

Commentaire de la modification du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG)

du 10 juin 2010

Relèvement de durée limitée du taux de cotisation

Remarques introductives

Les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité versées conformément à la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) sont actuellement financées par des cotisations sur le revenu de l'activité lucrative représentant un total de 0,3 %. En cas d'activité salariée, le financement est paritaire. A l'instar de l'AVS, le régime des APG dispose d'un fonds de compensation. La LAPG contient à l'art. 28 la règle de base selon laquelle le fonds ne doit pas être inférieur à la moitié du montant des dépenses annuelles. La version modifiée de l'art. 28 LAPG, liée à la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité du 13 juin 2008 (FF 2008 4762) et dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2011 (voir Iv. pa. 09.498 sur la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité. Modification du 19 mars 2010, FF 2010 1837) contient une disposition semblable : « Les avoirs du fonds en liquidités et en placements ne doivent pas, en principe, être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles. » Compte tenu du fait que les exigences en matière de liquidités ont été accrues, la nouvelle réglementation requiert, d'un point de vue comptable, plus de capital.

Longtemps, les recettes du régime des APG ont été supérieures aux dépenses. La nécessité de relever le taux des cotisations s'est toutefois déjà dessinée lors de la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG) du 3 octobre 2003, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005, qui prévoyait une hausse des prestations (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, création de l'assurance-maternité). Le Conseil fédéral l'avait déjà signalée dans son avis du 6 novembre 2002 à propos de l'initiative parlementaire 01.426 Triponez Pierre « Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative » (FF 2003 1032) et dans son message du 26 février 2003 sur la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (FF 2003 2595, 2603). En outre, dans son commentaire sur la votation populaire du 26 septembre 2004, le Conseil fédéral a donné des informations sur les coûts supplémentaires qui en résultent et a laissé entrevoir un relèvement du taux de cotisation de 0,1 point pour les salariés comme pour les employeurs deux à trois ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Ce relèvement ne s'avère nécessaire que maintenant en raison du fait que la situation a évolué d'une manière plus positive que prévu au départ. En conséquence, le Conseil fédéral a annoncé le relèvement nécessaire du taux de cotisation au régime des APG à partir de 2011 dans ses objectifs pour l'année 2010 (cf. mesures liées à l'objectif 9 : réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité, décision du 4 novembre 2009). Sans moyens supplémentaires, le régime des APG sera insolvable dans le courant de l'année 2011. Un relèvement des cotisations est ainsi impératif dans la mesure où, à la différence de l'assurance-chômage, les dépenses des APG ne varient pas en fonction des évolutions conjoncturelles et où aucune base légale ne permet au régime de contracter un prêt auprès de la Confédération pour assurer son financement. Le relèvement du taux de cotisation de 0,2 point en tout (de 0,3 % à 0,5 %) doit, dans un premier temps, être limité à une durée de cinq

ans (soit jusqu'au 31 décembre 2015) afin de garantir que les prescriptions légales sur les avoirs du fonds de compensation en liquidités soient à nouveau remplies à la fin 2014. Après l'assainissement, le Conseil fédéral effectuera une réévaluation de la situation sur la base des évolutions concrètes intervenues entretemps et des perspectives disponibles à ce moment là.

Cadre légal pour le relèvement du taux de cotisation au régime des APG

Outre l'art. 28 LAPG qui règle les principes du fonds, la loi fixe également à l'art. 27 les conditions générales s'appliquant aux cotisations. Son al. 2 charge le Conseil fédéral d'établir leur montant en veillant à ce que :

- a. les dispositions sur le fonds de l'art. 28 soient respectées, en particulier le principe selon lequel l'état du fonds (les avoirs du fonds en liquidités et en placements) ne doit pas, en principe, être inférieur à 50 % des dépenses annuelles;
- b. la cotisation perçue sur le revenu d'une activité lucrative soit de 0,5 pour cent au maximum;
- c. les cotisations des indépendants et des assurés sans activité lucrative soient échelonnées de la même manière que les cotisations dues à l'AVS, selon un barème dégressif appliquant le même rapport que celui valable pour l'AVS ;
- d. la cotisation des assurés n'exerçant aucune activité lucrative corresponde à leur condition sociale, la limite légale supérieure de la cotisation maximum se situant à 500 francs alors que le maximum de 15 francs mentionné pour la cotisation minimum peut être dépassé (voir ci-dessous le commentaire de l'art. 36, al. 2, RAPG).

