



SECO

---

## **Rapport explicatif**

Ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales

---

## Table des matières

|          |  |          |
|----------|--|----------|
| <b>1</b> | <b>Aperçu</b> .....  | <b>3</b> |
| <b>2</b> | <b>Contexte</b> .....  | <b>4</b> |
| 2.1      | Nécessité d'agir et objectifs .....  | 4        |
| 2.2      | Solutions étudiées et solution retenue.....  | 4        |
| 2.3      | Mesures de politique du marché du travail.....   | 5        |
| 2.4      | Mesures dans le domaine des assurances sociales .....  | 5        |
| 2.5      | Classement d'interventions parlementaires.....   | 5        |
| 2.6      | Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral.....        | 5        |
| <b>3</b> | <b>Commentaires des articles</b> .....   | <b>5</b> |
| 3.1      | Modification du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) ..... | 6        |
| 3.2      | Modification de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage (OACI) .....                  | 6        |
| 3.3      | Entrée en vigueur et durée de validité .....   | 7        |
| 3.4      | Mise en œuvre.....   | 7        |
| <b>4</b> | <b>Conséquences</b> .....  | <b>7</b> |
| 4.1      | Conséquences pour les assurances sociales .....  | 7        |
| 4.2      | Conséquences pour l'assurance-chômage .....  | 7        |
| 4.3      | Conséquences pour l'économie .....   | 8        |
| 4.4      | Conséquences financières .....   | 8        |
| 4.5      | Autres conséquences .....  | 8        |
| <b>5</b> | <b>Aspects juridiques</b> .....  | <b>8</b> |
| 5.1      | Constitutionnalité .....   | 8        |
| 5.2      | Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse.....                                | 9        |

## 1 Aperçu

*L'ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales contient des allègements en faveur des entreprises que la lutte contre le COVID-19 pénalise. Les modifications qu'elle prévoit de deux ordonnances du Conseil fédéral<sup>1</sup> ne se basent pas sur le droit de nécessité, mais sur les dispositions en vigueur de la loi sur l'assurance-chômage et sur d'autres bases juridiques de la Confédération. L'ordonnance a été édictée en lien avec la crise du coronavirus dans le cadre d'une procédure assimilable à une ordonnance de nécessité.*

*La modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants accorde une exonération des intérêts moratoires aux employeurs et aux indépendants qui se trouvent en détresse financière et qui obtiennent un sursis au paiement des cotisations aux assurances sociales AVS/AI/APG/AC.*

*Les modifications de l'ordonnance sur l'assurance-chômage simplifient et encouragent le recours à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour les entreprises concernées.*

*Le Conseil fédéral analyse en permanence la situation et peut abroger tout ou partie de l'ordonnance dès que les mesures ne sont plus nécessaires.*

---

<sup>1</sup> Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) et ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage (OACI).

## 2 Contexte

Par son ampleur et sa dynamique, l'apparition du nouveau coronavirus (COVID-19) représente une menace pour la santé de la population suisse. Face à la gravité de la situation, le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié de pandémie l'explosion de COVID-19 dans le monde.

Le 28 février 2020, invoquant la situation particulière, le Conseil fédéral a ordonné des mesures en se fondant sur l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>2</sup>. Le 13 mars, il a renforcé et élargi ces mesures avant de qualifier, le 16 mars 2020, la situation en Suisse de «situation extraordinaire» tel que prévu à l'art. 7 LEp.

Les mesures prononcées par le Conseil fédéral ainsi que la réaction des pays et des entreprises dans le monde à la propagation du COVID-19 ont des conséquences sociales notables et imposent de lourdes restrictions économiques. Les effets sur le marché du travail seront probablement plus marqués que ceux imputables aux fluctuations cycliques habituelles.

