de nombreuses présomptions. On suppose que les effets de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail dans le cadre de la politique sociale et les coûts pour l'ensemble de l'économie s'équilibrent. Du point de vue de l'économie dans son ensemble, on suppose également que l'horaire réduit est plus avantageux que de laisser les entreprises procéder à des licenciements. Toutefois, on suppose aussi que la probabilité d'effets secondaires négatifs augmente fortement avec le prolongement de la durée de perception de l'indemnité et que ce dernier conduise ainsi à un maintien indésirable de certaines structures. A son tour, ce maintien est supposé entraîner des distorsions de la concurrence et des coûts plus importants pour l'ensemble de l'économie. Malgré le manque d'indications au sujet de son efficacité, tant les employeurs que les employés estiment que la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail est un instrument judicieux et approprié de la politique de l'emploi.

L'inspection n'a pas permis de répondre aux questions de savoir combien d'emplois cet instrument a effectivement permis de maintenir ou dans quelle mesure il a effectivement permis d'éviter la fermeture d'entreprises. Des connaissances avérées en matière d'effets sur l'ensemble de l'économie font également défaut. La question de savoir si les prestations versées dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail entraînent des distorsions de la concurrence ou d'autres effets négatifs (comme le maintien indésirable de certaines structures) demeure ouverte. Enfin, il n'est pas certain que tous les secteurs économiques soient égaux devant la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail.

L'étude du KOF de l'EPF de Zurich laisse également ces questions sans réponse. De plus, elle n'a porté que sur des entreprises industrielles. Elle n'a pas pu tenir compte d'autres secteurs économiques comme la construction ou le secteur des services (hôtellerie et restauration notamment) étant donné le manque de données en matière de thésaurisation de la main d'œuvre. Avec l'absence de données sur la construction, l'étude n'a pas été en mesure de tenir compte d'un important bénéficiaire d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. En outre, il faut rappeler que cette étude couvre la période de récession jusqu'en 1993 uniquement.

Globalement, il convient de constater que les connaissances établies au sujet de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne sont guère nombreuses. De toute évidence, il n'y a pas que les indicateurs permettant de mesurer les effets et

l'efficacité de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail qui font défaut. En effet, il semble que le temps nécessaire et la volonté de mener une réflexion à ce sujet en parallèle à la gestion des affaires courantes manquent également. Le degré d'acceptabilité politique et l'absence de solutions de remplacement concourent certainement à ce manque de connaissances.

Dans le domaine de l'efficience en particulier (c'est-à-dire ce que l'on obtient en contrepartie de l'argent versé), le manque de connaissances constitue une lacune importante au vu du surendettement de l'assurance-chômage. En comparaison des moyens consentis depuis 1993 pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (plus de 1,8 milliard de francs), les connaissances au sujet de leur efficacité sont minces. Il n'y a pas assez de travaux de recherche scientifiques pour permettre de déterminer l'efficience de ces prestations. En comparant avec d'autres mesures publiques dans le domaine desquelles l'activité de recherche est intense (par exemple les domaines de la drogue ou de la politique énergétique), ce déficit est tout particulièrement évident.

Faute d'informations suffisantes sur les effets de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, il est impossible de savoir si les mesures visant à instaurer une pratique plus restrictive en la matière correspondaient aux besoins du marché du travail.

9 Autres constatations de la Commission de gestion

91 Pratique de l'OFDE en matière de sanctions

Lors d'abus en matière d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, l'OFDE avait par le passé l'habitude de déposer d'abord une plainte pénale puis, dans un deuxième temps, d'introduire une action en répétition de l'indu (article 95 LACI). Avec cette pratique, l'action en répétition de l'indu restait bloquée au niveau du tribunal administratif puisque ce dernier suspendait la procédure jusqu'au moment de la communication du résultat de la procédure pénale. L'expérience montre que de telles procédures peuvent durer plusieurs années. Depuis 1996, l'OFDE a changé sa pratique et commence par la procédure de remboursement avant de déposer une éventuelle plainte pénale.

