



22.xxx

Message concernant l'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)»

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)», en leur recommandant de la rejeter. Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'Union syndicale suisse veut augmenter les rentes de vieillesse de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) au moyen de l'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)». Elle propose qu'une treizième rente mensuelle soit versée chaque année. Ce supplément n'entraînera ni la réduction des prestations complémentaires ni la perte du droit à ces prestations. Il vise à contrer l'érosion du taux de remplacement AVS et à répondre à la pression sur les rentes de la prévoyance professionnelle que redoutent les auteurs de l'initiative.

Contenu de l'initiative

L'initiative «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» demande que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse de l'AVS perçoivent chaque année un supplément correspondant à un douzième de leur rente annuelle. Ce supplément n'entraînera ni la réduction des prestations complémentaires ni la perte du droit à ces prestations.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative aurait des conséquences positives pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse de l'AVS. Leurs prestations AVS seraient plus élevées et leur situation financière s'améliorerait. En corollaire, le taux de remplacement AVS connaîtrait une augmentation unique. Les conséquences positives de l'initiative doivent néanmoins être mises en balance avec ses inconvénients, notamment en ce qui concerne le financement. En cas d'acceptation de l'initiative, les dépenses annuelles de l'AVS augmenteraient. Les dépenses supplémentaires atteindraient environ 5 milliards de francs en 2032. Des charges supplémentaires de cet ordre accentueraient les problèmes financiers de l'AVS liés à l'augmentation de l'espérance de vie et au fait que la génération du baby-boom atteint progressivement l'âge de la retraite. En l'état, il faut déjà s'attendre à un déficit de répartition de l'AVS pouvant atteindre 4,7 milliards de francs par an d'ici 2032. Sur le plan de la politique sociale, l'octroi d'un tel supplément aux retraités des classes de revenus plus élevées ne se justifie guère, voire aucunement. Par ailleurs, il ne serait pas compréhensible que non seulement le montant annuel des rentes, mais aussi celui des prestations complémentaires soit différent pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse, d'un côté, et pour les bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou de survivants, de l'autre.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» au vote du peuple et des cantons sans proposer de contre-projet direct ou indirect et en leur recommandant de la rejeter.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 197, ch. 12²

*12. Disposition transitoire ad art. 112
(Assurance-vieillesse, survivants et invalidité)*

¹ Les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ont droit à un supplément annuel s'élevant à un douzième de leur rente annuelle.

² Le droit au supplément annuel prend naissance au plus tard au début de la deuxième année civile suivant l'acceptation de la présente disposition par le peuple et les cantons.

³ La loi garantit que le supplément annuel n'entraîne ni la réduction des prestations complémentaires ni la perte du droit à ces prestations.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 18 février 2020³, et elle a été déposée le 28 mai 2021 avec le nombre requis de signatures valables.

Par décision du 22 juin 2021, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 101 793 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral avait jusqu'au 28 mai 2022 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 28 novembre 2023 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et

1 RS 101

2 Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

3 FF 2020 1673

4 FF 2021 1505

5 RS 171.10

aux cantons (sous réserve d'une prolongation du délai imparti pour traiter l'initiative selon l'art. 105 LParl).

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst.:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

Mandat constitutionnel du 1^{er} pilier

Le mandat constitutionnel assigné aux prestations de l'AVS est au cœur des préoccupations des auteurs de l'initiative. En vertu de la Constitution, en effet, les rentes de vieillesse du 1^{er} pilier doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée (art. 112, al. 2, let. b, Cst.). Or les auteurs de l'initiative considèrent que le montant actuel des rentes de vieillesse AVS est trop bas pour les classes de revenu inférieures à moyennes; la rente ne garantirait pas une sécurité financière appropriée aux personnes partant à la retraite. Selon leur calcul, la moitié de toutes les personnes ayant pris leur retraite en 2018 doit composer avec une rente AVS mensuelle inférieure à 1772 francs. Pour une large part de la population, en particulier les femmes, ce revenu n'est selon le comité d'initiative pas ou trop peu complété par la caisse de pension. Près d'une personne sur dix devrait ainsi avoir recours aux prestations complémentaires immédiatement après son départ à la retraite. Il serait donc nécessaire de prévoir un supplément à la rente AVS, supplément dont bénéficieraient aussi les personnes percevant des prestations complémentaires, puisqu'il vise précisément à améliorer la situation des retraités les plus pauvres.

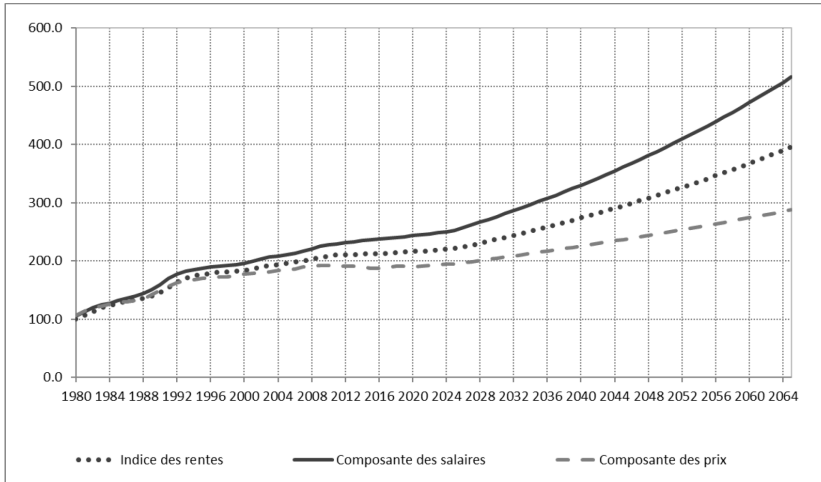
Taux de remplacement de l'AVS

Selon les auteurs de l'initiative, le mécanisme d'indexation des rentes renforce encore la nécessité d'un supplément: les rentes AVS sont en principes adaptées tous les deux ans à cet indice, qui repose à parts égales sur l'évolution des salaires (indice des salaires) et sur le renchérissement (indice des prix à la consommation) (art. 33^{ter} de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]⁶). L'indice des salaires représente l'évolution annuelle des salaires, et celui des prix reflète le renchérissement calculé sur la base de l'indice national des prix à la consommation. Ce mode de calcul a pour conséquence que le niveau des rentes n'évolue pas

⁶ RS 831.10

au même rythme que les salaires; en général, la croissance est moindre (cf. graphique 1).

