

## 70 ans d'allocations pour perte de gain : de l'armée à la famille

Le régime des allocations pour perte de gain de 1953 était tout d'abord limité aux personnes qui accomplissaient leur service militaire. Aujourd'hui, il indemnise aussi la perte de gain en cas de maternité, de paternité, d'adoption et de prise en charge d'un enfant gravement malade.

Andrea Künzli | 16 mai 2023



*En septembre 2004, de jeunes femmes manifestent à Zurich pour une allocation de maternité. Un oui sortira des urnes. (Keystone)*

## En un coup d'œil

- Le régime des allocations pour perte de gain (APG) est entré en vigueur en 1953, mais ses racines remontent à la Seconde Guerre mondiale.
- Outre les personnes qui accomplissent un service militaire, civil ou de protection civile, les APG assurent désormais aussi les mères, les pères, les parents adoptifs et les parents dont l'enfant est gravement atteint dans sa santé.
- Les APG couvrent 80 % du revenu de l'activité lucrative.

Lors de la Première Guerre mondiale (1914-1918), les soldats suisses assuraient la sécurité des frontières du pays. De nombreuses familles étaient confrontées à des difficultés financières, car les soldats mobilisés ne disposaient d'aucun autre revenu que leur modeste solde. Cette situation entraîna des tensions sociales, qui sont venues nourrir les conflits à l'origine de la grève générale de novembre 1918.

Pendant l'entre-deux-guerres, les grandes entreprises et le service public introduisirent progressivement un système de compensation du salaire pour les soldats qui effectuaient leur service. Il n'était pas obligatoire malgré la demande des ouvriers, notamment en raison de la résistance des employeurs.

Après le début de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945), la situation progressa très vite : en 1939, le Conseil fédéral introduisit une allocation pour perte de salaire pour les soldats mobilisés, qui devint en 1940 le régime d'allocations pour perte de salaire et de gain (APG). La nouvelle assurance sociale, qui incluait aussi les indépendants, offrait aux soldats mobilisés une compensation de revenu et évitait ainsi les situations de détresse rencontrées pendant la Première Guerre mondiale.

Les APG étaient financées par les cotisations salariales (équivalentes à 2 % du salaire) ainsi que par la Confédération et les cantons. Les femmes et les étrangers qui travaillaient devaient aussi payer des cotisations, même s'ils n'accomplissaient pas de service militaire.

## Un modèle pour l'AVS

Les fonds étaient administrés par les caisses de compensation des employeurs, complétées par les caisses publiques de la Confédération et des cantons. Ces caisses versaient des indemnités journalières de 50 à 80 % du salaire pendant la période du service et prévoyaient des prestations supplémentaires pour les pères de famille. De plus, le système comprenait un fonds de réserve.

À la fin de la guerre, les APG servirent de modèle pour la création de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Ainsi, l'AVS, introduite en 1948, reprenait le système des caisses de compensation. Elle est aussi financée principalement par les cotisations salariales.

D'un point de vue juridique, ces allocations pour perte de salaire et de gain n'était qu'une réglementation provisoire, basée sur le régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral. Le régime des allocations pour perte de gain (APG) issu de ce droit des pleins pouvoirs est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1953. Il trouve sa base juridique dans la **loi fédérale sur les allocations pour perte de gain** (LAPG).

En principe, les APG couvrent 80 % du **revenu** acquis avant le service. Les recrues reçoivent en général une indemnité minimale, actuellement de 69 francs par jour de service soldé.

## Allocation de maternité : un long chemin

Au début, seules les personnes qui accomplissaient un service militaire touchaient les APG. Puis, la couverture s'est étendue à la protection civile (1962) et au service civil (1996).

Dans les années 2000, l'introduction de l'allocation de maternité a apporté le premier gros changement des APG : depuis 2005, la perte de gain en cas de maternité est également assurée par les APG.

Une revendication politique remontant au XIX<sup>e</sup> siècle a ainsi été satisfaite. En effet, la loi fédérale de 1877 sur le travail dans les fabriques prévoyait une interdiction de travail de huit semaines après l'accouchement. Cependant, aucune compensation n'était versée. En 1945, la base légale de l'assurance-maternité était finalement inscrite dans la Constitution.