Commentaire détaillé de l'art. 36 RAPG

La règle de base en relation avec le taux de cotisation se trouve à l'art. 36 RAPG. La teneur de la nouvelle disposition est identique à celui du texte de l'actuel règlement mais contient toutefois les nouveaux taux de cotisations et valeurs-limites applicables.

Al. 1

Pour pouvoir continuer de servir les prestations en cours tout en remplissant les exigences légales de l'art. 28 LAPG concernant les avoirs du fonds qui doivent être suffisants à hauteur de la moitié des dépenses annuelles, il faut augmenter le taux de cotisation actuellement fixé à 0,3 pour cent du revenu de l'activité lucrative par la première phrase de l'al. 1 au taux maximal autorisé par le législateur de 0,5 pour cent. Les calculs justifiant cette modification sont décrits dans l'annexe 1.

L'art. 36, al. 1 contient une prescription supplémentaire concernant la cotisation susmentionnée due sur le revenu de l'activité lucrative: il s'agit du « barème dégressif » applicable aux indépendants ayant un bas revenu et aux salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (ANOBAG). Au moyen des tables des cotisations on tient compte de la prescription légale de l'art. 27 LAPG. En raison du relèvement du taux de cotisation « normal » de 0,3 à 0,5 pour cent, les valeurs actuelles du barème dégressif doivent également être relevées afin que les proportions soient respectées (pour le calcul, voir l'annexe 2).

Al. 2

L'al. 2 règle les cotisations des personnes sans activité lucrative. Celles-ci se montent actuellement entre 14 et 300 francs. Elles se situeront dorénavant entre 23 et 500 francs. Que la cotisa-

tion minimum des personnes sans activité lucrative soit supérieure aux 15 francs prévus dans la loi se justifie comme suit :

L'art. 27, al. 2, LAPG fixe une limite supérieure aussi bien pour la cotisation minimum de 15 francs que pour la cotisation maximum de 500 francs. Toutefois, seul le plafond de 500 francs importe puisque la 1^{ère} phrase de cette disposition de la LAPG renvoie de manière générale aux dispositions de la LAVS et que sa dernière phrase précise encore que l'art. 9^{bis} LAVS est applicable par analogie. Or, l'art. 9^{bis} LAVS prévoit que l'adaptation des cotisations minimum à l'indice des rentes selon l'art. 33^{ter} LAVS. Le renvoi à l'art. 9^{bis} LAVS figurant à l'art. 10, al. 1, LAVS a pour conséquence que cette disposition s'applique aussi à l'adaptation de la cotisation minimum des personnes sans activité lucrative. Ainsi, en partant d'une cotisation minimum autorisée de 15 francs (en application de la 5^e révision de la LAPG, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1988) et en tenant compte de l'évolution de l'indice des rentes, la cotisation minimum se monte à 23 francs. De manière identique à la situation se présentant dans l'AVS où la cotisation minimum pour les assurés sans activité lucrative est de 324 francs dans la loi (art. 10, al. 1, LAVS) et de 382 francs dans le règlement (art. 28 RAVS), la cotisation minimum fixée dans le règlement sera supérieure au montant défini dans la loi alors que la cotisation maximum correspondra encore au plafond défini dans la loi. La cotisation maximum fixée dans le règlement exploitera ainsi toute la marge de manœuvre prévue par la loi (pour le détail du calcul, voir l'annexe 3).

Modification de l'ordonnance 09, entrée en vigueur et renvoi à d'autres modifications possibles

La modification supplémentaire de l'ordonnance 09 du 26 septembre 2008 sur les adaptations à l'évolution des salaires et des prix dans le régime de l'AVS, de l'AI et des APG (ordonnance 09, RS 831.108) prévue au ch. II est purement formelle puisque la cotisation minimum des personnes sans activité lucrative y est également relevée.