Graphique 1: Indice des salaires, indice des prix à la consommation, indice des rentes (1980-2064, 1980=100)



C'est pourquoi le taux de remplacement de l'AVS, qui compare la rente AVS avec le dernier salaire, diminue progressivement. Ainsi, au fil du temps, pour chaque génération de retraités, la part du revenu remplacée par la rente AVS lors du passage de la vie active à la retraite est de plus en plus faible par rapport à celle de la génération précédente. Le comité d'initiative indique en outre que, dans le même temps, les retraités consacrent une part toujours plus importante de leur rente AVS aux primes d'assurance-maladie, qui ne cessent d'augmenter, ainsi qu'à d'autres frais de santé. Le supplément entend réduire cet écart entre les rentes de vieillesse et l'indice des salaires.

Lien entre l'AVS et la prévoyance professionnelle

Les auteurs de l'initiative rappellent aussi les liens existant entre l'AVS et le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, à savoir la prévoyance professionnelle au sens de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁷. En effet, ils considèrent que les assurés dont le revenu du travail est bas sont davantage tributaires de l'AVS, car ils jouissent souvent d'une moins bonne couverture par le 2^e pilier et leur capital de prévoyance est moins important. L'une des causes possibles est que ces personnes, en particulier les femmes, travaillent souvent à temps partiel ou ont un salaire bas, de sorte que leur salaire ne dépasse pas le seuil d'accès LPP ou que leurs cotisations d'épargne au 2^e pilier sont modestes. Le capital constitué au titre de la prévoyance professionnelle étant moindre, l'AVS revêt

⁷ RS 831.40

une importance accrue pour ces personnes, ce qui justifierait un supplément sur les rentes de vieillesse AVS. À cela s'ajoute le fait que les rentes des caisses de pension diminuent depuis une dizaine d'années. Alors qu'un taux de conversion minimal, inscrit dans la loi, s'applique au salaire assuré à titre obligatoire, on constate une pression à la baisse dans le domaine subobligatoire. Le taux de conversion réglementaire diminue constamment: pour un départ à la retraite à 65 ans, il se montait en moyenne à 6,29 % en 2014, alors qu'il n'était plus que de 5,71 % en 2019. Cette baisse est due aux problèmes rencontrés par le système de capitalisation dans un contexte de faiblesse des taux sur les marchés financiers. Les auteurs de l'initiative veulent modifier le poids respectif des rentes du 1^{er} pilier et du 2^e pilier. L'augmentation des prestations de vieillesse de l'AVS renforcerait en effet leur poids par rapport à la prévoyance professionnelle. Enfin, toujours selon les auteurs de l'initiative, le fait qu'il est presque impossible pour les classes de revenu inférieures à moyennes de constituer un 3^e pilier serait une raison supplémentaire de renforcer le 1^{er} pilier solidaire.

Réformes de la prévoyance vieillesse

L'initiative est également liée aux projets de réformes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21) le 28 août 2019⁸ et le message concernant la réforme LLP 21 le 25 novembre 2020⁹. Ces deux réformes visent à maintenir le niveau des prestations du 1^{er} pilier et de la part obligatoire du 2^e pilier. Elles doivent également permettre de mieux asseoir le financement de la prévoyance vieillesse et de l'adapter à l'évolution démographique et aux mutations intervenues dans l'économie. Le Parlement a adopté le projet de réforme AVS 21 en vote final le 17 décembre 2021 et décidé des mesures suivantes: le départ à la retraite peut se faire par étapes entre 63 et 70 ans, la date de perception de la rente est par conséquent plus flexible. L'âge de référence pour les femmes passe de 64 à 65 ans et correspond désormais à celui des hommes. Ces deux nouveautés s'appliquent également à la prévoyance professionnelle. Des mesures sont prévues pour compenser le relèvement de l'âge de référence pour les femmes: les neuf premières générations concernées bénéficieront d'un modèle échelonné selon le revenu avec possibilité de percevoir la rente de manière anticipée ou ordinaire. En cas de perception anticipée, la rente sera peu réduite, alors que la perception ordinaire donnera lieu à un supplément de rente. Ce dernier ne sera pas comptabilisé comme un revenu pour les prestations complémentaires. En plus de ces mesures, un relèvement de 0,4 point de la TVA permettra de combler les lacunes de financement de l'AVS. Un référendum a été lancé contre la loi.

Le projet de réforme LPP 21 proposé par le Conseil fédéral prévoit une réduction du taux de conversion minimal, accompagnée de mesures de compensation pour maintenir le niveau des prestations dans le 2^e pilier. La diminution de moitié de la déduction de coordination et un supplément de rente doivent partiellement compenser les pertes de revenus occasionnées par la baisse du taux de conversion minimal pour la génération transitoire et améliorer la rente des personnes à faible revenu. L'examen au Parlement a commencé en 2021. La décision du Conseil national du 8 décembre 2021 ne retient pas la proposition d'un supplément de rente immédiatement applicable, mais

⁸ FF 2019 5979

⁹ FF 2020 9501

prévoit d'autres mesures visant à maintenir le niveau des rentes et à améliorer la prévoyance des classes de revenu inférieures et moyennes (cf. ch. 4.3.1 « Projet de réforme LPP 21 »).

Alors que l'un des buts principaux des réformes prévues est de maintenir le niveau des prestations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, les auteurs de l'initiative considèrent qu'il faut aller plus loin et développer les prestations du 1^{er} pilier.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

Le supplément demandé par l'initiative doit profiter notamment aux retraités qui réalisaient de bas revenus durant leur vie active. En termes de montant, il correspond à une augmentation de 8,33 % des rentes AVS. Cette hausse doit permettre de mieux répondre au mandat constitutionnel attribué à l'AVS de couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Afin que les bénéficiaires de prestations complémentaires puissent également en profiter, le supplément n'entraînera ni la réduction de ces prestations ni la perte du droit correspondant. En augmentant les rentes de vieillesse de l'AVS, les auteurs de l'initiative veulent modifier le poids respectif des rentes du 1^{er} pilier et du 2^e pilier au profit de l'AVS.

3.2 Réglementation proposée

L'initiative «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» demande que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse de l'AVS perçoivent chaque année un supplément correspondant à un douzième de leur rente annuelle. Ce supplément n'entraînera ni la réduction des prestations complémentaires ni la perte du droit à ces prestations.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Taux de remplacement

Un supplément annuel équivalent à un douzième de la rente AVS modifierait le montant total des rentes versées chaque année. La dynamique de l'évolution des rentes et des salaires n'en serait toutefois pas affectée (cf. ch. 2 « Taux de remplacement de l'AVS »). Puisque le montant des rentes en général augmente plus lentement que celui des salaires, le supplément entraînerait une augmentation unique du taux de remplacement des prestations de vieillesse AVS, mais ce taux recommencerait à baisser les années suivantes.