### 2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures d'accompagnement afin d'atténuer les effets de la lutte contre le COVID-19. L'objectif des mesures d'accompagnement économiques est de limiter les conséquences économiques des interdictions pour les entreprises, les personnes et les organisations concernées en leur apportant un soutien ciblé et rapide moyennant des procédures aussi simples que possible sur le plan administratif. Le Conseil fédéral a réagi graduellement à l'évolution de la situation économique en adaptant et en développant les mesures d'accompagnement en fonction des besoins.

Sur le marché du travail, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), à savoir en cas de chômage partiel, et l'indemnité de chômage (IC) sont des instruments solides et efficaces de l'assurance chômage (AC) qui permettent une stabilisation rapide des revenus. Ces instruments ont fait leurs preuves lors d'événements subits comme la crise financière de 2009. Ils sont également essentiels pour limiter les effets économiques néfastes du COVID-19.

La lutte contre la propagation du COVID-19 a imposé de sévères restrictions dans plusieurs secteurs économiques, de sorte qu'immédiatement, l'AC a été très sollicitée. Le nombre des préavis de RHT a bondi depuis la mi-mars 2020, tout comme celui des chômeurs et des demandeurs d'emploi. Eu égard à la nette hausse des demandes de RHT et du nombre de sans-emploi, il convient de décharger autant que possible l'AC des tâches actuellement moins prioritaires afin de lui permettre de mobiliser ses ressources pour continuer à remplir son importante fonction stabilisatrice. Les bénéficiaires de l'IC doivent recevoir une aide supplémentaire au vu de la situation économique.

L'économie est mise, elle aussi, à rude épreuve par cette situation extraordinaire. Les mesures prises dans le cadre des ordonnances COVID-19 en tiennent compte et doivent être mises en œuvre avec le minimum de formalités administratives afin de ne pas surcharger les employeurs concernés. Cela vaut aussi pour les mesures d'allègement concernant le paiement des cotisations aux assurances sociales.

### 2.2 Solutions étudiées et solution retenue

Étant donné l'urgence de l'affaire, aucune alternative n'a été examinée.

---

<sup>2</sup> RS 818.101

## 2.3 Mesures de politique du marché du travail

Face à l'augmentation rapide et exponentielle des demandes d'indemnités en cas de RHT et des inscriptions au chômage, l'AC et le SECO ont pris sans tarder des mesures afin d'alléger la charge administrative des organes d'exécution cantonaux. Là où c'était possible, le SECO a procédé par voie de directives à des simplifications dans les processus et les règles de fond.

La majorité des adaptations prévues ont cependant dû être réalisées au niveau législatif avec l'adoption des trois ordonnances de nécessité suivantes:

- **ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales**<sup>3</sup>;
- ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) (ordonnance COVID-19 assurance-chômage) (complétée les 25 mars et 8 avril 2020)<sup>4</sup>;
- ordonnance du 25 mars 2020 sur les mesures concernant l'obligation d'annoncer les postes vacants en lien avec le coronavirus (ordonnance COVID-19 obligation d'annoncer les postes vacants)<sup>5</sup>.

Les commentaires suivants se réfèrent à l'ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales.

## 2.4 Mesures dans le domaine des assurances sociales

L'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales prévoit des mesures d'allègement dans le domaine des cotisations aux assurances sociales.

## 2.5 Classement d'interventions parlementaires

Nous ne proposons aucun classement d'interventions parlementaires parallèlement à l'adoption de l'ordonnance faisant l'objet du présent rapport explicatif.

## 2.6 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019-2023<sup>6</sup> ni dans l'arrêté fédéral, pas encore adopté, sur le programme de la législature 2019-2023<sup>7</sup>, car il s'agit de mesures prises par le Conseil fédéral pour répondre à une situation d'urgence inattendue. Ces dispositions sont néanmoins conformes aux lignes directrices du programme de la législature, qui prévoient entre autres d'assurer durablement la prospérité de la Suisse.