La Commission de gestion n'a pas bien compris dans quels cas l'OFDE déposait une plainte pénale. Selon les dires de cet office, il est parfois difficile de prouver l'intention frauduleuse de la part de l'employeur qui a bénéficié d'une indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail injustifiée. Aux termes de la loi sur l'assurance-chômage, un abus commis par négligence n'est pas punissable. Aussi l'OFDE ne dépose-t-il plainte pénale que dans les cas de fraude manifestement préméditée, c'est-à-dire facile à prouver. L'OFDE relève que sur toutes les entreprises qui font l'objet d'une contestation, des abus manifestes ne sont constatés «que» pour 10 à 15 pour cent d'entre elles.

92 Prolongation de la durée d'indemnisation

Le Conseil fédéral a étendu la durée maximale d'indemnisation de douze à 18 mois avec effet au 1^{er} août 1997, jusqu'au 30 juin 1998. Les personnes entendues se sont exprimées très diversement à ce sujet. Les représentants des milieux patronaux ont

jugé cette décision comme étant non conforme aux objectifs de la réglementation. Les représentants syndicaux l'ont considérée comme plutôt opportune au vu de la fin de la période de récession prochainement attendue. Les représentants des offices du travail cantonaux y ont vu un signal contradictoire puisque la 2^e révision partielle de la LACI avait notamment pour objectif de réduire l'attrait de la réduction de l'horaire de travail.

93 Lien avec l'indemnité en cas d'intempéries

Bien que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries soient des instruments qui concernent un domaine d'application différent, elles obéissent, avec l'indemnité en cas de chômage, au principe des vases communicants. Une modification de l'une a donc des répercussions sur les deux autres. A l'avenir, il s'agira d'aborder la question du versement d'une contribution spéciale de la part des entreprises des branches concernées par l'indemnité en cas d'intempéries.

94 Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage

La Commission de surveillance est chargée de contrôler l'état et l'évolution du fonds de compensation ainsi que, entre autres, ses comptes et son rapport annuels. Elle assiste le Conseil fédéral dans toutes les questions financières touchant l'assurance-chômage (cotisations, détermination des frais d'administration des caisses de chômage notamment) ainsi qu'en matière d'actes normatifs. Elle est également habilitée à formuler des propositions (particulièrement en ce qui concerne les mesures relatives au marché du travail). Elle décide des montants alloués pour la recherche en matière de marché de l'emploi et en matière de placement. Elle surveille les frais d'administration des caisses de chômage. Elle n'exerce toutefois pas de fonction de surveillance directe de l'exécution des dispositions de l'assurance-chômage. En matière de contrôle, les compétences relèvent des divers organes cités plus haut (voir chap. 71).

10 Conclusions et recommandations de la Commission de gestion

10.1 En général

La Commission de gestion a déjà constaté à plusieurs reprises que dans la procédure législative, les questions de mise en œuvre ne sont pas considérées avec assez d'attention. Et la présente inspection n'a pas manqué de confirmer cette impression générale. La planification de la mise en œuvre et un suivi sous forme de contrôles des effets obtenus et de l'efficacité sont des éléments essentiels pour garantir une application sans problèmes des actes législatifs. L'exemple de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail montre par ailleurs que tant le Parlement que le Conseil fédéral confient à l'Administration des tâches complexes sans réfléchir suffisamment à la question des ressources dont cette dernière aura besoin pour les exécuter. A cela s'ajoute qu'à l'avenir, la pression exercée sur les autorités chargées

de la mise en œuvre pour qu'elles soient en mesure de suivre le rythme de l'évolution des réalités et du cadre juridique devraient encore augmenter. Il sera alors d'autant plus important pour la Confédération d'accorder aux questions de mise en œuvre une place centrale dans la procédure d'élaboration de la législation, et d'assurer le suivi de l'application par des directives claires, en dispensant les conseils nécessaires et en effectuant des contrôles de l'efficacité.

Recommandation n° 1

Le Conseil fédéral veille à ce que l'élaboration des actes législatifs fédéraux s'accompagne d'une réflexion suffisante sur la mise en œuvre et sur les ressources nécessaires. Il assure un suivi visant à garantir une application efficace des mesures ordonnées par la Confédération.