Différentes rentes du 1^{er} pilier

Les rentes de vieillesse de l'AVS servent de référence pour d'autres prestations des assurances sociales, par exemple pour les rentes de survivants de l'AVS et les rentes

de l'assurance-invalidité (AI). Elles servent aussi de référence pour la déduction de coordination dans la prévoyance professionnelle. L'initiative porte uniquement sur un supplément annuel équivalent à un douzième de la rente AVS annuelle. Cela aurait pour conséquence que les rentes de vieillesse seraient dans un premier temps calculées sans le supplément de manière à pouvoir déterminer le montant d'éventuelles rentes dont le calcul se base sur la rente de vieillesse. Ce n'est que dans un deuxième temps que le supplément serait ajouté, une fois par an, à la rente de vieillesse et uniquement à celle-ci. La coordination des différentes rentes dont les montants sont interdépendants ne serait donc pas concernée. Le montant des rentes annuelles du 1^{er} pilier effectivement versées, soit les rentes AVS, AI et survivants, serait toutefois différent pour chacune de ces rentes.

Lien avec les prestations complémentaires

Le supplément ne doit entraîner ni réduction des prestations complémentaires ni perte du droit à ces prestations. Pour déterminer ce droit et le montant des prestations, il faudrait par conséquent procéder à la comparaison des dépenses reconnues et des revenus déterminants sans tenir compte du supplément, puis verser celui-ci en sus. Les personnes qui touchent ces prestations en complément d'une rente de l'AI ou d'une rente de survivants de l'AVS ne percevraient pas ce supplément et seraient donc financièrement désavantagées par rapport à celles qui les perçoivent en complément d'une rente de vieillesse.

Financement

Pour financer les dépenses liées au supplément, le comité d'initiative propose d'augmenter les cotisations salariales des employés et des employeurs ou d'affecter une partie du bénéfice de la Banque nationale. Toutefois, ils n'indiquent pas comment couvrir, dans le budget de la Confédération, la charge supplémentaire due à l'augmentation de la contribution fédérale aux dépenses de l'assurance. L'initiative ne prévoit aucune mesure de financement.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

Couverture des besoins vitaux

Le versement de prestations complémentaires aux personnes dont les besoins vitaux ne sont pas couverts par les prestations de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (art. 112a Cst.) permet aujourd'hui déjà de remplir le mandat constitutionnel consistant à garantir le minimum vital des bénéficiaires d'une rente de vieillesse. La demande des auteurs de l'initiative de garantir la couverture des besoins vitaux est donc déjà remplie. Avec le supplément proposé par l'initiative, les personnes qui touchent des prestations complémentaires en plus de leur rente de vieillesse percevraient des prestations totales allant au-delà de la couverture de leurs besoins vitaux. De plus, ce supplément profiterait également à de nombreuses personnes qui n'en ont pas besoin.

Taux de remplacement

L'initiative aurait aussi pour conséquence de relever d'un coup le taux de remplacement AVS, alors que celui-ci a baissé d'environ 11 points de pourcentage depuis l'introduction de l'indice des rentes le 1^{er} janvier 1979 (cf. ch. 3.3 « Taux de remplacement »). L'effet de la baisse de ce taux doit néanmoins être relativisé si l'on considère les 1^{er} et 2^e piliers dans leur ensemble: comme la prévoyance professionnelle, en tant que 2^e pilier, vient compléter les prestations de l'AVS, elle ne porte pas sur l'ensemble du revenu, mais uniquement sur le salaire assuré, qui correspond au revenu annuel minoré de ce que l'on appelle la déduction de coordination. On parle également de salaire coordonné. Or, la déduction de coordination est définie dans la LPP comme un multiple de la rente AVS maximale. Cela veut dire que son évolution suit, elle aussi, l'indice des rentes, et donc qu'elle progresse moins fortement que l'indice des salaires. La part du salaire AVS qui est assurée dans la LPP s'accroît en conséquence et aboutit au fait que, dans les prestations de vieillesse, la rente LPP remplace une part plus importante du salaire AVS, ce qui correspond à une amélioration du taux de remplacement. Toutefois, cet effet ne concerne que les salaires inférieurs au salaire maximal assuré dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, à savoir les revenus de moins de 86 040 francs (montant-limite supérieur en 2022). Pour les revenus plus élevés, le salaire coordonné est plafonné. Et comme ce montant maximal est, lui aussi, défini comme un multiple de la rente AVS maximale, il augmente en fonction de l'indice des rentes, et donc moins fortement que l'indice des salaires. Il convient ici de noter que les rentes vieillesse de la LPP ne sont pas adaptées automatiquement, mais suivent l'évolution des prix en fonction des possibilités financières des institutions de prévoyance. Cependant, l'avoir de vieillesse augmente de manière dynamique jusqu'au départ à la retraite.

Il faut aussi mentionner que les rentes AVS en cours augmentent en fonction de l'indice des rentes et donc, en règle générale, plus fortement que le renchérissement. De ce fait, les rentes de vieillesse AVS progressent normalement un peu plus que le coût de la vie qui dépend, lui, du renchérissement.

Bénéficiaires de rentes du 1^{er} pilier

L'initiative demande qu'un supplément soit octroyé aux bénéficiaires d'une rente de vieillesse. Par contre, elle ne prévoit rien pour les bénéficiaires d'une rente AI ou d'une rente de survivants. Or, la Constitution fédérale met sur un pied d'égalité les assurances du 1^{er} pilier, à savoir les assurances vieillesse, invalidité et survivants (art. 111 et 112 Cst.). Accorder un supplément aux seuls bénéficiaires d'une rente de vieillesse créerait une inégalité de traitement entre les assurés du 1^{er} pilier, inégalité qui ne serait objectivement pas justifiable.

Des prestations complémentaires correspondant aux besoins

Ne pas inclure le supplément dans le calcul des prestations complémentaires revient à favoriser, parmi les bénéficiaires de ces prestations, ceux qui perçoivent une rente de vieillesse AVS. Cette inégalité de traitement est également injustifiable. En outre, ces retraités percevraient plus que leur besoin avéré. Le fait que le supplément sur la rente de vieillesse ne soit pas pris en compte dans le calcul va à l'encontre de l'objectif

constitutionnel des prestations complémentaires, à savoir la couverture des besoins vitaux (art. 112a Cst.).