## 3 Commentaires des articles

En raison de la situation particulière, la présente ordonnance abroge certaines dispositions de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) pour encourager les entreprises à deman-

---

<sup>3</sup> RS 831.101

<sup>4</sup> RS 837.033

<sup>5</sup> RS 823.115

<sup>6</sup> FF 2020 1709

<sup>7</sup> FF 2020 1839

der l'indemnité en cas de RHT. En outre, l'ordonnance ajoute une disposition dans le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), qui prévoit la renonciation temporaire à prélever des intérêts moratoires sur les paiements dus des cotisations aux assurances sociales AVS/AI/APG/AC.

### **3.1 Modification du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)<sup>8</sup>**

*Art. 41<sup>bis</sup>, al. 1<sup>bis</sup>, RAVS – Suppression des intérêts moratoires en cas de sursis au paiement des cotisations aux assurances sociales*

Les caisses de compensation de l'AVS peuvent accorder aux employeurs et aux indépendants qui connaissent des difficultés financières en raison de la pandémie de COVID-19 un sursis au paiement des cotisations aux assurances sociales AVS/AI/APG/AC (art. 34b RAVS), à la condition qu'elles peuvent partir du principe que le débiteur des cotisations a la volonté et est en mesure de procéder effectivement aux paiements fractionnés convenus. Les sursis s'accompagnent d'intérêts moratoires, dont le taux s'élève à 5 % par année (art. 42, al. 2, RAVS). Les cotisations AVS/AI/APG/AC reposent sur le principe de la répartition et sont donc tributaires du paiement sans délai des cotisations dues pour financer les prestations en cours. Les intérêts moratoires de 5 % garantissent une perception rapide des cotisations et sont donc essentiels pour financer les assurances sociales. Compte tenu de la situation actuelle, il est toutefois justifié de renoncer temporairement à percevoir des intérêts moratoires pour alléger la charge des entreprises concernées. Avec la réglementation d'exception, le cours des intérêts est interrompu à compter de la date de l'octroi du sursis jusqu'au paiement des cotisations dues, mais au plus tard jusqu'au 23 septembre 2020.

### **3.2 Modification de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage (OACI)<sup>9</sup>**

*Art. 46, al. 4 et 5, OACI – Non prise en compte des heures de travail en plus avant ou pendant le délai-cadre d'indemnisation en cas de RHT*

Lorsqu'un employeur demande la RHT pour son entreprise ou certains de ses secteurs d'exploitation, les heures de travail en plus effectuées auparavant par les travailleurs concernés sont déduites de la perte de travail. Cela correspond à épuiser les heures supplémentaires au préalable. Ne comptent pas comme heures de travail en plus les soldes horaires jusqu'à 20 heures de travail. D'après les dispositions de l'OACI, si aucun délai-cadre d'indemnisation ne court pour l'entreprise ou le secteur d'exploitation au moment de l'introduction de la RHT, l'AC déduit les heures de travail en plus accomplies par les travailleurs au cours des six mois précédents (art. 46, al. 4, OACI). En revanche, si un délai-cadre court déjà, les heures de travail en plus accomplies avant une nouvelle RHT sont déduites de la perte de travail, mais pendant les douze derniers mois au plus (art. 46, al. 5, OACI).

Compte tenu de la situation actuelle, ces dispositions sont provisoirement abrogées. L'AC ne déduit pas les heures supplémentaires effectuées par les travailleurs d'une entreprise avant la RHT. La perte de travail totale est donc prise en compte. Cette mesure augmente l'attrait de la RHT pour les entreprises et les décharge sur les plans financier et administratif. Elle facilite aussi l'exécution et allège le travail des organes d'exécution cantonaux, ce qui contribue à une prise de décision plus rapide au sujet des demandes d'indemnité en cas de RHT.