Mais il faut attendre encore 60 ans pour que l'allocation de maternité soit mise en place. Les projets dans ce sens échouaient, soit au Parlement, soit lors des votations populaires, principalement en raison de leur financement. Pour beaucoup, la maternité représentait un risque « privé » qui ne méritait pas de protection sociale particulière.

Toutefois, la plupart des partis et des associations étaient unanimes après la défaite dans les urnes de 1999 : il fallait trouver aussi rapidement que possible une solution au mandat constitutionnel qui n'avait toujours pas été honoré. Diverses propositions furent soumises en peu de temps. Comme l'économie voyait également les avantages d'une allocation de maternité, une **proposition de compromis** avait été élaborée.

En automne 2004, la population suisse a finalement accepté ce nouveau projet avec 56 % des voix. Depuis le second semestre de 2005, les mères exerçant une activité lucrative ont droit à un congé de maternité de 14 semaines après la naissance d'un enfant. Pendant le congé, elles obtiennent une **allocation de maternité** financée par les APG équivalant à 80 % du revenu qu'elle réalisait avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour (état 2023).

## Un congé de paternité largement approuvé

Il faut attendre 16 ans de plus pour que les pères aient aussi droit à un congé de paternité indemnisé. En septembre 2020, un contre-projet indirect du Parlement a finalement été accepté dans les urnes avec plus de 60 % de oui. Depuis 2021, le père exerçant une activité lucrative (et depuis juillet 2022 également l'épouse de la mère) a droit à un congé de paternité de deux semaines au plus pouvant être pris sous la forme de journées ou en bloc dans les six mois suivant la naissance de son enfant. Pendant le congé, une **allocation de paternité** est versée par les APG.

Depuis juillet 2021, les parents dont l'enfant est gravement atteint dans sa santé ont droit à un congé de prise en charge de 14 semaines au maximum pouvant être pris sous la forme de journées ou en bloc dans les 18 mois. Les parents peuvent se répartir le congé comme ils le souhaitent et ont droit à une **allocation de prise en charge**.

La modification la plus récente des APG est en vigueur depuis le début de l'année 2023 : les parents adoptifs qui accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption ont droit à un congé d'adoption indemnisé de deux semaines au maximum pouvant être pris sous la forme de journées ou en bloc durant la première année suivant l'accueil de l'enfant. Les parents peuvent se répartir le congé comme ils le souhaitent. Pendant le congé, une **allocation d'adoption** est octroyée par les APG.

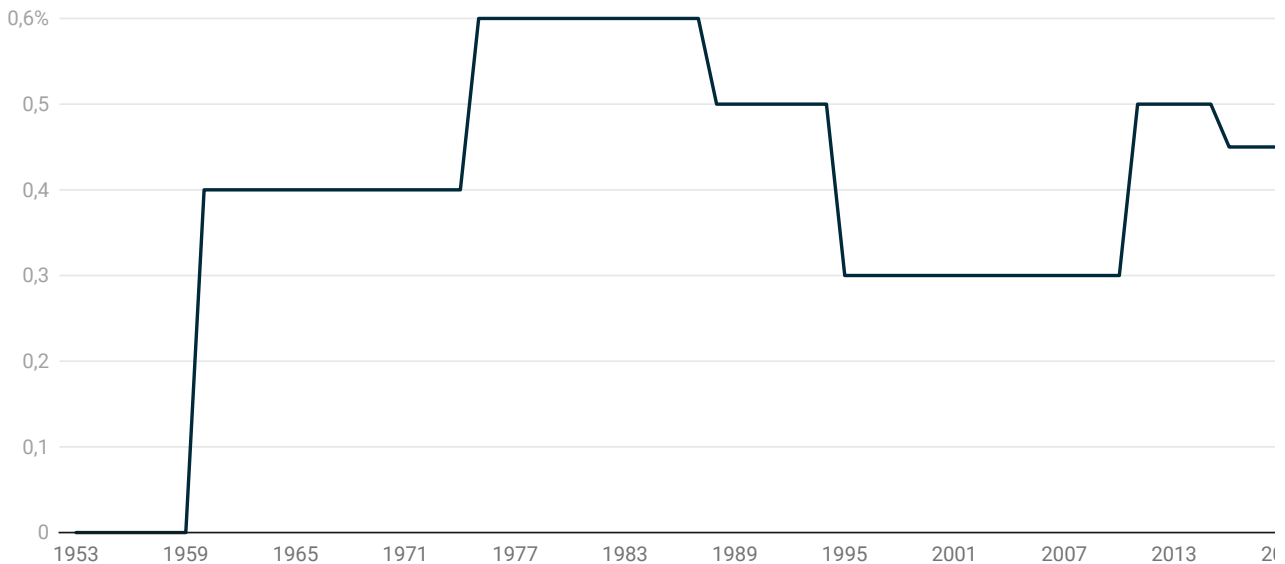
## Financées par les cotisations salariales

