

03.020

Message
sur la révision de la loi sur les allocations
pour perte de gain (LAPG)
(Augmentation de l'allocation pour les recrues et
adaptations consécutives à l'introduction d'Armée XXI et
à la révision de la législation sur la protection de la population)

du 26 février 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de révision de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2002 P 01.3522 LAPG. Augmentation de l'allocation pour recrues
(N 06.06.02, Engelberger Eduard)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La présente réforme du régime des allocations pour perte de gain entend en premier lieu donner suite à la motion Engelberger, transmise par le Conseil national sous forme de postulat, visant à augmenter l'allocation pour les recrues. Elle propose également d'adapter la LAPG aux réformes de l'armée et de la protection de la population.

La révision porte sur les points suivants:

- les personnes sans enfants qui accomplissent une école de recrues ont droit à une allocation de base uniforme de 43 francs par jour. Ce montant n'est plus adapté aux circonstances actuelles. Comme le proposait la motion Engelberger, les allocations pour recrues sont donc augmentées à 54 francs;*
- lorsque la réforme Armée XXI sera mise en oeuvre, un nouveau modèle de service verra le jour. Les militaires qui effectuent leur service d'une traite (service long) peuvent suivre une instruction ininterrompue. L'introduction d'un taux minimum linéaire pour les cadres en service long durant les périodes de services qui suivent l'instruction de base permettra de compenser les fluctuations des allocations entre les services d'avancement et le service normal subséquent;*
- la réforme Protection de la population XXI prévoit notamment la mise en place d'une instruction de base. Pour des raisons d'égalité de traitement avec les militaires, les personnes engagées dans la protection civile doivent, en matière d'allocations, être assimilées aux recrues durant l'instruction de base.*

Pour le régime des APG, les coûts supplémentaires occasionnés par la présente révision s'élèvent à 30 millions de francs par année.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999, la 6^e révision du régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile a notamment permis d'aménager une allocation de base indépendante de l'état civil, de créer une allocation pour frais de garde et de relever les taux des allocations. Pour les recrues, l'allocation a passé de 31 francs à 43 francs par jour, afin d'améliorer la situation financière des recrues sans enfants. L'idée d'une majoration supplémentaire de cette allocation a été rejetée pour des raisons financières.

1.2 **Classement d'interventions parlementaires**

Le 3 octobre 2001, le Conseiller national Eduard Engelberger a déposé une motion (01.3522) qui demandait qu'à l'entrée en vigueur de la réforme Armée XXI, l'allocation pour les recrues au sens de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG; RS 834.1) soit portée de 20 à 25 % du montant maximal de l'allocation totale. Dans son avis du 30 novembre 2001, le Conseil fédéral a déclaré qu'il était prématuré de décider d'une augmentation de l'allocation pour les recrues, au vu du nombre des interventions parlementaires en cours qui affectaient également le régime des APG, et qu'une telle décision requerrait au préalable une analyse approfondie de l'évolution future des charges du régime des APG, analyse qui, toutefois, ne pouvait être faite avant que le Parlement ne se soit exprimé à leur sujet, et en particulier au sujet de l'initiative parlementaire Triponez. La motion Engelberger a été transmise par le Conseil national le 6 juin 2002 sous forme de postulat. Dans le cadre de la consultation des offices, mais également lors des débats parlementaires sur l'initiative Triponez concernant l'introduction d'une allocation de maternité et l'augmentation de l'allocation de base accordée aux personnes qui font du service, des voix se sont élevées pour que le projet de mise en oeuvre de l'initiative soit complété par la motion Engelberger et par d'autres mesures visant à améliorer la situation des personnes faisant du service. Pour ne pas mettre en péril l'introduction de l'allocation de maternité, le Conseil national a toutefois refusé d'y donner suite. Le Conseil fédéral s'est rallié à cet avis, estimant qu'il convenait d'éviter de charger inutilement l'initiative Triponez. Il a cependant estimé qu'il convenait de donner suite à la motion Engelberger, et que d'autres mesures en matière d'allocations pour perte de gain en faveur des personnes qui font du service étaient nécessaires. Il a dès lors décidé de préparer une révision séparée pour régler ces points.