*Art. 50, al. 2, OACI – Suppression du délai de carence*

En principe, l'employeur participe aux coûts engendrés par l'introduction de la RHT en prenant à sa charge une « franchise » (art. 32, al. 2, et 37, let. b, LACI). Pendant chaque mois où il perçoit l'indemnité en cas de RHT (période de décompte), il doit assumer le coût des

---

<sup>8</sup> RS 831.101

<sup>9</sup> RS 837.02

salaires pour la perte de travail durant ce qu'on appelle le délai de carence. L'AC ne verse l'indemnité en cas de RHT qu'après ce délai. D'après l'art. 32, al. 2, LACI, le Conseil fédéral doit fixer un délai de carence pour chaque période de décompte. Ce délai ne peut pas dépasser trois jours. Avant la propagation du COVID-19 et les mesures des autorités pour l'endiguer, le délai de carence était d'un jour, selon l'art. 50, al. 2, OACI.

Dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage, le Conseil fédéral a adopté une disposition (art. 3) qui déroge aux art. 32, al. 2, et 37, let. b, LACI. Avec cette nouvelle disposition, aucun délai de carence n'est déduit de la perte de travail des entreprises avant qu'elles ne bénéficient de l'indemnité en cas de RHT. En l'absence de délai de carence, l'art. 50, al. 2, OACI est abrogé. Ainsi, les entreprises qui ont recours à la RHT ou souhaitent l'introduire ne doivent plus prendre à leur charge les coûts induits par le délai de carence. Cette mesure supprime des obstacles au recours à la RHT et améliore les liquidités des entreprises. Les entreprises plus petites, en particulier, se voient déchargées, vu que les coûts induits par le délai de carence y pèsent plus lourd et influent plus fortement sur leurs liquidités.

### **3.3 Entrée en vigueur et durée de validité**

L'ordonnance sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et le décompte des cotisations aux assurances sociales est entrée en vigueur le 21 mars 2020 à minuit<sup>10</sup>. Elle s'applique pour une durée de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur. Le Conseil fédéral est tenu d'abroger totalement ou partiellement l'ordonnance dès que les mesures ne sont plus nécessaires.

### **3.4 Mise en œuvre**

L'organe de compensation de l'AC au SECO et l'OFAS ont fait parvenir une directive aux organes d'exécution (autorités cantonales et caisses de compensation AVS) pour les informer des changements dans l'exécution.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour les assurances sociales**

Renoncer aux intérêts moratoires augmente l'attrait des conventions de paiement. Pour que ces conventions soient approuvées, les employeurs et les indépendants soumis à cotisation doivent s'engager à effectuer régulièrement des versements fractionnés et s'y conformer strictement. En cas de non-respect du plan de paiement, une poursuite est engagée sans avertissement préalable. Les conventions de paiement créent donc une obligation, ce qui est particulièrement important pendant la situation exceptionnelle que constitue la pandémie de COVID-19. Elles réduisent en effet le risque de pertes dans les cotisations. Estimer les conséquences en termes de montants n'est pas possible.

### **4.2 Conséquences pour l'assurance-chômage**

Les modifications apportées diminuent la contribution des entreprises qui perçoivent l'indemnité en cas de RHT. En conséquence, l'indemnisation de l'AC augmente. Il faut noter qu'un recours accru à l'indemnité en cas de RHT entraîne moins d'entrées au chômage, ce qui décharge l'AC pour ce qui est du versement d'indemnités de chômage et de la participation à des mesures relatives au marché du travail. La simplification de la perception de l'indemnité en cas de RHT n'entraîne donc pas forcément des coûts supplémentaires pour l'AC.

Les expériences passées montrent que la réduction du délai de carence d'un jour ou la suppression de ce délai peuvent constituer environ 5 % des dépenses de l'indemnité en cas de

---

<sup>10</sup> Publication urgente du 21 mars 2020 au sens de l'art. 7, al. 3, de la loi sur les publications officielles du 18 juin 2004 (RS 170.512)

RHT. Étant donné l'évolution actuelle des demandes de RHT, il n'est pas possible de donner une estimation des montants.

