



20 mars 2020

Ordonnance sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (COVID-19)

Commentaire

1 Contexte

Le dynamisme et l'ampleur de la propagation d'un nouveau type de coronavirus (COVID-19) venu de Chine constituent une menace également pour la santé publique en Suisse. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) considère la situation comme grave et a qualifié la propagation du COVID-19 de pandémie le 11 mars 2020.

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a ordonné des mesures dans une situation particulière au sens de l'art. 6, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp, RS 818.101).

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'examiner, de concert avec les autres départements concernés, des mesures visant à atténuer les conséquences économiques de la pandémie et de lui soumettre une proposition correspondante d'ici la fin mars 2020.

Sur la base de l'art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral a décidé ce qui suit :

Par analogie avec le régime des allocations pour perte de gain (APG), une allocation est instaurée (sous la forme d'une indemnité journalière couvrant 80 % du revenu de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit, mais au plus de 196 francs par jour) afin de couvrir les pertes de gain dues à l'une des mesures suivantes ordonnées par les autorités :

- fermeture des écoles rendant nécessaire la garde d'enfants ;
- quarantaine ordonnée par un médecin ;
- pour les travailleurs indépendants, fermeture de leur exploitation ou annulation de leurs engagements ou manifestations.

2 Mesures en cas de perte de gain

L'ordonnance prévoit une allocation pour couvrir les pertes de gain occasionnées par des mesures destinées à lutter contre le coronavirus, pour autant qu'aucune autre indemnisation ne soit prévue. L'allocation est réglée par analogie avec le régime des APG. Y ont droit les parents qui, en raison de la fermeture des écoles, doivent interrompre leur activité lucrative pour assurer la garde de leurs enfants, ainsi que d'autres personnes qui subissent une perte de gain en raison d'une mise en quarantaine ordonnée par un médecin. Les travailleurs indépendants qui subissent une perte de revenu en raison de mesures fondées sur l'art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 COVID-19, RS 818.101.24), comme la fermeture d'établissements publics tels que restaurants, petits commerces, salons de coiffure, centres sportifs, etc. ou les musiciens, artistes indépendants et auteurs qui sont touchés par l'interdiction de manifestations ont également droit à l'allocation.

Les parents ont droit à l'allocation s'ils doivent garder leurs enfants n'ayant pas dépassé l'âge de 12 ans révolus et s'ils doivent, pour cela, interrompre leur activité lucrative. Le droit à la prestation commence le quatrième jour après l'interruption de l'activité lucrative et se poursuit aussi longtemps que l'un des parents doit garder les enfants en raison de la mesure ordonnée par les autorités. Le droit est aussi octroyé

aux travailleurs indépendants et aux personnes placées en quarantaine, mais pour une durée limitée à respectivement 30 jours et 10 jours.

Par analogie avec le régime des APG, l'allocation est versée sous la forme d'une indemnité journalière. Elle se monte à 80 % du revenu obtenu avant le début de la mesure, mais au maximum à 196 francs par jour. La mise en œuvre est assurée par les organes d'exécution du régime des APG, à savoir les caisses de compensation AVS.

3 Commentaire

Art. 1 *Applicabilité de la LPGA*

L'allocation est régie par la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales LPGA (RS 830.1) dont les dispositions pertinentes sont applicables. La LPGA règle en particulier les questions concernant la restitution de prestations indûment perçues, la procédure d'opposition et la procédure de recours.

Art. 2 *Ayants droit*

Al. 1 : Ont droit à l'allocation les parents d'enfants devant être gardés ainsi que les personnes mises en quarantaine sur ordre médical. On considère que les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans révolus ont besoin d'être gardés. Pour avoir droit à l'allocation, la filiation au sens de l'art. 252 CC doit être établie. L'état civil des parents n'a pas d'importance.