Durant les sept premières années après l'introduction des APG, aucune cotisation des personnes actives n'était encore nécessaire en raison de la fortune du fonds datant de la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1960, les APG sont financées par des cotisations prélevées sur le revenu de l'activité salariale et, en faible partie, sur les revenus de capitaux. La Confédération et les cantons n'apportent aucune contribution.

Les APG sont obligatoires et sont fondées sur le principe de solidarité. Autrement dit, les personnes avec ou sans activité lucrative sont tenues de payer des cotisations, qu'elles perçoivent un jour des prestations de l'APG ou non. Dans le cas d'une activité salariée, les cotisations APG sont payées à parts égales par la personne assurée et par l'employeur. Les indépendants et les personnes sans activité lucrative assument seuls le paiement de leurs cotisations APG.

Le fonds de compensation du régime des APG est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations correspondantes. Les avoirs du fonds en liquidités et en placements ne doivent pas, en règle générale, être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles (**Art. 28 LAPG**). De plus, la cotisation perçue sur le revenu d'une activité lucrative ne peut dépasser 0,5 % (**Art. 27 LAPG**). Le taux de cotisation des APG a été adapté à plusieurs reprises depuis 1953 (voir graphique 1).

### G1 : Taux de cotisation des APG depuis 1953



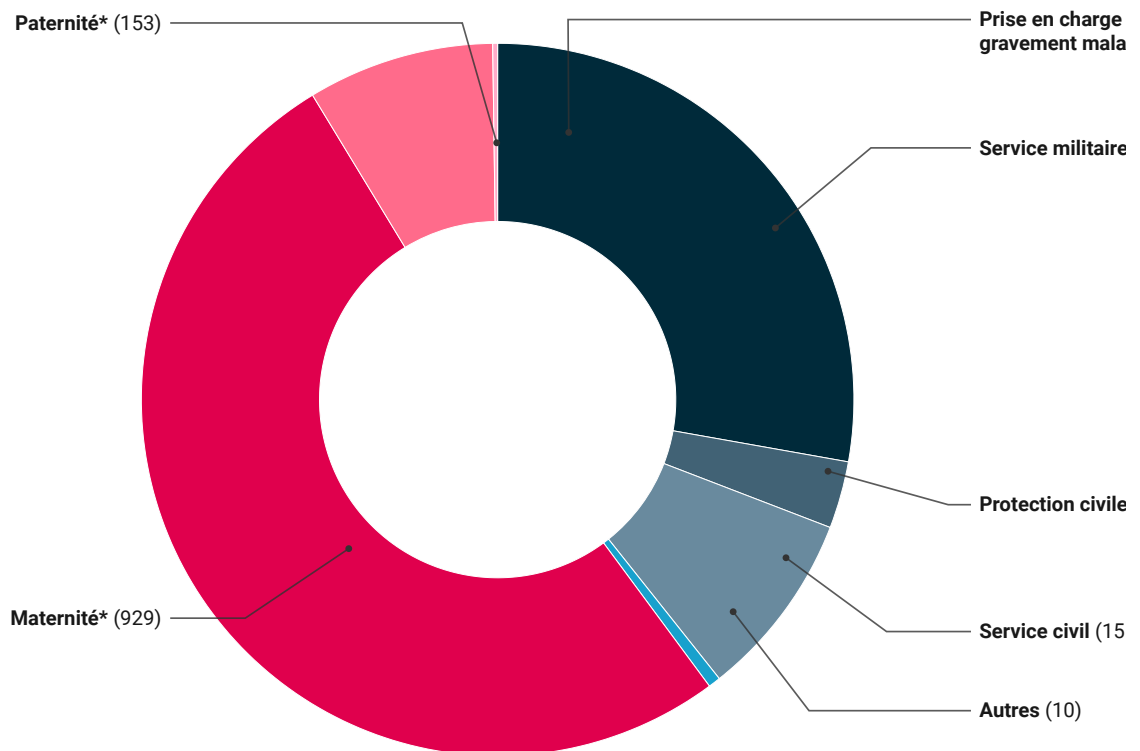
Comme les effectifs de l'armée ont fortement diminué avec la fin de la guerre froide, le taux de cotisation des APG a été abaissé à 0,3 % du salaire en 1995. Dix ans plus tard, après l'introduction de l'allocation de maternité, les réserves des APG ont fortement reculé. Au début de l'année 2011, le taux de cotisation des APG a été relevé à 0,5 % du salaire afin de garantir les liquidités et de reconstituer les réserves. Après un abaissement temporaire à 0,45 % en 2016, le taux de cotisation est aujourd'hui remonté à 0,5 % en raison de l'introduction du congé de paternité et du congé de prise en charge.