Les conséquences financières de l'abandon de la prise en compte des heures effectuées en plus ne peuvent pas être établies vu que les soldes d'heures en plus des travailleurs concernés ne sont pas connus.

### **4.3 Conséquences pour l'économie**

L'abandon de la prise en compte des heures effectuées en plus pour le calcul de la perte de travail et la suppression du délai de carence contribuent à augmenter l'attrait de l'indemnité en cas de RHT pour les entreprises et donc le recours à cette indemnité. Les deux dispositions d'origine ont l'effet d'une franchise, laquelle, en temps normal, est justifiée. La suppression de ces dispositions contribue à ce que les entreprises tendent à conserver leur personnel et donc le savoir et l'expérience de leurs collaborateurs. Lorsque les commandes reprennent, les employeurs peuvent à nouveau disposer de leur main d'œuvre qualifiée.

Le recours accru à l'indemnité en cas de RHT permet de maintenir davantage de travailleurs en emploi et de mettre moins de personnes au chômage.

La possibilité de bénéficier d'un sursis au paiement des cotisations aux assurances sociales sans intérêt moratoire allège rapidement et efficacement la charge des entreprises concernées.

### **4.4 Conséquences financières**

Aucune nouvelle disposition relative à des subventions n'a été créée et aucun nouveau crédit d'engagement n'a été décidé avec l'ordonnance.

### **4.5 Autres conséquences**

L'ordonnance n'a pas d'autres conséquences directes pour la Confédération, les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagnes, l'économie, la société et l'environnement.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse de «situation extraordinaire» au sens de l'art. 7 LEp. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut, si une situation extraordinaire l'exige, ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. Le Conseil fédéral a prévu de telles mesures, à savoir des mesures de première nécessité fondées sur la législation sur les épidémies, dans l'ordonnance 2 COVID-19<sup>11</sup>, qu'il a édictée le 13 mars 2020 et modifiée à plusieurs reprises depuis. Le projet d'ordonnance contient des mesures visant un assouplissement des mesures fondées sur la législation en matière d'épidémies. Ce type de mesures dites «secondaires», édictées sous la forme d'ordonnances du Conseil fédéral, se fondent dans la mesure du possible sur des délégations de compétences inscrites dans une loi formelle et sur des mandats légaux qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des mesures d'exécution. S'il n'existe pas de norme de délégation ni de mandat légal, ou s'ils ne sont pas assez précis, la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances se fonde sur l'art. 185, al. 3, Cst., si tant est que les conditions constitutionnelles soient remplies (notamment en cas d'urgence et de nécessité matérielle). Il faut limiter

---

<sup>11</sup> RS 818.101.24

la durée de l'ordonnance fondée sur les normes constitutionnelles évoquées (voir art. 7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; LOGA<sup>12</sup>).

La présente ordonnance modifie le règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) et l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage (OACI). Ces textes sont des actes du Conseil fédéral basés sur des normes de délégation de la législation formelle se trouvant dans les lois fédérales correspondantes<sup>13</sup>, si bien qu'il n'a pas fallu s'appuyer sur le droit de nécessité (art. 185, al. 3, Cst.).

## 5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Il n'a aucune répercussion sur la convention n° 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, ratifiée par la Suisse le 17 octobre 1990<sup>14</sup>. Le projet n'a pas d'effet non plus sur la convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)<sup>15</sup> ainsi que sur l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>16</sup>, en vertu duquel la Suisse adopte les dispositions de coordination du règlement (CE) n° 883/2004<sup>17</sup> et n° 987/2009<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> RS **172.010**

<sup>13</sup> Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS **830.1**), loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS **831.10**), loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS **837.0**)

<sup>14</sup> RS **0.822.726.8**

<sup>15</sup> RS **0.632.31**

<sup>16</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>17</sup> RS **0.831.109.268.1** (adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part [avec annexes])

<sup>18</sup> RS **0.831.109.268.11**