La deuxième condition d'octroi de la prestation est l'interruption de l'activité lucrative. Celle-ci doit être causée par une mise en quarantaine ordonnée par un médecin ou par le fait que la garde des enfants par des tiers n'est plus assurée. Si l'activité lucrative peut être exercée depuis le domicile (télétravail), on considère qu'il n'y a pas d'interruption et l'allocation n'est pas octroyée. Étant donné que les écoles sont fermées durant les vacances scolaires et que la garde des enfants doit de toute façon être organisée d'une autre manière pendant cette période, aucune allocation n'est versée pendant les vacances scolaires aux parents d'enfants en âge d'aller à l'école ou à l'école maternelle. Cependant, si la garde des enfants pendant les vacances scolaires aurait dû être assurée par une personne vulnérable au sens de l'art. 2, al. 5, le droit à l'allocation est maintenu.

Le taux d'occupation de l'activité lucrative n'entre pas en ligne de compte, l'allocation étant de toute façon calculée sur la base de la perte de gain.

L'exigence d'une certaine durée d'assurance, comme le prévoit la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)¹, n'est pas nécessaire dans ce contexte, car la situation ne pouvait pas être anticipée et il n'existe par conséquent aucun risque d'abus. Il faut néanmoins être assuré au sens de la LAVS pour avoir droit à l'allocation. Dans ce contexte, il faut préciser que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent une activité lucrative en Suisse (frontaliers et frontalières) peuvent avoir droit à l'allocation. Pour cela, l'interruption de l'activité lucrative doit toutefois être due à la garde des enfants ou à une mise en quarantaine, non pas à d'autres raisons comme la fermeture des frontières.

Les conditions d'octroi prévues à l'art. 2, al. 1, doivent être remplies de manière cumulative.

¹ RS 834.1

Al. 3 : Les personnes considérées comme indépendantes au sens de l'art. 12 LPGA² qui subissent une perte de gain en raison de mesures prévues à l'art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance 2 COVID-19 (RS 818.101.24) ont également droit à l'allocation. Il peut s'agir de musiciens, d'artistes indépendants ou d'auteurs concernés par l'interdiction de manifestations, de propriétaires de bars ou de restaurants, de salons de coiffure, de studios de yoga, de petites boutiques de prêt-à-porter ou d'autres commerces concernés par la fermeture des établissements publics. Contrairement au cas des travailleurs indépendants visés à l'art. 2, al. 1, let. b, de l'ordonnance, la durée de leur droit à l'allocation n'est pas limitée, mais se poursuit tant que la mesure ordonnée par les autorités est maintenue.

Al. 4 : Le droit à l'allocation prend uniquement effet si aucune autre assurance ne couvre le risque ou si le salaire ne continue pas d'être versé par l'employeur. Il se peut notamment que les personnes mises en quarantaine et pour lesquelles la maladie s'est déclarée bénéficient d'une indemnité journalière en cas de maladie. En l'occurrence, le fait que l'indemnité soit versée sur la base de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10) ou de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA)³ n'est pas pertinent. La présente allocation est octroyée subsidiairement aux autres prestations des assurances sociales et à celles versées en vertu de la LCA.

Al. 5 : La garde des enfants par des tiers peut avoir été assurée par une école maternelle, une structure d'accueil collectif de jour, une école ou un particulier pour autant qu'il s'agit d'une personne vulnérable. Font notamment partie de cette catégorie les grands-parents qui, s'ils appartiennent à un groupe à risque, ne peuvent plus assurer la garde des enfants.

Al. 6 : Les deux parents peuvent avoir droit à l'allocation si la garde des enfants par un tiers n'est plus assurée, puisque l'octroi de l'allocation est lié à l'interruption de l'activité lucrative. Toutefois, une seule indemnité journalière par jour de travail peut être perçue par le couple, puisque seulement l'un des deux parents doit interrompre son travail pour garder les enfants, tandis que l'autre peut continuer d'exercer son activité lucrative.

Al. 7 : L'allocation peut aussi être versée aux personnes qui, de fait, s'occupent d'un enfant au quotidien sans qu'il y ait un lien de filiation au sens de la loi. Une réglementation analogue est prévue dans l'AVS en ce qui concerne les rentes d'orphelin en faveur d'enfants recueillis.