1.3 Réformes Armée XXI et protection de la population

Les modifications de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; voir le message du 24 octobre 2001 sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire; FF 2002 816) et de la législation sur la protection civile (réforme de la protection de la population XXI, voir le message du 17 octobre 2001 concernant la révision totale de la législation sur la protection civile; FF 2002 1607) ont également des répercussions sur le régime des allocations pour perte de gain. La réduction des jours de service d'instruction, conjuguée à l'abaissement des limites d'âge pour les obligations militaires, devrait avoir des effets bénéfiques sur le budget des APG. Il en va de même pour la protection civile, qui limitera l'obligation de servir aux hommes âgés de 20 à 40 ans. Les personnes qui ont accompli leurs obligations militaires ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile. Enfin, l'effectif actuel d'environ 280 000 personnes sera ramené à 120 000 personnes.

Le 4 octobre 2002, le Conseil national et le Conseil des Etats ont donné leur aval à la réforme de l'armée et à la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. Un référendum a été lancé contre ces deux projets.

1.4 Initiative parlementaire Triponez

Le 20 juin 2001, le conseiller national Pierre Triponez a déposé une initiative parlementaire (01.426 n) visant à modifier la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) afin d'étendre le cercle des bénéficiaires aux mères exerçant une activité lucrative. Une allocation de maternité doit leur être accordée pendant quatorze semaines et correspondre à 80 % du revenu de l'activité exercée avant l'accouchement. Afin de mettre les mères et les personnes qui font du service sur un pied d'égalité, l'auteur préconise simultanément une augmentation de l'allocation de base de tous les ayants droit, sauf pour les recrues, à 80 % du revenu acquis avant le service. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a rendu son rapport et le projet de loi correspondant en date du 3 octobre 2002¹ et a fait sienne la totalité des vœux exprimés par l'auteur de l'initiative. Les dépenses annuelles supplémentaires induites par l'initiative Triponez s'élèvent à 545 millions de francs, dont 483 millions pour l'allocation de maternité et 62 millions pour l'augmentation de l'allocation de base aux personnes faisant du service. Elles devraient être partiellement compensées par des économies d'environ 113 millions de francs découlant de la mise en oeuvre d'Armée XXI.

Le projet de la CSSS-N a été adopté pratiquement tel quel par le Conseil national en date du 3 décembre 2002². Il est actuellement examiné par le Conseil des Etats. L'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2004.

¹ FF 2002 6998

² BO 2002 N 1942

2.3 Droit à l'allocation des conscrits

La réforme Armée XXI prévoit de moderniser le système de recrutement des conscrits. La durée du recrutement est allongée par rapport au régime actuel (un jour) et elle pourra compter jusqu'à trois jours (plus deux jours au maximum pour les examens d'aptitude spéciaux et les examens techniques, soit cinq jours au plus). A la fin du recrutement, les conscrits seront affectés soit à l'armée, soit à la protection civile, ou admis au service civil, voire déclarés inaptes au service.

Pour qu'Armée XXI puisse procéder au recrutement dans les délais utiles, les dispositions sur le recrutement ont dû être mises en oeuvre avant l'entrée en vigueur de la révision de la LAAM (réforme Armée XXI). Celle-ci étant prévue au 1^{er} janvier 2004, le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance sur le recrutement (OREC)⁴ au 1^{er} mai 2002. Par conséquent, dès le 1^{er} janvier 2003 les premiers conscrits sont convoqués au recrutement selon les nouvelles dispositions.

Aux termes de l'OREC, les jours de recrutement sont imputés à la durée totale des services d'instruction. Ils donnent également droit à la solde. Le montant de celle-ci correspond à la solde versée aux recrues. Les dispositions actuelles de la LAPG ne permettent d'induire aucun droit direct aux allocations en faveur des conscrits. Une solution transitoire, qui régleme le droit à l'allocation ainsi que le montant de celle-ci a été adoptée jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme Armée XXI et intégrée dans le règlement du 24 décembre 1959 sur les allocations pour perte de gain (art. 12b RAPG; RS 834.11). Comme cette disposition réglementaire ne constitue pas une base légale suffisante, nous proposons que le droit aux allocations des conscrits soit inscrit dans la LAPG.

