



21 octobre 2020

Modification du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG)

Dispositions d'exécution relatives au congé de paternité de deux semaines

Commentaire

Tables des matières

1	Contexte	3
2	Entrée en vigueur du congé de paternité de deux semaines	3
3	Commentaire des dispositions	4
3.1	Règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG).....	4
3.2	Ordonnance 21 sur les adaptations à l'évolution des salaires et des prix dans le régime de l'AVS, de l'AI et des APG.....	7
4	Conséquences	7
4.1	Conséquences financières	7
4.2	Conséquences pour les organes d'exécution	7

1 Contexte

L'initiative populaire fédérale « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille » (18.052), qui vise à ce que la Confédération inscrive dans la loi le droit à un congé de paternité rémunéré d'au moins quatre semaines, financé par le régime des allocations pour perte de gain (APG), a été déposée le 4 juillet 2017.

Le 21 août 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet indirect¹ sous la forme d'une initiative parlementaire (18.441). Le Parlement l'a adopté en vote final le 27 septembre 2019 (FF 2019 6501).

Ce contre-projet indirect propose l'instauration d'un congé de paternité rémunéré de deux semaines pouvant être pris par le père exerçant une activité lucrative sous la forme de journées ou en bloc dans les six mois suivant la naissance de son enfant. L'allocation correspond à 80 % du salaire (mais à 196 francs par jour au maximum) et elle est régie, comme l'allocation de maternité, par la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG).

L'initiative populaire a été retirée entre-temps, sous condition, par déclaration du 3 octobre 2019². Le retrait conditionnel prend effet dès que le Conseil fédéral a officiellement confirmé, en cas de référendum, l'acceptation du contre-projet par le peuple (validation du résultat de la votation). La votation populaire a eu lieu le 27 septembre 2020 et le peuple a accepté l'introduction d'un congé de paternité indemnisé de deux semaines à 60,34 %.

Les modifications apportées aux dispositions de loi par l'instauration d'une allocation de paternité nécessitent aussi des modifications au niveau du règlement. C'est pourquoi certaines dispositions d'exécution sont adaptées ou édictées dans le RAPG. Ces modifications consistent pour l'essentiel à préciser les dispositions qui aujourd'hui ne s'appliquent qu'aux mères pour qu'elles concernent aussi les pères. Le financement de l'allocation de paternité nécessite en outre que le taux de cotisation aux APG soit porté de 0,45 % à 0,5 %, ce qui implique une modification de l'art. 36 RAPG, mais aussi de l'ordonnance 21 sur les adaptations à l'évolution des salaires et des prix dans le régime de l'AVS, de l'AI et des APG.

2 Entrée en vigueur du congé de paternité de deux semaines

La modification de la loi introduisant un congé de paternité de deux semaines indemnisé par le régime des allocations pour perte de gain (APG) a été acceptée lors de la votation populaire du 27 septembre 2020. Cela implique que le Conseil fédéral doit désormais fixer la date d'entrée en vigueur de cet acte. Cette modification peut ainsi entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, tout comme les dispositions d'exécution afférentes. Dans la mesure où les actes doivent en principe entrer en vigueur le plus rapidement possible, la modification de la loi sur les allocations perte de gain qui introduit le congé de paternité de deux semaines ainsi que les dispositions d'ordonnance y relatives peuvent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

¹ Conformément à l'art. 73a, al. 2, LDP, le Conseil fédéral utilise le terme de « contre-projet indirect », car le projet présenté est une proposition au niveau de la loi.

² FF 2019 6509

3 Commentaire des dispositions

3.1 Règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG)

Titre précédant l'art. 23

Le titre doit être complété, du fait que ce chapitre contient désormais aussi les règles applicables à l'allocation de paternité.

Art. 23 Naissance du droit

L'al. 1 correspond à la let. a actuelle. Comme pour la mère, le droit du père à l'allocation naît indépendamment de la durée de la grossesse, lorsque la mère accouche d'un enfant viable.