Al. 8 : Les bénéficiaires de l'allocation ne doivent pas toucher sur un revenu supérieur à celui qu'ils obtenaient avant la naissance du droit. Lorsqu'une personne est concernée par plusieurs mesures, elle ne peut pas bénéficier d'une allocation pour chacune de ces mesures. Par exemple, si les deux parents exercent chacun de leur côté une activité lucrative indépendante et s'ils remplissent tous les deux les conditions d'octroi d'une allocation, ils peuvent chacun percevoir une indemnité journalière en raison de la fermeture de leur propre établissement. Par contre, s'ils sont en plus concernés par la fermeture des écoles, ils ne peuvent pas percevoir une indemnité journalière supplémentaire à ce titre. C'est également le cas si un seul des parents exerce une activité lucrative indépendante, car celui-ci peut, en raison de la fermeture de son établissement, assurer la garde des enfants.

² RS 830.1

³ RS 221.229.1

Art. 3 Début et fin du droit aux prestations

Un délai de carence de trois jours s'applique aux ayants droit assumant des tâches de garde des enfants, de sorte que le droit à l'allocation prend effet le quatrième jour qui suit l'interruption de l'activité lucrative.

L'octroi d'une allocation est lié à des mesures prises en vertu de la LEp pour lutter contre le coronavirus / COVID-19. Le droit à l'allocation prend fin lorsque les mesures sont levées pour l'ayant droit. Si les parents trouvent une nouvelle solution de garde leur permettant de reprendre leur activité lucrative, le droit au versement de l'allocation prend également fin. Le droit à l'allocation renaît cependant si la solution de garde se révèle ne pas être opportune et que les parents doivent de nouveau interrompre leur activité lucrative.

Le droit à l'allocation est limité à 30 indemnités journalières pour les travailleurs indépendants visés à l'art. 2, al. 1, let. b, ch. 2, de l'ordonnance, et à 10 indemnités journalières pour les personnes placées en quarantaine.

Art. 4 Forme de l'allocation et nombre d'indemnités journalières

À l'instar des allocations pour perte de gain en cas de service ou de maternité, l'allocation est versée sous la forme d'indemnités journalières. Pour garantir l'octroi de l'allocation également pendant les jours non ouvrés, deux indemnités journalières supplémentaires sont versées par tranche d'indemnisation de cinq jours de travail. Cette disposition garantit que l'allocation couvre 80 % du revenu de l'activité lucrative.

Art. 5 Montant et calcul de l'allocation

Pour le calcul de l'indemnité journalière, le revenu mensuel moyen de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation est divisé par 30 jours. L'indemnité journalière est égale à 80 % du revenu mensuel moyen brut ; en cas de travail à temps partiel, elle est réduite en fonction du taux d'occupation. De ce fait, l'indemnité journalière est également versée pour les jours durant lesquels l'ayant droit ne travaillerait pas en raison d'un emploi à temps partiel.

Le montant maximal de l'indemnité journalière est de 196 francs par jour. Si, en raison de ce plafond journalier, l'allocation ne couvre pas 80 % du revenu, les dispositions des art. 324a et 324b CO (RS 220) concernant le maintien du versement du salaire s'appliquent.

Art. 6 Prescription

Les dispositions générales en matière de prescription et de compensation s'appliquent. Le droit au versement de prestations non perçues s'éteint cinq ans après le dernier jour d'interruption de l'activité lucrative.

Art. 7 Exercice du droit à l'allocation

Le droit à l'allocation doit être demandé selon les mêmes principes qu'en cas de service et de maternité. Il appartient principalement aux ayants droit de faire valoir leur droit à l'allocation. Les salariés doivent impliquer leur employeur (qui doit notamment attester le montant de la perte de revenu). Si l'employeur continue de verser le salaire pendant la période concernée, c'est à lui de faire valoir son droit.

Art. 8 Fixation et versement

L'allocation est fixée et versée selon les mêmes principes qu'en cas de service et de maternité. L'indemnité journalière est versée directement aux personnes concernées.

Art. 9 Cotisations aux assurances sociales

Par analogie avec la LAPG, la présente allocation est soumise à cotisations.

Art. 10 Mise en œuvre et financement

Les caisses de compensation AVS sont responsables du versement des indemnités journalières. Le financement est assuré par la Confédération.