2.4 Taux d'allocations des cadres en service long

Armée XXI prévoit la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de service. L'instruction pourra désormais être accomplie d'une seule traite (militaires en service long)⁵. La durée totale du service sera de 300 jours pour les soldats. Elle sera de 430 jours pour les sous-officiers en service long. La possibilité d'effectuer le service sans interruption sera offerte aux soldats ou aux sous-officiers. Conformément aux dispositions de la LAPG, un sous-officier en service long a droit à une allocation pour recrue durant les 49 premiers jours de service, puis à une allocation pour personnes en service d'avancement du 50^e au 259^e jour. Pendant les services d'avancement, les sous-officiers en service long ont droit à une allocation majorée (97 francs aujourd'hui). A partir du 260^e jour et jusqu'à la fin du service, l'allocation est basée sur le revenu moyen acquis avant le service. En termes d'allocations, le régime actuel expose les sous-officiers en service long à de fortes fluctuations. Pour les cadres en service long qui n'ont acquis que des revenus moyens modestes avant le service, ou pour les étudiants, les allocations pour les services d'instruction pourraient être plus élevées que celles versées au cours du service normal subséquent. Ceci peut remettre en cause leur motivation à servir. Quant au service d'avancement normal,

⁴ RS 511.11

⁵ FF 2002 816

ce problème ne se pose pas. En effet, aucune période de service n'est généralement accomplie immédiatement après un paiement de galons.

Le DDPS a lancé les premières écoles en service long le 1^{er} juillet 2001 dans le cadre d'un projet-pilote. Ce projet est limité à début mai 2003. A cette occasion, le montant global des allocations dues selon la LAPG a exceptionnellement fait l'objet d'un mode de versement échelonné, qui permet d'assimiler – en termes d'allocations – un sous-officier en service long à un militaire effectuant une «carrière». Comme la réforme de l'armée va instituer le service d'une traite, cette solution – par ailleurs très complexe dans sa gestion – a fait son temps. Le droit aux allocations des sous-officiers en service long doit être inscrit de manière explicite dans la LAPG. Au terme de leur service d'instruction, les sous-officiers en service long toucheront une allocation minimale linéaire. Ils ne devront cependant pas être mieux traités que les militaires qui n'accomplissent pas leur service d'une traite. C'est la raison pour laquelle le taux minimal de l'allocation qui leur est due a été calculé sur la base de la somme des allocations minimales qui seraient octroyées à un militaire en service long jusqu'au terme de ses périodes de service (école de sous-officiers, paiement des galons et service normal).

2.5 Egalité de traitement des personnes astreintes à la protection civile et des recrues durant l'instruction de base

La future loi sur la protection de la population et sur la protection civile⁶ prévoit un recrutement commun pour l'armée et la protection civile. Après leur affectation à la protection civile, les personnes astreintes suivent d'abord une instruction de base de deux semaines au moins et de trois semaines au plus (art. 33)⁷. Elles sont ensuite convoquées chaque année à des cours de répétition de deux jours au moins et d'une semaine au plus. Les cadres et les spécialistes peuvent être convoqués chaque année à une semaine supplémentaire de cours. Il importe de régler leur droit à l'allocation durant l'instruction de base.

Pour des raisons d'égalité de traitement, l'allocation prévue pour les recrues doit également être accordée aux personnes astreintes à la protection civile durant leur instruction de base. Les personnes qui effectuent un service civil et qui n'ont pas fait d'école de recrues ont en effet aussi droit, pendant le nombre de jours de service civil équivalant à la durée d'une école de recrues (sous le régime actuel, 15 semaines; sous Armée XXI, 18 ou 21 semaines), à la même allocation de base que les recrues. Font exception les personnes astreintes à la protection civile qui ont des enfants, qui bénéficieront, comme les recrues qui ont des enfants et les personnes effectuant un service civil avec enfants, d'une allocation calculée sur le revenu acquis avant le service.