L'al. 2 correspond à la let. b actuelle. La modification précise que cet alinéa ne s'applique qu'à la mère. En effet, le père n'a pas droit à l'allocation si l'enfant est mort-né, respectivement son droit s'éteint si l'enfant décède (art. 16j, al. 3, let. d, LAPG).

Art. 24, titre et al. 1, phrase introductive et let. a

Le père peut prendre le congé de paternité dans les six mois qui suivent la naissance de l'enfant. Il dispose ainsi d'une certaine flexibilité dans le choix du moment où il le prend. C'est pourquoi la phrase introductive et la let. a sont précisées, car la disposition qui règle l'ajournement ne doit s'appliquer qu'à la mère.

Art. 25 Extinction du droit de la mère

Cette disposition est inchangée sur le plan matériel. Il est simplement précisé qu'elle ne s'applique qu'à la mère. Comme le congé de paternité de deux semaines a été conçu dans la loi de telle sorte que le père ne soit pas contraint de le prendre en bloc, la reprise du travail ne peut pas, dans son cas, motiver l'extinction du droit à l'allocation.

Art. 26, titre et phrase introductive

La réglementation actuelle continue de s'appliquer. La disposition est simplement adaptée sur le plan rédactionnel pour qu'elle concerne aussi le père.

Art. 28, titre et phrase introductive

La réglementation actuelle continue de s'appliquer. La disposition est simplement adaptée sur le plan rédactionnel pour qu'elle concerne aussi le père.

Art. 28a Prise en compte des périodes de service

Une personne qui ne remplit pas la condition des cinq mois au moins d'exercice d'une activité lucrative (art. 16b, al. 1, let. b ou 16i, al. 1, let. c, LAPG) parce qu'elle a servi au moment de la naissance dans l'armée ou le service civil doit également avoir droit à l'allocation. Il s'agit en règle générale de services d'une certaine durée, par ex. école de recrues, service en bloc, service d'avancement ou service civil long. C'est pourquoi une nouvelle disposition est inscrite dans le règlement. Elle prévoit que tant les périodes d'exercice d'une activité lucrative que les périodes de service donnant droit aux APG sont prises en compte pour permettre aux personnes concernées de remplir cette condition.

Art. 29, titre et al. 2

Le législateur a chargé le Conseil fédéral d'édicter des dispositions plus détaillées sur les conditions auxquelles un père au chômage a droit à l'allocation de paternité.

L'ancien alinéa, qui réglementait le droit à l'allocation des mères au chômage, devient l'al. 1. L'al. 2 est nouveau et règle le droit à l'allocation des pères au chômage. Ces derniers, tout comme les mères actuellement, ont droit à l'allocation de paternité s'ils percevaient des indemnités de l'assurance-chômage (art. 29, al. 2, let. a, RAPG) ou s'ils effectuaient un service

pour lequel ils percevaient une APG (art. 29, al. 2, let. b, RAPG) au moment de la naissance de l'enfant. L'art. 29, al. 2, let. b, RAPG ne s'applique qu'aux pères qui effectuaient un service au moment de la naissance. Cette réglementation a été reprise de la disposition actuellement en vigueur pour les mères. D'après le droit en vigueur, celles-ci ont droit à l'allocation si, au moment de la naissance, elles remplissent la condition de la période de cotisation nécessaire prévue par la LACI. Il n'est pas nécessaire qu'elles soient inscrites au chômage. Cette disposition avait été instaurée spécialement pour les mères, car on ne voulait pas exiger d'elles qu'elles doivent s'inscrire au chômage à un stade avancé de leur grossesse (exemple : cas d'un contrat de durée déterminée qui se termine durant la grossesse).

Cette règle n'est pas reprise telle quelle pour les pères, car il n'y a aucune raison de libérer le futur père, pendant la grossesse de la mère, de l'obligation de déposer une demande d'indemnités de chômage. Il n'y a d'exception que pour les pères au chômage qui, au moment de la naissance de l'enfant, effectuaient un service pour lequel ils percevaient une APG. En effet, comme ils ne peuvent pas être placés durant un service relativement long, les mêmes règles doivent s'appliquer à eux qu'aux mères au chômage qui ne touchaient pas d'indemnité de chômage avant la naissance de l'enfant.