4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

Les conséquences de l'initiative pour les différentes catégories de la population et pour l'économie dépendent aussi de la façon dont seraient financées les dépenses supplémentaires. L'initiative étant muette sur le financement, d'autres décisions politiques devraient être prises à ce sujet. Les paragraphes suivants présentent par conséquent les types de financement et leur impact sur les différents groupes.

Le calcul des perspectives financières de l'AVS est limité à un horizon de dix ans. Les projections au-delà de dix ans ne sont pas fiables, car les valeurs économiques de référence sur lesquelles elles s'appuient peuvent subir des adaptations considérables. De plus, les projets de réforme de l'AVS à venir rendent les estimations à long terme peu pertinentes. C'est pourquoi les conséquences financières d'une acceptation de l'initiative sont examinées ci-après pour l'année 2032.

4.2.1 Conséquences pour les assurances sociales

Finances de l'AVS

Le versement d'une rente de vieillesse AVS supplémentaire, correspondant à une hausse de 8,33 % des rentes, augmenterait les dépenses de l'AVS en 2032 d'environ 5 milliards de francs. Comme la contribution de la Confédération, et donc aussi les recettes de l'AVS, augmenterait d'environ 1 milliard de francs en raison de la hausse des dépenses de l'assurance, le résultat de la répartition ne serait pas réduit du même montant, mais de près de 4 milliards de francs¹⁰ (cf. annexes 2 et 3). Par ailleurs, les dépenses supplémentaires augmenteraient à chaque adaptation bisannuelle des rentes, puisque le supplément augmenterait aussi automatiquement. Sous le régime en vigueur, du fait de l'augmentation de l'espérance de vie et du passage à la retraite de la génération du baby-boom, il faut compter avec un déficit de répartition annuel pouvant atteindre jusqu'à 4,7 milliards de francs jusqu'en 2032 (cf. annexe 1). En cas d'acceptation de l'initiative, ce déficit s'élèverait à environ 8,7 milliards de francs en 2032 (cf. annexe 2).

AVS 21

Dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la réforme AVS 21 en 2024, après la votation référendaire, ainsi que d'une acceptation de l'initiative, le déficit de répartition de l'AVS s'élèverait à environ 6,6 milliards de francs en 2032 (cf. annexe 4). La même année, la contribution de la Confédération proportionnelle aux dépenses augmenterait d'environ 913 millions de francs (cf. annexe 5).

Rentes de l'AI et rentes de survivants de l'AVS

Les rentes de vieillesse de l'AVS servent de référence pour d'autres prestations des assurances sociales. Ainsi, au sein de l'AVS, les prestations de survivants (rente de

¹⁰ Les calculs sont basés sur le budget de l'AVS 2021.

veuf et de veuve, rente d'orphelin) et les rentes pour enfant correspondent à un pourcentage de la rente de vieillesse AVS (art. 35^{er}, 36 et 37 LAVS). Selon le régime en vigueur, le montant des rentes de l'AI coïncide avec celui des rentes de vieillesse de l'AVS (art. 37, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité [LAI]¹¹). Mais selon l'initiative, le supplément sera accordé uniquement aux bénéficiaires de rentes de vieillesse AVS. Le rapport entre les rentes de vieillesse, les rentes de survivants et les rentes AI effectivement versées en serait modifié.

Prestations complémentaires

Le fait que le supplément n'entraîne ni réduction des prestations complémentaires ni perte du droit à ces prestations va à l'encontre du principe fondamental selon lequel les prestations complémentaires doivent couvrir les besoins vitaux tels qu'ils ressortent de la comparaison entre revenus déterminants et dépenses reconnues. En effet, les revenus provenant de la rente de vieillesse de l'AVS seraient traités différemment, dans le calcul des prestations complémentaires, de ceux des autres rentes du 1^{er} pilier, des rentes du 2^e pilier ou des autres revenus. Les bénéficiaires de rentes d'invalidité, de veuf ou de veuve et d'orphelin seraient ainsi désavantagés de manière injustifiable.

Prévoyance professionnelle

Les prestations du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle sont également coordonnées avec la rente de vieillesse de l'AVS (cf. ch. 4.1 «Taux de remplacement»). L'initiative n'aurait toutefois aucun impact concret sur la prévoyance professionnelle, car cette coordination se base sur la rente de vieillesse AVS minimale sans supplément. Si ce dernier augmenterait certes la rente de vieillesse AVS effectivement versée, la déduction de coordination et donc le salaire coordonné au sens de la LPP resteraient toutefois inchangés.

Assurance-accidents

Les rentes d'invalidité au sens de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)¹² sont accordées à vie. Lorsque le bénéficiaire perçoit également une rente du 1^{er} pilier, la différence de montant entre 90 % du gain assuré et la rente du 1^{er} pilier est octroyée sous forme de rente complémentaire (art. 20, al. 2, LAA). En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait déterminer si le supplément à la rente de vieillesse AVS est pris en compte dans le calcul de la rente complémentaire et, le cas échéant, réduire en conséquence le montant de cette rente, à la décharge de l'assurance-accidents. Dans le cas contraire, l'initiative n'aurait aucun effet sur la LAA et les personnes concernées percevraient au total des rentes plus élevées. Le législateur voulait octroyer des rentes d'invalidité correspondant à 90 % du gain assuré. Il faudrait par conséquent tenir compte du supplément à la rente de vieillesse AVS dans le calcul, puisque dans le cas contraire, les bénéficiaires d'une rente LAA percevraient un montant plus élevé qu'auparavant, ce qui n'est pas l'objectif de l'initiative.

¹¹ RS 831.20

¹² RS 832.20

Prestations transitoires

Conformément à la loi fédérale du 19 juin 2020 sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)¹³, le droit aux prestations transitoires s'éteint avec le versement d'une rente du 1^{er} pilier, soit parce que celle-ci est perçue de manière anticipée, soit parce que l'âge ordinaire de la retraite a été atteint. L'allocation d'un supplément à la rente de vieillesse n'aurait donc aucun effet sur ces prestations.

4.2.2 Conséquences pour les ménages

Bénéficiaires de rentes

Tous les actuels et nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse AVS profiteraient du supplément. Puisqu'ils toucheraient une rente de vieillesse plus élevée, le revenu total des personnes concernées et, partant, leur situation financière s'amélioreraient. S'agissant des personnes dont les prestations de la caisse de pension sont basses et qui sont par conséquent davantage tributaires de l'AVS, la rente de vieillesse AVS représenterait une part plus importante de leur revenu en raison du supplément. Pour les futurs retraités qui percevront également une rente de la prévoyance professionnelle, le supplément à la rente AVS s'ajouterait au supplément de rente qui est actuellement discuté dans le cadre de la réforme LPP 21 au titre de mesure de compensation pour l'abaissement du taux de conversion minimal (cf. chap. 2 « Réformes de la prévoyance vieillesse »). Les bénéficiaires de prestations complémentaires à une rente de vieillesse AVS recevraient également un supplément. Comme ce dernier ne serait pas pris en compte dans le calcul de ces prestations, leur situation s'améliorerait également (cf. ch. 3.3 « Lien avec les prestations complémentaires »).