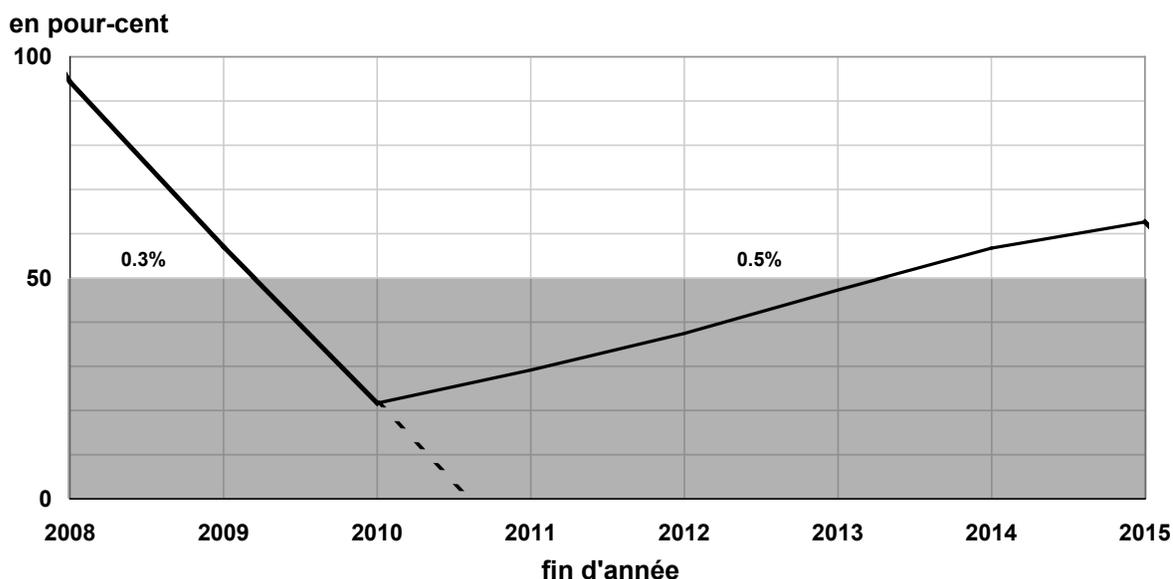
Au ch. III, la validité de la nouvelle règle applicable au taux de cotisation est limitée à fin 2015. Le Conseil fédéral procédera en temps voulu à une nouvelle évaluation de la situation. L'entrée en vigueur de cette modification est prévue pour le 1^{er} janvier 2011. Il faut toutefois noter que du point de vue de la teneur de l'art. 36, al. 1, RAPG il ne s'agit que de l'adaptation des taux de cotisation. L'échelonnement des revenus (encore) utilisé dans l'actuelle proposition (colonne de gauche et colonne centrale du tableau) connaîtra probablement une modification supplémentaire au 1^{er} janvier 2011 en raison du lien unissant le régime des APG à l'AVS. En effet, les limites actuelles des barèmes dégressifs sont fixées à l'art. 1 de l'ordonnance 09. Or, en automne 2010, le Conseil fédéral devrait remplacer celle-ci par une nouvelle au 1^{er} janvier 2011, conformément à l'adaptation périodique des rentes à l'évolution des salaires et des prix prévue à l'art. 33^{ter}, al. 1, LAVS et à celle qui s'ensuit pour les montants maximum et minimum du barème dégressif (art. 9^{bis} LAVS). Pour des raisons de coordination, les modifications d'ordonnance relevant des différentes assurances sociales concernées, y compris dans le régime des APG, entraînées par ces changements seront décidées simultanément. En conséquence, la modification de l'ordonnance 09 prévue au ch. II deviendra sans objet.

Nécessité de relever le taux de cotisation APG en 2011

Le graphique suivant montre l'évolution des avoirs du fonds APG (« en liquidités et en placements » au sens du règlement valable à partir de 2011), en pour cent des dépenses annuelles, dans le cas où le taux de cotisation APG est relevé de 0,2 point, à 0,5 % de 2011 à fin 2015. Après l'assainissement, le Conseil fédéral devra de nouveau décider du taux de cotisation des APG en fonction de l'évolution concrète et réelle qui se sera présentée jusque là.

Sans recettes supplémentaires, le régime des APG deviendrait insolvable en 2011. A la différence de l'assurance-chômage, ses dépenses ne varient pas en fonction de la conjoncture et aucune base légale ne lui permet de contracter un prêt auprès de la Confédération pour assurer son financement.

**Avoirs du fonds APG en liquidités et en placements
en pour-cent des dépenses annuelles
selon le taux de cotisation APG appliqué**



Fin 2009, 1009 millions de francs figuraient au compte de capital du régime des APG, alors que les dépenses s'élevaient à 1535 millions. Les réserves (liquidités et placements) étaient estimées à 876 millions de francs, ce qui représentait encore environ 57 % des dépenses annuelles (indicateur déterminant pour évaluer la solvabilité du fonds selon la méthode d'évaluation en vigueur). Fin 2010, les réserves devraient se situer à 337 millions de francs et les dépenses à 1556 millions, ce qui donne un rapport de 22 %. Par conséquent, pour pouvoir continuer de financer les prestations APG, il est nécessaire de relever le taux de cotisation APG.