⁶ FF 2002 1607

⁷ FF 2002 6066

2.6 **Commentaire des dispositions**

Art. 1a, al. 2^{bis}

Cette disposition établit le droit à l'allocation des conscrits qui participent au recrutement dans un des centres suisses prévus à cet effet.

Art. 9

En termes de solde, les conscrits sont assimilés aux recrues durant la période de recrutement. Comme celles-ci, ils peuvent prétendre à l'octroi de l'allocation minimale.

Les personnes qui suivent une instruction de base dans la protection civile ont droit à l'allocation minimale durant cette période. Si leur affectation à la protection civile n'intervient qu'une fois l'école de recrues achevée, les dispositions relatives aux allocations dues pendant les services normaux sont applicables. L'accomplissement partiel d'une école de recrues peut, dans certains cas, être pris en compte. Le Conseil fédéral règle les modalités dans l'ordonnance.

Les personnes qui effectuent un service civil et qui n'ont pas fait d'école de recrues continuent à bénéficier, pendant le nombre de jours de service civil équivalant à la durée d'une école de recrues, de la même allocation de base que les recrues.

L'allocation des personnes qui ont des obligations d'entretien à l'égard d'enfants est calculée sur la base du revenu moyen acquis avant le service.

Art. 9a

Cette disposition règle le droit à l'allocation des personnes qui accomplissent leur service sans interruption (personnes en service long). Durant l'instruction de base, les personnes en service long ont droit à l'allocation minimale, exceptées celles qui ont des obligations d'entretien à l'égard d'enfants. Le droit à l'allocation de ces dernières est déterminé sur la base du revenu moyen acquis avant le service.

Après l'instruction de base, les sous-officiers en service long ont droit à une allocation minimale linéaire durant les services d'instruction ultérieurs (école de sous-officiers et service pratique) et les jours de service restants. Partant, on évite qu'un sous-officier en service long ne touche une allocation inférieure une fois le service d'instruction achevé. L'allocation minimale est cependant fixée de telle sorte que les sous-officiers en service long et les autres sous-officiers soient traités de la même manière.

Les sous-officiers en service long qui mettent prématurément, pour une raison quelconque, un terme à leur service d'instruction n'ont pas droit au versement de la différence avec le montant des allocations auxquelles il auraient pu prétendre s'ils n'avaient pas accompli leur service sans interruption.

Art. 11, al. 1

Le relèvement du taux minimal pour les recrues impose le relèvement de celui-ci également durant les autres périodes de service.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1 Conséquences pour l'assurance

Les dépenses supplémentaires découlant de la révision proposée sont estimées à 30 millions de francs, dont 26 millions de francs induits par l'augmentation de l'allocation pour les recrues et 4 millions de francs en raison du relèvement de l'allocation minimale des personnes en service normal. Quant aux dépenses supplémentaires engendrées par la mise en oeuvre de l'initiative Triponez, elles sont de l'ordre de 545 millions de francs, dont 483 millions de francs pour l'allocation de maternité aux mères exerçant une activité lucrative et 62 millions de francs pour le relèvement des allocations de base octroyées aux personnes qui font du service. Par ailleurs, un nouveau transfert de capital en faveur de l'AI, de l'ordre de 1,5 milliard de francs, a été agendé au 1^{er} février 2003, conformément à la décision prise par le Parlement dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS et de la 4^e révision de l'AI. Le fonds des APG dispose actuellement d'une fortune de 3,5 milliards de francs (état fin 2001). Au vu de la totalité des dépenses supplémentaires ci-dessus (transfert de capital compris), un relèvement des cotisations APG de 3 à 4 % ne s'impose pas avant 2007. Un second relèvement, à 5 %, devrait être effectué dès 2010, pour que les réserves du fonds APG ne tombent pas en-dessous du minimum légal, correspondant à la moitié du montant des dépenses annuelles. Le relèvement des cotisations APG de 3 à 4 % en 2007 n'est pas dicté par les dépenses supplémentaires inhérentes aux révisions proposées, mais par l'évolution défavorable des cours de la bourse et la baisse des rendements des placements boursiers durant l'année comptable 2002. Le relèvement à 4 % en 2007 serait nécessaire ne serait-ce que pour la mise en oeuvre de l'initiative parlementaire Triponez. En revanche, le relèvement à 5 % en 2010 est en corrélation directe avec les dépenses supplémentaires découlant de la révision.