## La maternité : la part la plus importante du budget

En 1953, les dépenses des APG représentaient 42 millions de francs par année, soit 0,15 % du PIB de l'époque. En 2021, elles s'élevaient à 2 milliards de francs, soit 0,25 % du PIB. Comparées à l'AVS, à la prévoyance professionnelle ou à l'assurance-maladie, les APG représentent une somme nettement moins élevée : les dépenses des APG constituent moins de 1 % de toutes les **dépenses des assurances sociales** suisses.

Au sein des APG, l'allocation de maternité occupe le plus important poste de dépenses avec une part de 51 %, suivie par l'allocation pour les personnes qui accomplissent un service (voir graphique 2 et tableau).

### G2 : Prestations versées par les APG en 2021 en millions de francs



\*Recrutement, J+S, cours pour moniteurs de jeunes tireurs ; \*\*Naissance en 2021 ; \*\*Premier jour de congé en 2021. Remarque : les nombres présentés ne sont pas comparables à la comptabilité financière, car les nouvelles prestations (paternité et prise en charge), notamment, ne sont pas encore entièrement représentées dans la comptabilité 2021. Ce graphique comprend les prestations où la naissance ou le premier jour de congé a eu lieu en 2021, indépendamment de la date du versement.

Graphique: CHSS • Source: OFAS • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

## Dépenses APG par branche (2021)

\*de juillet à décembre 2021, chiffres provisoires

	Nombre de bénéficiaires (arrondi)	Indemnité journalière moyenne	N d'indemnité
Service militaire	100 000	125	
Protection civile	45 000	149	
Service civil	20 000	103	
Autres (recrutement, J+S, cours pour moniteurs de jeunes tireurs)	40 000	104	
Maternité (naissance en 2021)	75 000	130	
Paternité (naissance en 2021)	65 000	169	
Prise en charge* (premier jour de congé en 2021)	600	140	
<b>Total (estimation)</b>	<b>345 000</b>	<b>135</b>	

Remarque : les nombres présentés ne sont pas comparables à la comptabilité financière, car les nouvelles prestations (paternité et prise en charge) ne sont pas encore entièrement représentées dans la comptabilité 2021. Ce tableau comprend les prestations où la naissance ou le premier jour de congé a eu lieu en 2021, indépendamment de la date du versement. Le montant maximum des APG a été relevé de 12 % au début de 2023, car l'indice des salaires a augmenté en conséquence depuis la dernière hausse en 2009. Dans un tel cas, la LAPG définit l'adaptation des allocations totales APG. L'indemnité moyenne pour 2023 sera donc plus élevée que les valeurs présentées dans le tableau pour l'année 2021.

Tableau: CHSS • [Récupérer les données](#) • Créé avec [Datawrapper](#)

En 2021, l'allocation de paternité représentait 8 % des prestations APG. L'indemnité journalière des pères s'élevait à 169 francs en moyenne et était nettement supérieure à celle des mères (voir tableau). Cet écart s'explique principalement par des taux d'occupation et des salaires plus élevés.

Introduite début juillet 2021, l'allocation de prise en charge a versé jusqu'à présent 3,8 millions de francs en indemnités (chiffres provisoires). L'allocation d'adoption étant entrée en vigueur en janvier 2023, aucun chiffre n'est encore disponible.