Un taux de cotisation de 0,26 % suffirait pour couvrir les dépenses dues aux allocations en cas de service et un taux de cotisation de 0,21 % pour couvrir les allocations de maternité. Au total, les recettes nécessaires équivalent à 0,47 % des revenus de l'activité lucrative. Un taux de cotisation APG relevé à 0,5 % – maximum autorisé par la LAPG – à partir de 2011 permet de garantir le financement des prestations et de reconstituer les avoirs du fonds APG. Ainsi, en l'espace de quatre ans, ses liquidités et ses placements atteindront à nouveau la limite de 50 % des dépenses annuelles, comme la loi le prévoit.

Budget des APG

Décompte 2009 - Scénario A-00-2005

Montants en millions de francs

aux prix de 2010

Année	Dépenses				Recettes			Résultat de répartition	Compte de capital des APG				
	Service	Taux de cotisation pour rétablir l'équilibre, en pour-cent des salaires	Maternité	Taux de cotisation pour rétablir l'équilibre, en pour-cent des salaires	Total	Cotisations 1)	Produit des placements		Total	Variation annuelle	Etat en fin d'année	Liquidités	Liquidités en pour-cent des dépenses
2004	550	0.20	0	0.00	550	818	138	956	268	406	2'680	2'632	479
2005	667	0.24	175	0.06	842	835	189	1'024	-7	182	2'862	2'789	331
2006	771	0.27	550	0.19	1'321	864	136	1'000	-457	-321	2'541	2'426	184
2007	769	0.25	567	0.19	1'336	907	31	938	-429	-398	2'143	2'027	152
2008	827	0.26	611	0.19	1'438	950	-174	776	-488	-662	1'481	1'356	94
2009	856	0.26	679	0.21	1'535	980	81	1'061	-555	-474	1'009	876	57
2010	869	0.26	687	0.21	1'556	996	23	1'019	-560	-537	473	337	22
2011	875	0.26	689	0.21	1'564	1'673	14	1'687	109	123	592	456	29
2012	877	0.26	696	0.20	1'573	1'697	18	1'715	124	142	726	589	37
2013	873	0.25	703	0.20	1'576	1'720	23	1'743	144	167	882	745	47
2014	870	0.25	726	0.21	1'596	1'742	28	1'770	146	174	1'044	905	57
2015	917	0.26	735	0.21	1'652	1'769	33	1'802	117	150	1'178	1'035	63

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

1) taux de cotisation APG: 2011-2015: 0,5%

Année	2010	2011	2012-2014	dès 2015
Indice des salaires (ISS)	0,8	0,6	2,0	2,3
Changement structurel	0,2	0,2	0,2	0,2
Prix	0,8	0,7	1,5	1,5

OFAS / 24.3.2010

Adaptation de durée limitée du barème dégressif en fonction de celle du taux de cotisation prévue à l'art. 36, al. 1, RAPG

Le taux plein de la cotisation APG sur le revenu passe, dans un premier temps et pour une durée de 5 ans, de 0,3 % à 0,5 %.

En vertu de la prescription légale de l'art. 27, al. 2, LAPG, les cotisations APG calculées selon le barème dégressif sont échelonnées de la même manière que les cotisations AVS. Or, les art. 8 LAVS et 21 RAVS précisent que le barème dégressif des cotisations AVS, qui s'applique aux personnes exerçant une activité indépendante, prend pour base le taux plein de cotisation de 7,8 % et l'abaisse jusqu'à 4,2 % pour les bas revenus. Le taux de cotisation au régime des APG sera donc calculé en pour cent du taux appliqué pour les cotisations AVS mais dans un rapport de 0,5 % à 7,8 %¹. Cela donne le tableau suivant:

Revenu annuel d'une activité lucrative, en francs		Taux de la cotisation AVS, en pour cent du revenu selon l'art. 21, al. 1, RAVS	Taux de la cotisation APG, en pour cent du revenu ancien	Taux de la cotisation APG, en pour cent du revenu nouveau
d'au moins	mais inférieur à			
9 200	16 000	4,2	0,162	0,269
16 000	20 300	4,3	0,165	0,276
20 300	22 600	4,4	0,169	0,282
22 600	24 900	4,5	0,173	0,288
24 900	27 200	4,6	0,177	0,295
27 200	29 500	4,7	0,181	0,301
29 500	31 800	4,9	0,188	0,314
31 800	34 100	5,1	0,196	0,327
34 100	36 400	5,3	0,204	0,340
36 400	38 700	5,5	0,212	0,353
38 700	41 000	5,7	0,219	0,365
41 000	43 300	5,9	0,227	0,378
43 300	45 600	6,2	0,238	0,397
45 600	47 900	6,5	0,250	0,417
47 900	50 200	6,8	0,262	0,436
50 200	52 500	7,1	0,273	0,455
52 500	54 800	7,4	0,285	0,474
54 800		7,8	0,3	0,5