3.2 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Le régime des APG est financé exclusivement par les cotisations des assurés (travailleurs, indépendants et non-actifs) et des employeurs. L'employeur qui paie à la personne qui fait du service un salaire pour la période de service peut prétendre au versement d'une allocation équivalente. La présente révision entend garder ce système. Les modifications proposées n'auront donc pas d'effets financiers directs sur la Confédération ou les cantons, si ce n'est en leur qualité d'employeurs. Ceux-ci ne seront toutefois touchés que lors du relèvement des cotisations APG.

Les modifications proposées n'auront pas non plus d'incidence sur le personnel de la Confédération.

4 Rapports avec le droit européen et international

L'allocation pour perte de gain en faveur des personnes qui font du service ne fait pas partie des risques réglés par le droit international en matière de sécurité sociale et peut donc être aménagée sans contrainte aucune.

5 Constitutionnalité

Les modifications de la LAPG se fondent sur les art. 59, al. 1, 2 et 4, 61, al. 3 et 4, et 68, de la Constitution⁸.

6 Rapport avec la LPGA

La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Le régime des APG est soumis à la LPGA. Les modifications de la LAPG proposées dans le cadre de la présente révision sont toutes conformes à la LPGA.

⁸ RS 101

⁹ RS 830.1

Tableau 1

Evolution du compte d'exploitation des APG de 1995 à 2001

Année	Montant max. de l'allocation totale	Taux cotis. salarié	Recettes (en millions fr.)	Dépenses (en millions fr.)	Solde (en millions fr.)	Etat fonds (en millions fr.)
1995	205	0,3 %	860	621	239	4357
1996	205	0,3 %	878	621	256	4613
1997	205	0,3 %	969	582	387	5000
1998	205	0,3 %	808	558	251	3051
1999	205/215 ¹	0,3 %	844	631	213	3263
2000	215	0,3 %	872	680	192	3455
2001	215	0,3 %	813	694	120	3575

¹ Entrée en vigueur de la 6^e révision des APG le 1^{er} juillet 1999: entre autres, élévation du montant maximal de 205 à 215 francs.

Source: Statistique des assurances sociales suisses 2002, p. 189 s.

Compte financier des APG**Armée XXI, initiative Triponez et motion Engelberger**

Montants en millions de francs

au prix de 2002

Année	Dépenses		Recettes		Etat du fonds APG	
	Total	Cotisations	Intérêts*	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
2001	694	774	39	119	3575	515
2002	730	796	-100	-34	3541	485
2003	722	808	76	162	2177 ¹	301
2004	1208 ²	848	64	-296	1848	153
2005	1215	859	54	-302	1519	125
2006	1304	869	42	-393	1103	85
2007	1297	1166 ³	33	-98	984	76
2008	1315	1179	28	-108	857	65
2009	1318	1192	24	-102	738	56
2010	1393	1504 ⁴	23	134	857	62
2011	1400	1517	26	143	983	70
2012	1404	1531	30	157	1121	80
2013	1403	1545	34	176	1275	91
2014	1481	1558	37	114	1364	92
2015	1486	1573	40	127	1464	99
2016	1497	1586	43	132	1568	105
2017	1507	1599	46	138	1675	111
2018	1593	1612	48	67	1710	107
2019	1603	1623	49	69	1745	109
2020	1610	1634	50	74	1785	111

* 2002: estimation revue en raison de l'évolution de la bourse

1 1^{er} février 2003: transfert d'un capital de 1500 mio de fr. des APG à l'AI2 1^{er} janvier 2004: Armée XXI, initiative Triponez et motion Engelberger3 1^{er} janvier 2007: augmentation du taux des cotisations à 0,4 %4 1^{er} janvier 2010: augmentation du taux des cotisations à 0,5 %

Prévisions concernant l'évolution économique en %

	2002	2003	2004 à 2006	dès 2007
Salaires	2,5	2,5	2,5	3,0
Prix	0,9	1,3	1,5	2,0