Art. 30 Mères et pères en incapacité de travail

La compétence de réglementation accordée par le Conseil fédéral vaut aussi pour les pères qui sont en incapacité de travail pour des raisons de santé : les mêmes règles doivent s'appliquer dans leur cas que celles valables aujourd'hui pour les mères. C'est pourquoi le titre, la phrase introductive de l'al. 1 et l'al. 2 sont adaptés sur le plan rédactionnel afin que la disposition soit aussi applicable aux pères.

Art. 31, titre, al. 1, phrase introductive et let. e, et al. 2 et 3

La réglementation actuelle continue de s'appliquer. La phrase introductive de l'al. 1 et, dans la version allemande, la let. e de cet alinéa sont adaptées sur le plan rédactionnel pour qu'elles concernent aussi les pères. La modification de la let. e opérée dans la version française corrige uniquement une faute d'orthographe.

L'al. 2 est nouveau ; il précise que l'allocation versée à la mère et celle versée au père sont calculées séparément sur la base du revenu de chacun des parents.

Le nouvel al. 3 correspond à l'al. 2 actuel.

Art. 32 Allocation de la mère ou du père exerçant une activité indépendante

La réglementation actuelle continue de s'appliquer. La disposition est simplement adaptée sur le plan rédactionnel pour qu'elle concerne aussi les pères ayant le statut d'indépendant.

Art. 33 Allocation de la mère ou du père exerçant à la fois une activité salariée et une activité indépendante

Le titre doit être adapté, car la disposition s'applique désormais aussi aux pères.

Actuellement, la disposition renvoie à l'art. 30, ce qui est faux. Il y a en fait lieu de renvoyer à l'art. 31. Le renvoi est donc corrigé en conséquence. D'un point de vue matériel, la disposition ne change pas.

La version française doit également être modifiée comme suit : comme elle parle aujourd'hui de « l'allocation revenant à la mère », elle doit être étendue pour inclure le père. La version allemande et la version italienne n'ont pas besoin d'être modifiées, car elle ne parlent que de « l'allocation ».

Art. 34 Caisse de compensation compétente

Le contenu de l'art. 34 actuel est scindé en deux nouveaux articles, car sinon il deviendrait trop lourd. C'est pourquoi la compétence de la caisse de compensation est réglée à l'art. 34, tandis que les règles relatives aux attestations sont définies dans le nouvel art. 34a.

L'actuel art. 34, al. 1, renvoie à l'art. 19 RAPG pour ce qui est de la compétence. Les règles de compétence sont pour la plupart reprises, avec une différence pour les pères.

Pour le dépôt de la demande et pour la fixation et le paiement de l'allocation de maternité, la caisse de compensation compétente reste celle qui percevait les cotisations de la mère au moment de la naissance de l'enfant. Cela est dorénavant réglé à la nouvelle let. a.

La let. b règle la compétence de la caisse de compensation pour l'allocation de paternité. Pour les pères, seule une caisse est compétente pour le dépôt de la demande et pour la fixation et le paiement de l'allocation. Cette règle est applicable, même lorsqu'il y a un changement de caisse durant le délai-cadre. Comme la demande d'allocation de paternité ne peut être présentée qu'une fois que le congé a été pris dans son intégralité, il faut que la caisse de compensation compétente soit celle qui percevait les cotisations le dernier jour du congé.

La let. c s'applique aux mères et aux pères qui ne sont plus obligatoirement assurés à l'AVS. Il s'agit en particulier de frontalières et de frontaliers qui auraient dû renoncer à l'exercice de leur activité lucrative ou l'interrompre pour cause de maladie ou d'accident.

L'al. 2 renvoie à l'art. 19, al. 2 et 3. Les règles actuellement applicables aux mères sont ainsi également valables pour les pères.

Art. 34a Attestations

L'al. 1 correspond à l'art. 34, al. 2, actuel. Il est déplacé dans le nouvel art. 34a et adapté sur le plan rédactionnel pour être également applicable aux pères. En outre, il précise que c'est l'employeur pour qui le père travaillait au moment de la naissance qui atteste le montant du salaire déterminant sur le formulaire de demande.