Obligation de payer des cotisations

Le supplément augmenterait encore les besoins de financement de l'AVS. Les sources de financement supplémentaires restent à déterminer en cas d'acceptation de l'initiative. On peut cependant supposer que, dans tous les cas, les assurés seraient mis à contribution. Si la totalité des dépenses supplémentaires dues à l'initiative était financée par les cotisations et par la participation de 20,2 % de la Confédération aux dépenses de l'AVS (cf. ch. 4.2.4 « Confédération »), il serait nécessaire, sur la base des scénarios actuels de l'évolution démographique, de relever en 2032 les cotisations d'environ 0,4 point pour les salariés comme pour les employeurs. Le taux de cotisation grimperait ainsi à environ 4,75 % pour chaque cotisant n'exerçant pas d'activité lucrative indépendante. Du fait de l'évolution divergente du nombre de rentiers et de cotisants, les cotisations devraient de plus être revues régulièrement à la hausse. Le barème applicable aux cotisations des indépendants devrait être adapté en conséquence. Les personnes sans activité lucrative étant, elles aussi, astreintes au versement de cotisations AVS, ces dernières devraient être majorées dans la même mesure.

Le projet de réforme LPP 21 du Conseil fédéral, dont débat actuellement le Parlement, aurait un impact supplémentaire sur la population cotisante: d'une part, les cotisations salariales seraient augmentées afin de financer le renforcement du processus d'épargne; d'autre part, le supplément de rente LPP serait financé par des cotisations complémentaires définies sur la base du salaire AVS (réparties à parts égales entre

¹³ RS 837.2

employeurs et salariés). En fonction du montant du salaire, l'ensemble des cotisations salariales supplémentaires à la charge des salariés occasionnées par la réforme LPP 21 s'élèverait entre 0,5 et 1,5 % du salaire brut. Le modèle retenu par le Conseil national prévoit, lui aussi, d'augmenter les cotisations, moins fortement toutefois. Pour les personnes assurées à la prévoyance professionnelle, qu'elles le soient à titre obligatoire ou à titre facultatif, cette augmentation s'ajouterait à celles que pourrait engendrer une acceptation de l'initiative. Au bout du compte, l'augmentation des cotisations entraînerait une baisse des salaires nets et donc une diminution du revenu des ménages pour la population cotisante.

4.2.3 Conséquences économiques

On peut supposer qu'une acceptation de l'initiative aurait également des conséquences financières pour les employeurs. Si les dépenses supplémentaires résultant de l'acceptation de l'initiative étaient entièrement financées par les cotisations et par la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS, les entreprises seraient touchées dans la même mesure que les salariés. Le taux de cotisation des employeurs augmenterait aussi d'environ 0,4 point à environ 4,75 % du salaire en 2032. Comme mentionné (cf. ch. 4.2.2 « Obligation de payer des cotisations »), du fait de l'évolution divergente du nombre de rentiers et de cotisants, les cotisations devraient être revues régulièrement à la hausse. Cette hausse des charges salariales renchérirait le coût du travail et affecterait la compétitivité des entreprises, mais probablement dans une faible mesure. L'augmentation des coûts salariaux freinerait la demande de travail par les entreprises. De plus, le renchérissement du travail inciterait à économiser des frais de personnel et à accroître la part du facteur capital dans la production.

Dans la plupart des cas, le revenu disponible des retraités augmenterait grâce au supplément. Une part de ce revenu supplémentaire pourrait être utilisée pour des dépenses de consommation, ce qui aurait un effet positif sur l'économie. À l'inverse, la hausse des cotisations entraînerait une baisse du revenu disponible de la population active, ce qui aurait un effet négatif sur les dépenses de consommation.

4.2.4 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Confédération

Au vu du système actuel de financement de l'AVS, une acceptation de l'initiative aurait aussi des conséquences sur les finances fédérales. Sous le régime en vigueur, la Confédération verse à l'AVS une contribution équivalant à 20,2 % des dépenses annuelles de l'assurance. En 2032, les dépenses supplémentaires annuelles de l'AVS s'élèveraient déjà à environ 5 milliards de francs, dont environ 1 milliard de francs à la charge de la Confédération (cf. annexe 3). Il faudrait soit prévoir des recettes supplémentaires pour cette dernière, soit couvrir ce montant par des économies réalisées dans d'autres domaines. En outre, s'il était fait appel aux cotisations salariales pour financer l'augmentation des rentes (cf. ch. 4.2.3), la Confédération en tant qu'employeur verrait ses dépenses pour les charges salariales augmenter. Sur la base des effectifs du personnel de 2020, leur augmentation est estimée à plus de 25 millions de francs en 2032.

Les auteurs de l'initiative plaident toutefois pour un changement de la composition du financement. Ils demandent qu'outre une augmentation des cotisations salariales, une partie du bénéfice de la Banque nationale serve à financer l'AVS. Le bénéfice porté au bilan de la Banque nationale qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons (art. 31 de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale¹⁴). La part dévolue aux cantons est garantie par la Constitution fédérale (art. 99, al. 4, Cst.). Sans modification de la Constitution, une utilisation des bénéfices de la Banque nationale pour financer l'AVS se ferait donc aussi aux dépens de la Confédération, car celle-ci devrait renoncer à la part qui lui revient. Selon la convention actuelle concernant la distribution du bénéfice de la Banque nationale, cette dernière peut distribuer au maximum 6 milliards de francs par an (en fonction du montant de son bénéfice), dont 2 milliards de francs à la Confédération. Ces fonds sont versés dans la caisse fédérale et servent à financer les dépenses annuelles de la Confédération.

Au total, la charge supplémentaire pour la Confédération en cas d'acceptation de l'initiative pourrait s'élever à près de 3 milliards de francs (augmentation de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS et suppression de la distribution du bénéfice de la Banque nationale). Or, le frein à l'endettement exige qu'à moyen terme, les dépenses de la Confédération ne doivent pas dépasser ses recettes (art. 126 Cst.). Étant donné qu'il ne serait guère possible de respecter cette exigence au moyen d'un programme d'allègement budgétaire, il faudrait très probablement trouver des recettes supplémentaires. Une augmentation proportionnelle de la TVA d'au moins 1 point de pourcentage serait, par exemple, nécessaire pour couvrir l'augmentation des dépenses. Cette augmentation nécessiterait, elle aussi, une modification de la Constitution.