10.2 Concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Dans le cadre de l'assurance-chômage, la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail est généralement considérée comme étant un instrument judicieux et approprié. Les personnes entendues ne remettent pas cet instrument en question. Toutefois, malgré ce diagnostic positif, il ne faut pas perdre de vue les points évoqués ci-dessous.

- L'exécution de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail par les cantons n'est pas harmonisée. Outre les différences dues à la structure économique, les conditions dont dépend le droit à l'indemnité ne sont pas inter-prétées avec la même sévérité par tous les cantons. Cette inégalité de traitement risque donc d'entraîner des distorsions de la concurrence et, de manière plus générale, de remettre en question la mise en œuvre par les cantons des règles fédérales.

Recommandation n° 2

Le Conseil fédéral veille tout particulièrement à une exécution homogène par les cantons de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail, et il prend les mesures nécessaires à cet effet.

- La *problématique des abus* est inhérente à la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail: dans ce domaine, une attitude trop restrictive limite l'accès à une indemnisation alors qu'une attitude trop généreuse ouvre la porte aux abus. *La Commission de gestion appuie donc les efforts de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage visant à une meilleure connaissance des abus et à prendre des mesures pour lutter contre ces derniers.*
- D'après les renseignements fournis par l'OFDE, les *contrôles* effectués par ce dernier ne peuvent être étendus que de manière minimale dans le cadre des conditions actuelles (un inspecteur extraordinaire supplémentaire au sens de l'article 92, 3^e alinéa, LACI). Il est impossible de savoir si une augmentation du nombre de contrôles entraînerait une augmentation proportionnelle des remboursements atteints. *De l'avis de la Commission de gestion, il faut cependant également tenir compte du fait que les contrôles ont aussi un effet préventif non*

négligeable sur les employeurs. Plus la probabilité d'un contrôle est élevée, moins les employeurs ont tendance à percevoir intentionnellement des prestations indues. Par ailleurs, la mise en oeuvre de contrôles supplémentaires n'a pas pour objet premier d'accroître le produit de ces contrôles, mais de garantir une application de la réglementation relative à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail qui soit conforme à la loi.

Recommandation n° 3

Sur les plans tant de la réglementation que de l'exécution et du contrôle, le Conseil fédéral prend les mesures supplémentaires nécessaires pour permettre de prévenir et de sanctionner efficacement les abus.

- Le fait que de nombreuses entreprises *ne demandent pas* à bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail peut s'expliquer de plusieurs façons. Il y a d'abord la lourdeur des démarches administratives et les coûts relativement élevés que doivent supporter les entrepreneurs depuis que la période d'attente a été prolongée. De plus, même la bonne réputation dont jouit cet instrument ne parvient pas à motiver la conduite d'une politique active, sans doute en raison, notamment, du problème des abus.

Recommandation n° 4

Le Conseil fédéral prend des mesures pour augmenter l'efficacité de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail. Il s'interroge sur les motifs qui dissuadent de nombreuses entreprises d'avoir recours à cet instrument et, le cas échéant, il prend des mesures pour remédier à cet état de fait.

- Les connaissances scientifiquement avérées sur les *effets* de la réduction de l'horaire de travail font largement défaut. Les études et examens actuellement à disposition ne permettent pas de procéder à une évaluation complète de l'efficacité actuelle de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail. Dans le domaine de l'efficacité en particulier (c'est-à-dire ce que l'on obtient pour son argent), le manque de connaissances constitue une lacune importante au vu du surendettement de l'assurance-chômage. *A l'avenir, il faudra procéder à un examen des expériences que les entreprises de divers secteurs de l'économie ont faites avec cet instrument. Il faudra également évaluer combien d'emplois cet instrument a permis de maintenir, dans quelle mesure il a permis d'éviter la fermeture d'entreprises et chercher à appréhender ses autres effets (la distorsion de la concurrence notamment). Il faudra ensuite encore analyser son efficacité. D'une manière générale, il s'agira de définir des indicateurs permettant de contrôler son efficacité à tout moment.*

Recommandation n° 5

Le Conseil fédéral examine l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

11 **Marche à suivre**

La Commission de gestion du Conseil national prie le Conseil fédéral de prendre position d'ici à la fin de la première quinzaine de juin 1999 sur le présent rapport et sur les recommandations qu'il contient.