Art. 11 Entrée en vigueur et durée de validité

Les mesures entrent en vigueur avec effet rétroactif au 16 mars 2020 à 24 h 00. Les personnes assumant des tâches de garde qui ont accompli le délai de carence peuvent percevoir des prestations dès ce moment.

4 Conséquences financières

Interruption de l'activité lucrative en raison de l'obligation d'assurer la garde des enfants

On estime que 60 600 personnes, dont 8900 travailleurs indépendants, percevront une allocation parce qu'elles sont dans l'obligation d'assumer elles-mêmes la garde de leurs enfants. Sur la base d'une indemnité journalière de 150 francs par personne en moyenne, les coûts pour les salariés s'élèveront à quelque 675 millions de francs pour une période de trois mois et de 1,4 milliard de francs pour une période de six mois. Pour les travailleurs indépendants, les coûts s'élèveront à quelque 40 millions de francs pour une durée de 30 jours par personne (tableau 1 en annexe).

Interruption de l'activité lucrative en raison d'une mise en quarantaine

On estime que 43 000 personnes toucheront des indemnités journalières parce qu'elles auront été mises en quarantaine. Sur la base d'une indemnité journalière de 150 francs par personne en moyenne, les coûts s'élèveront à quelque 64 millions de francs pour une quarantaine de dix jours par personne (tableau 1 en annexe).

Indemnisation des travailleurs indépendants concernés par les mesures fondées sur l'ordonnance 2 COVID-19

On estime que 60 000 travailleurs indépendants toucheront des indemnités journalières. Avec une indemnité journalière de 150 francs par personne en moyenne, les coûts s'élèveront à 800 millions de francs pour une période de trois mois et à 1,6 milliard de francs pour une période de six mois (tableau 1 en annexe).

5 Bases légales

Les présentes dispositions s'appuient sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale.

6 Date de l'entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020 et sa durée de validité est limitée à six mois. Par la suite, toutes les modifications qu'elle prévoit seront caduques.

Allocation en lien avec les mesures destinées à lutter contre le coronavirus

en francs, aux prix de 2020

Tableau 1

| Variante | Bénéficiaires potentiels | Facteur conversion | Part | Bénéficiaires | Durée de perception | Jours | Montant journ. | Coûts 3 mois | Coûts 6 mois |
|---|--------------------------|--------------------|------|---------------|-------------------------|-------|----------------|----------------------|----------------------|
| Salariés assurant la garde d'enfants | 1'034'000 | 0.5 | 0.1 | 51'700 | 90 jours ²⁾ | 87 | 150 | 674'685'000 | |
| | 1'034'000 | 0.5 | 0.1 | 51'700 | 180 jours ²⁾ | 177 | 150 | | 1'372'635'000 |
| Travailleurs indépendants assurant la garde d'enfants | 178'000 | 0.5 | 0.1 | 8'900 | | 30 | 150 | 40'050'000 | 40'050'000 |
| Quarantaine | 4'278'000 | 1.0 | 0.01 | 42'780 | | 10 | 150 | 64'170'000 | 64'170'000 |
| Fermeture de petits établissements | 60'000 | 1.0 | 1.0 | 60'000 | 90 jours | 90 | 150 | 810'000'000 | |
| | 60'000 | 1.0 | 1.0 | 60'000 | 180 jours | 180 | 150 | | 1'620'000'000 |
| Total | | | | | | | | 1'588'905'000 | 3'096'855'000 |

Source: estimations de l'OFAS

Notes :

¹⁾ 80 % du revenu mensuel moyen avant la naissance du droit, 196 francs/jour max.

²⁾ Après déduction du délai de carence de trois jours

OFAS 17.3.2020 / Ft, Sap

Bases statistiques :

Salariés

Travailleurs indépendants

Source : SAKÉ 2018

Tous
Familles avec enfants de moins de 15 ans
Tous
Familles avec enfants de moins de 15 ans

3'695'000
1'034'000
583'000
178'000

Anzahl Unternehmen der Rechtsform 1 (ausgewählte NOGA-Codes)

60'000