Cantons et communes

Le recours aux cotisations pour financer la 13^e rente AVS affecterait aussi les cantons et les communes en leur qualité d'employeurs, car leurs dépenses au titre des frais de personnel augmenteraient. Pour le reste, les cantons ne participent pas au financement de l'AVS; l'initiative aurait donc uniquement des conséquences indirectes, telles que les recettes supplémentaires provenant de l'impôt sur le revenu. Comme l'acceptation de l'initiative n'aurait aucun impact sur les prestations complémentaires, les cantons ne seraient pas non plus affectés dans ce domaine.

¹⁴ RS 951.11

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

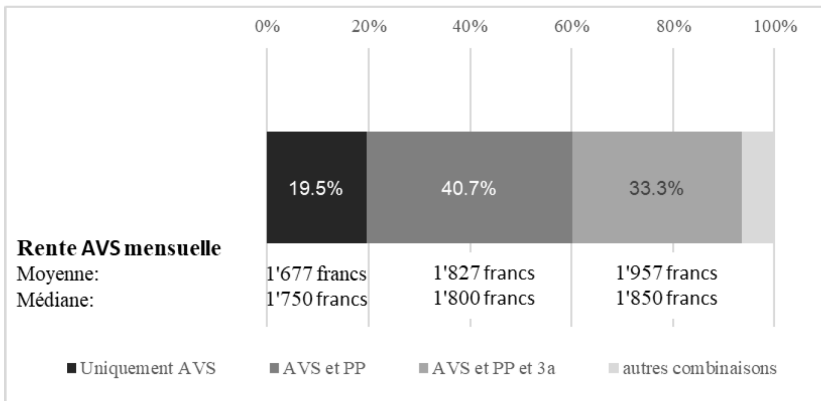
4.3.1 Bénéficiaires de rentes

Situation financière des retraités

Les combinaisons suivantes de perception des trois piliers du système de rentes ont été établies sur la base d'une enquête par échantillonnage réalisée en 2019 (cf. graphique 2)¹⁵: cette année-là, 19,5 % des bénéficiaires de rentes des classes d'âges de 64 à 69 ans (femmes) et de 65 à 70 ans (hommes) percevaient uniquement une rente AVS, sans prestations de la prévoyance professionnelle ou du pilier 3a. Les prestations de vieillesse non encore réalisées au moment de l'enquête et perçues ultérieurement ne sont pas incluses dans l'analyse. En moyenne, la rente AVS de ces personnes s'élevait à 1677 francs, soit 150 francs de moins que celle des personnes percevant également une prestation LPP, et 280 francs de moins que celle des personnes percevant à la fois des prestations LPP et 3a. Une large majorité a perçu des prestations du 2^e pilier (40,7 %) ou du 2^e et 3^e pilier (33,3 %) dans les cinq ans suivant l'âge légal de la retraite.

Graphique 2 : Combinaisons de perception des trois piliers du système de rentes, 2019

Part des bénéficiaires en pour-cent et rente AVS mensuelle pour les classes d'âge 64-69 ans et 65-70 ans



Source : OFS - Enquête Protection sociale et marché du travail (SESAM)

Le montant de la rente mensuelle des nouveaux retraités est très similaire pour toutes les classes d'âge. En 2019, il s'élevait à 1786 francs pour la rente AVS et à 1713 francs pour la rente LPP (valeurs médianes).

¹⁵ Office fédéral de la statistique: Enquête Protection sociale et marché du travail (SESAM), juillet 2020 (www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Protection sociale et marché du travail [SESAM]).

Comme la baisse du taux de conversion minimal LPP de 7,2 à 6,8 % entre 2005 et 2015 a été compensée, dans la première révision LPP, par une hausse du salaire coordonné et qu'aucune autre baisse n'est intervenue depuis, l'adaptation des taux de conversion à l'augmentation de l'espérance de vie et à la diminution des rendements que déplorent les auteurs de l'initiative porte non pas sur les rentes du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, mais sur celles de la prévoyance subobligatoire.

Une acceptation de l'initiative augmenterait le revenu de tous les bénéficiaires de rentes AVS et améliorerait leur situation financière. Étant donné que la rente de vieillesse des nouveaux bénéficiaires de rente ne couvre, d'année en année, qu'une part de plus en plus faible de leur ancien salaire, les auteurs de l'initiative critiquent le fait que le but de l'AVS tel qu'il est fixé par la Constitution fédérale, à savoir la couverture des besoins vitaux, ne soit pas rempli. La baisse du taux de remplacement dans le 1^{er} pilier est toutefois compensée en partie par l'évolution dans le 2^e pilier (cf. ch. 4.1 «Taux de remplacement»). En outre, l'objectif de la couverture des besoins vitaux peut être considéré comme rempli si l'on tient compte des prestations complémentaires à l'AVS. La majorité des retraités bénéficie par ailleurs d'une bonne couverture financière. À titre d'illustration, en Suisse, 26 % des retraités (sans partenaire ayant droit à la rente) perçoivent la rente maximale AVS et 58 % des couples mariés touchent la rente maximale plafonnée (état 2021). On peut s'attendre à ce que les personnes percevant des prestations du 2^e et du 3^e pilier en plus d'une rente AVS maximale aient moins besoin d'une augmentation de leur rente que ceux qui touchent uniquement une rente AVS proche du niveau de la rente minimale. Une grande partie des personnes à la retraite disposent en général en outre de revenus provenant de leur fortune¹⁶.

Une partie des retraités ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins et ont donc droit aux prestations complémentaires. Le montant destiné à la couverture des besoins vitaux tel qu'il est reconnu dans le calcul des prestations complémentaires est nettement plus élevé que ceux définis dans l'aide sociale ou le droit des poursuites. Fin 2020, 8,4 % des nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse percevaient des prestations complémentaires, mais une bonne moitié d'entre eux touchaient déjà des prestations complémentaires à l'AI et n'avaient pas pu constituer une prévoyance professionnelle suffisante en raison de leur invalidité.

Grâce au système d'assurances sociales en place, y compris les prestations complémentaires, les retraités sont moins touchés par la pauvreté que d'autres catégories de la population (familles monoparentales et familles nombreuses, par ex.). On pourrait donc remettre en question l'utilité réelle de l'initiative pour les groupes de population visés. Comme l'initiative ne fait pas de distinctions entre les bénéficiaires de rentes et profiterait également à ceux qui sont les mieux lotis, elle reviendrait à utiliser une part disproportionnée de ressources pour des groupes de population et de retraités qui n'en ont pas ou peu besoin. De plus, elle n'améliorerait pas la situation des bénéficiaires d'une rente AI ou d'une rente de survivants, bien que la Constitution fixe des objectifs similaires pour les trois groupes.