Remarque : les limites du barème dégressif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009 (9200 francs et 54 800 francs) sont obtenues sur la base de l'indice des rentes AVS de 207,3 (rente minimale de 1140 francs). Conformément à l'art 9bis LAVS (en lien avec l'art. 33^{ter} LAVS), le Conseil fédéral pourra les adapter à l'évolution des salaires et des prix pour le 1^{er} janvier 2011.

¹ Exemple : pour un revenu annuel de 35 000 francs, le taux de cotisation AVS est de 5,3 % et le taux de cotisation APG correspond aujourd'hui à $5,3 \% \times 0,3 \% / 7,8 \% = 0,204 \%$ (arrondi). Le taux correspondant au nouveau calcul est le suivant : $5,3 \% \times 0,5 \% / 7,8 \% = 0,340 \%$.

Relèvement de durée illimitée du taux de cotisation des personnes sans activité lucrative (art. 36, al. 2, RAPG)

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la cotisation APG minimum des personnes sans activité lucrative est de 14 francs. Ce montant est calculé, d'une part, sur la base de la limite inférieure du barème dégressif des cotisations AVS adaptée à la rente minimum AVS et, d'autre part, sur la base d'un taux de cotisation APG de 0,3 %. Avec le relèvement du taux de cotisation APG à 0,5 %, sans modification des limites du barème dégressif, la cotisation minimale APG atteint 23 francs.

La cotisation maximale dépend uniquement du taux de cotisation et passe de 300 francs, avec un taux de 0,3 % actuellement, à 500 francs, avec un taux de 0,5 %.

Rappel des faits:

En 1988, lors de l'entrée en vigueur de la 5^e révision des APG, le taux de cotisation APG a été abaissé de 0,6 % à 0,5 %. L'art. 27, al. 2, LAPG précisait que la cotisation minimum ne pourrait être supérieure à 15 francs (le taux plein de la cotisation APG étant de 0,5 %). Ce montant a été obtenu comme suit:

La rente minimale AVS s'élevait alors à 750 francs (elle est actuellement de 1140 francs). Dans le barème dégressif des cotisations, la limite inférieure du revenu annuel était de 6100 francs. La cotisation prélevée sur un revenu inférieur, n'excédant donc pas 6000 francs, équivalait à la moitié d'une cotisation calculée à taux plein (6000 francs x 0,25 %), soit 15 francs. La cotisation minimum équivaut aujourd'hui à la moitié d'une cotisation calculée à taux plein (0,3 %) d'un revenu de 9100 francs (9100 francs x 0,15 %), soit 14 francs. Lorsque le taux sera relevé à 0,5 % en 2011, elle sera de 23 francs (9100 francs x 0,25 %).

Quant à la cotisation maximum, elle était, en 1988, de 500 francs (actuellement 300 francs). Ce montant correspondait à la cotisation prélevée selon le taux en vigueur à cette époque (0,5 %) sur un compte individuel de 100 000 francs pour les personnes sans activité lucrative. Ce maximum sera donc à nouveau de 500 francs en 2011 pour un compte de 100 000 francs au Registre des comptes individuels, si le taux est relevé à 0,5 %.

La cotisation minimum totale AVS/AI/APG d'actuellement 460 francs (382 + 64 + 14 francs, correspondant aux taux respectifs de 8,4 %, 1,4 % et 0,3 %) passe ainsi à 469 francs (382 + 64 + 23 francs). Quant à la cotisation maximum totale AVS/AI/APG d'actuellement 10 100 francs (8400 + 1400 + 300 francs), elle passe à 10 300 francs (8400 + 1400 + 500 francs). On relèvera là aussi que cette adaptation du taux de cotisation APG n'est mise en relation qu'avec le taux plein de cotisation. Le montant des cotisations pour 2011 ne devrait être fixé qu'en automne 2010, en fonction de l'évolution des salaires et des prix.