L'al. 2 correspond à l'art. 34, al. 3, actuel. Il est déplacé dans le nouvel art. 34a, et adapté sur le plan rédactionnel pour être également applicable aux pères.

L'al. 3 dispose que l'employeur ou la caisse de chômage du père doivent attester sur le formulaire de demande les jours pendant lesquels le père a pris son congé de paternité.

Art. 35, al. 2 à 5

Il ne peut y avoir de versement mensuel que pour l'allocation de maternité. C'est pourquoi l'al. 2 est précisé pour qu'il ne s'applique qu'aux mères.

Le nouvel al. 3 est introduit sur la base de l'art. 17 LAPG. Afin de faciliter l'application, l'allocation de paternité est versée en une seule fois, après que le père a pris l'intégralité du congé. Si son droit à l'allocation s'éteint avant qu'il ait pu prendre le nombre maximal de jours de congé, par exemple parce que le délai-cadre est échu ou que l'enfant est décédé (art. 16j, al. 3, LAPG), l'allocation est versée pour le nombre de jours de congé pris.

La compensation est réglée actuellement dans la deuxième phrase de l'al. 2. Cette règle est déplacée dans un nouvel al. 4, mais elle ne change matériellement pas.

L'al. 3 actuel devient l'al. 5. D'un point de vue matériel, il reste inchangé.

Art. 36 Taux des cotisations

Conformément à l'art. 27, al. 2, LAPG, le Conseil fédéral établit par voie d'ordonnance le montant des cotisations APG jusqu'à une limite maximale de 0,5 %. Afin de financer le congé de paternité, le taux de cotisation APG augmente pour passer de 0,45 % à 0,5 %.

Les cotisations des personnes assurées obligatoirement, qui sont calculées selon le barème dégressif, sont échelonnées de la même manière que les cotisations dues à l'assurance-vieillesse et survivants. Ici, il y a lieu de maintenir le rapport entre le taux en pour-cent mentionné dans l'art. 27 LAPG et le taux de cotisation non réduit fixé à l'art. 8, al. 1, LAVS. Par conséquent, il convient également de modifier le barème dégressif des cotisations de l'art. 36, al. 1, RAPG afin de maintenir le rapport entre les taux de cotisation exigé par l'art. 27, al. 2, LAPG.

En revanche, les échelons ainsi que les limites supérieure et inférieure du barème dégressif ne sont pas modifiés.

Du fait de l'augmentation du taux de cotisation APG, les cotisations minimale et maximale de l'al. 2 sont également adaptées, conformément aux principes de l'art. 27, al. 2, LAPG.

Entrée en vigueur de la modification

La modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

3.2 Ordonnance 21 sur les adaptations à l'évolution des salaires et des prix dans le régime de l'AVS, de l'AI et des APG

Art. 9 Cotisation minimale

Le taux de cotisation APG fixé à l'art. 36, al. 1, RAPG est augmenté de 0,45 % à 0,5 % (cf. commentaire art. 36 RAPG). De ce fait, la cotisation APG minimale prévue à l'art. 36, al. 2, RAPG ainsi qu'à l'art. 9 de la présente ordonnance doit également être adaptée. Celle-ci passe de 21 francs à 24 francs.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

L'introduction de l'allocation de paternité entraînera pour le régime des APG un coût d'environ 230 millions de francs en 2021. Pour que les avoirs du fonds APG en liquidités ne soient pas inférieurs à 50 % des dépenses annuelles du régime, comme le prévoit l'art. 28, al. 2, LAPG, l'instauration du congé de paternité nécessite de faire passer le taux de cotisation aux APG de 0,45 % à 0,5 %. Ce relèvement se fera moyennant l'adaptation de l'art. 36 RAPG.

4.2 Conséquences pour les organes d'exécution

Les nouvelles démarches relatives à l'allocation de paternité que concrétisent la modification de la LAPG et les adaptations correspondantes du RAPG entraîneront pour les organes d'exécution une charge administrative supplémentaire.