¹⁶ Office fédéral des assurances sociales : La situation économique des actifs et des retraités, février 2008 (www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche).

Projet de réforme LPP 21

Le projet de réforme LPP 21 prévoit notamment une amélioration effective de la prévoyance professionnelle des bas salaires. D'une part, le Conseil fédéral propose de diminuer de moitié la déduction de coordination, ce qui contribuerait à augmenter le salaire assuré et se traduirait par une hausse des rentes pour une partie des futurs retraités. D'autre part, les futurs rentiers auraient droit à un supplément de rente dont le montant serait indépendant de celui de leur rente de vieillesse ou d'invalidité. Ces deux mesures visent à maintenir le niveau actuel des rentes malgré l'abaissement du taux de conversion et même à l'augmenter dès l'entrée en vigueur de la réforme. L'augmentation du salaire assuré et le versement d'un supplément indépendant du montant de la rente auraient proportionnellement plus d'impact sur la catégorie des bas salaires et des petites rentes que sur celle des salaires et des rentes élevées. Les assurés des classes à bas salaire, en particulier les femmes et les personnes travaillant à temps partiel, verraient ainsi leur couverture sociale s'améliorer. En outre, l'amélioration apportée par le supplément de rente serait financée solidairement et les nouveaux bénéficiaires de rentes vieillesse ou invalidité en profiteraient dès l'entrée en vigueur de la réforme. Toutefois, la hausse du salaire assuré et le financement solidaire du supplément de rente alourdiraient aussi la charge financière pesant sur les assurés actifs et les employeurs.

Le Conseil national a opté pour un modèle qui s'écarte de la proposition du Conseil fédéral, mais qui vise lui aussi à améliorer la prévoyance professionnelle des bas salaires. Le seuil d'accès et la déduction de coordination seraient abaissés, ce qui aurait pour effet non seulement de renforcer la prévoyance professionnelle des assurés actuels à bas salaire, mais aussi d'étendre la prévoyance professionnelle obligatoire à davantage de personnes à faible revenu, qui percevraient ainsi à l'avenir une rente du 2^e pilier. Par ailleurs, le processus d'épargne débiterait dès l'âge de 20 ans et non plus de 25. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, ce modèle ne prévoit pas de supplément de rente, mais une augmentation des rentes pour une partie des assurés de la génération transitoire (définie sur quinze ans). Si l'issue du débat parlementaire reste ouverte, les modèles proposés par le Conseil fédéral et par le Conseil national prévoient tous les deux une amélioration plus ou moins marquée de la prévoyance professionnelle des bas salaires, qui se cumulerait avec le développement des prestations et l'augmentation des cotisations qu'implique la présente initiative.

Unité des rentes du 1^{er} pilier

Les rentes du 1^{er} pilier sont censées couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Cette exigence constitutionnelle s'applique explicitement à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. C'est pourquoi le montant des rentes de l'AI coïncide avec celui des rentes de vieillesse de l'AVS (art. 37, al. 1, LAI). Si l'initiative était acceptée, les différentes rentes versées dans le cadre du 1^{er} pilier ne seraient plus harmonisées. Or, en matière de couverture des besoins vitaux, il n'est pas compréhensible de fixer des montants différents pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse, d'un côté, et pour les bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou d'une rente de survivants, de l'autre. De plus, les bénéficiaires d'une rente AI perçoivent des prestations complémentaires plus fréquemment que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse. L'objectif

de l'initiative, à savoir améliorer la situation des plus pauvres, ne serait donc pas atteint.

Équité intergénérationnelle

Allouer un supplément aux bénéficiaires d'une rente de vieillesse AVS poserait aussi problème sur le plan de l'équité intergénérationnelle. En effet, rien que pour maintenir le niveau actuel des prestations, les personnes actives (actuelles et futures) seront toujours mises davantage à contribution au fil du temps. Et ces charges sont plus importantes que celles que la majorité des retraités actuels ont dû supporter pendant leur vie active. On peut donc se demander s'il serait équitable de verser aux bénéficiaires actuels d'une rente de vieillesse un supplément qu'ils ne financeraient pas ou qu'en petite partie.

4.3.2 Financement

Coûts de l'initiative

L'acceptation de l'initiative aurait d'importantes retombées sur le financement de l'AVS. Le développement des prestations visé par l'initiative accentuerait considérablement les problèmes financiers liés à l'évolution démographique auxquels l'AVS doit déjà faire face et occasionnerait des dépenses supplémentaires d'environ 5 milliards de francs en 2032 (cf. annexe 3), ce qui correspond à environ 0,8 % de cotisations salariales ou à 1,1 point de TVA. La hausse du déficit de répartition engendrée par l'initiative (cf. ch. 4.2.1 « Finances de l'AVS ») représenterait un risque supplémentaire pour la stabilité financière de l'AVS, puisqu'en cas d'acceptation de l'initiative, les prestations augmenteraient sans que leur financement soit adapté en conséquence. Sous le régime de financement actuel, la Confédération devrait assumer près d'un cinquième des dépenses supplémentaires. Or, à défaut de recettes supplémentaires, il faudrait couvrir ce montant par des économies réalisées dans d'autres postes de dépenses (cf. ch. 4.2.4 « Confédération »). Pour le besoin de financement restant, les approches suivantes peuvent notamment être envisagées.

Augmentation des cotisations

Un relèvement des cotisations implique une augmentation des charges salariales. Les coûts progresseraient encore d'une adaptation périodique des rentes à l'autre, exerçant une pression à la hausse sur les cotisations et sur les charges salariales. Or, la stabilité des taux de cotisation est un facteur non négligeable de la solidité du marché du travail et du taux d'activité élevé en Suisse. De plus, les mesures prévues par la réforme LPP 21 pour compenser l'abaissement du taux de conversion minimal LPP et améliorer la prévoyance des bas salaires supposent déjà d'augmenter les cotisations salariales calculées sur le salaire coordonné. Selon le modèle retenu, il faudrait en outre introduire une nouvelle contribution, calculée sur le salaire AVS, pour financer le supplément de rente. Une augmentation simultanée des cotisations à l'AVS alourdirait encore la charge; il convient donc de l'éviter.