23 octobre 1998

Pour la section Efficacité:

La présidente,
Angeline Fankhauser, conseillère nationale
Le secrétaire, Martin Albrecht

Pour la Commission de gestion du Conseil national:

Le président,
Alexander Tschäppät, conseiller national

Liste des personnes entendues

Bolliger Anton	OCIAMT du canton de Berne, Berne
Bonvin Jérôme	OCIAMT du canton du Valais, Sion
Daguet André	Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen (SMUV), Bern
Daum Thomas	Arbeitgeberverband der Schweizer Maschinenindustrie, Zürich
Egger Hans-Peter	Division de l'assurance-chômage de l'OFDE, Berne
Gaillard Serge	Union syndicale suisse, Berne
Ganz Urs	Kiga Kanton St. Gallen, St. Gallen
Göldi Jakob	Kiga Kanton St. Gallen, St. Gallen
Hasler Peter	Schweiz. Arbeitgeberverband, Zürich
Herbst Thomas	Kiga Kanton Thurgau, Frauenfeld
Hollenstein Hans	Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich
Leiser Kurt	OCIAMT du canton de Berne, Berne
Marti Peter	Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen (SMUV), Bern
Meuwly Olivier	Union suisse des arts et métiers, Berne
Nordmann Jean-Luc	Directeur de l'OFDE
Perrin Yves	Office cantonal de l'emploi du canton de Genève, Genève
Peters Olivier	Gewerkschaft Bau und Industrie, Zürich
Pitzmann Hans U.	Division de l'assurance-chômage de l'OFDE, Berne
Poirier Françoise	Office du chômage du canton de Neuchâtel, Neuchâtel
von der Weid Sabine	Fédération romande des syndicats patronaux, Genève
Walser Kurt	Schweiz. Baumeisterverband, Zürich
Wolter Stefan	Service économique des Services centraux, OFDE, Berne

Liste des abréviations utilisées

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance invalidité
APG	Allocation pour perte de gain
AVS	Assurance vieillesse et survivants
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
KOF	Konjunkturforschungsstelle Zürich (Bureau d'études conjoncturelles de Zurich)
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
OACI	Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.02)
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
TFA	Tribunal fédéral des assurances

Contrôles effectués par l'OFDE auprès des employeurs dont l'entreprise a perçu des IRHT pendant la période 1993-1997

Année	Total entreprises ayant perçu des IRHT ¹ (selon ASAL)	Nombre d'entreprises contrôlées sur place (nombre/en % du total)		Nombre d'entreprises contrôlées à l'occasion d'une révision d'une caisse chômage (nombre/en % du total)		Nombre d'entreprises contrôlées sur place ou à l'occasion d'une révision d'une caisse chômage (nombre/du % total)	
1993	16 878	22	0.13	199	1.18	221	1.31
1994	11 189	39	0.35	464	4.15	503	4.50
1995	6 883	144	2.09	564	8.19	708	10.29
1996	8 670	147	1.70	545	6.29	692	7.98
1997	6 660	174	2.61	559	8.39	733	11.01

¹ Commentaire:

- si une entreprise a perçu des IRHT pendant plusieurs années, elle est reprise en compte chaque année. Un total sur plusieurs années donne ainsi un résultat trompeur.
- Les entreprises qui (comme elles en ont le droit) changent de caisse chômage après échéance du délai-cadre de 2 ans sont à nouveau prises en compte dans la nouvelle caisse chômage.
- si une entreprise est divisée en secteurs d'exploitation (art. 52 OACI), chaque secteur a droit individuellement aux IRHT. Si les délais-cadres de deux ans des différents secteurs ne débutent pas au même moment, une même entreprise sera également comptabilisée plusieurs fois.

Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 23 octobre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1999
Date	
Data	
Seite	1742-1760
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 753

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.