Bénéfice de la Banque nationale

Tout financement assuré grâce à une partie du bénéfice de la Banque nationale, ainsi que le proposent les auteurs de l'initiative, serait également, sans modification de la

Constitution, à la charge de la Confédération. Il ne s'agit donc pas d'une réelle solution de financement, car cette proposition aurait pour effet immédiat d'inscrire des dépenses supplémentaires au budget fédéral (cf. ch. 4.2.4 « Confédération »). Une utilisation des bénéfices de la Banque nationale pour financer une assurance sociale constituerait en outre une atteinte à l'indépendance de cette institution.

4.3.3 Réformes en cours de la prévoyance vieillesse

AVS 21

L'augmentation prévisible des coûts de l'AVS représente déjà un enjeu considérable pour le système actuel. En approuvant le projet AVS 21, le Parlement a entrepris une réforme qui, du fait de la situation financière de l'AVS et du caractère urgent du dossier, porte uniquement sur les éléments essentiels au maintien du niveau des prestations et à la garantie du financement de l'assurance. En acceptant la motion 21.3462, les deux Chambres se sont prononcées sur le calendrier de la prochaine réforme de l'AVS. En effet, cette motion charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement d'ici au 31 décembre 2026 un projet de stabilisation de l'AVS pour la période 2030 à 2040. Au vu de la situation, des mesures supplémentaires devront être prises pour garantir et financer les rentes AVS. Le besoin de réforme est déjà important dans le régime actuel, et la priorité devrait aller à la stabilisation de la situation financière de l'assurance, en particulier au vu de la pression accrue exercée par l'évolution démographique. Une mise en œuvre de l'initiative compromettrait la réalisation des objectifs de la réforme.

LPP 21

Une acceptation de l'initiative n'aurait qu'un impact indirect sur la réforme LPP 21. Par exemple, si la décision était prise de financer la 13^e rente AVS par une hausse des cotisations sur les revenus de l'activité lucrative, cette hausse s'ajouterait à celles prévues par la réforme LPP 21. L'introduction d'un supplément de rente LPP pour compenser les effets de l'abaissement du taux de conversion se cumulerait également avec le supplément de rente AVS. Le Parlement débat actuellement de la réforme LPP 21.

4.3.4 Synthèse

Le mécanisme existant d'adaptation des rentes dans le 1^{er} pilier entraîne une diminution lente mais régulière du taux de remplacement des rentes AVS. Si les demandes d'améliorer les prestations de l'AVS sont compréhensibles à la lumière de ce constat, il serait réducteur de se focaliser uniquement sur l'évolution du taux de remplacement de l'AVS. Il faut également tenir compte du fait que toutes les rentes AVS – y compris celles des bénéficiaires de rentes actuels – sont régulièrement adaptées à la moyenne du renchérissement et de l'évolution des salaires. En outre, les prestations complémentaires garantissent que le système social remplit dans son ensemble sa mission de couverture des besoins vitaux. Un développement des prestations n'est pas envisageable tant que le financement des rentes actuelles et futures n'est pas garanti.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales

4.4.1 Instruments des Nations Unies

Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)¹⁷ est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

4.4.2 Instruments de l'Organisation internationale du Travail

La Suisse a ratifié, le 13 septembre 1977, la Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants¹⁸. La partie III porte sur les prestations de vieillesse. La Convention définit l'éventualité couverte, désigne les personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, le niveau minimum et la durée de versement de celles-ci. La partie V (Calcul des paiements périodiques) prévoit également que le montant des prestations doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou de variations sensibles du coût de la vie (art. 29, par. 1).

4.4.3 Instruments du Conseil de l'Europe

La Suisse a ratifié, le 16 septembre 1977, le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964¹⁹. Elle en a accepté notamment la partie V relative aux prestations de vieillesse. Cette partie définit l'éventualité couverte, désigne les personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, le niveau minimum et la durée de versement de celles-ci. La partie XI du Code (Calcul des paiements périodiques) prévoit également que le montant des paiements en cours doit être révisé à la suite de variations sensibles du niveau général des gains qui résultent de variations sensibles du coût de la vie (art. 65, par. 10). Pour ce qui est du financement des systèmes de sécurité sociale, la partie XII du Code (Dispositions communes) impose notamment aux États de s'assurer le cas échéant que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations d'assurance ou des impôts affectés à la couverture des éventualités en question (art. 70, par. 3).

4.4.4 Droit de l'Union européenne

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation des personnes. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)²⁰. Le

¹⁷ RS **0.103.1**

¹⁸ RS **0.831.105**

¹⁹ RS **0.831.104**

²⁰ RS **0.142.112.681**

droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent les modalités de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la version révisée de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)²¹, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

En vertu de l'ALCP et de la Convention AELE révisée, la Suisse applique les règlements (CE) n° 883/2004²² et 987/2009²³. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen.

4.4.5 Conclusion : compatibilité avec le droit international

L'augmentation du niveau de toutes les rentes de vieillesse envisagée par l'initiative est compatible, quant au résultat, avec les conventions de l'ONU, de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et du Conseil de l'Europe ratifiées par la Suisse, dès lors que ces instruments fixent des minima. Le montant actuel des rentes en lien avec leur adaptation périodique en vertu du droit en vigueur (art. 33^{ter} LAVS) permet déjà de remplir les exigences de la Convention n° 128 de l'Organisation internationale du travail et du Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe en matière de niveau des prestations et de révision des paiements en cours. S'agissant des directives visées à l'art. 70, par. 3, du Code européen de sécurité sociale, les développements du ch. 4.4.3 sont pertinents.

Les rentes de vieillesse font partie du champ d'application des règlements en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE cités plus haut. L'augmentation des rentes demandée par l'initiative est notamment exempte de discrimination. L'initiative ne pose donc pas de problème au regard du droit de la coordination de l'UE.

5 Conclusions

L'octroi d'une rente de vieillesse AVS supplémentaire augmenterait le montant total des rentes, ce dont profiteraient l'ensemble des retraités. Ce supplément contribuerait en outre à freiner la baisse constante du taux de remplacement engendrée par l'indice des rentes. Toutefois, une acceptation de l'initiative présupposerait en particulier que le financement des coûts supplémentaires est garanti ou supportable. Au vu notam-

²¹ RS **0.632.31**

²² Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; RS **0.831.109.268.1**.

²³ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 284 du 30.10.2009; RS **0.831.109.268.11**.

ment de l'évolution démographique à laquelle est confrontée l'AVS, ces coûts paraissent trop élevés. L'octroi du supplément sur la rente AVS aux retraités des classes de revenus plus élevés ne se justifie guère, voire aucunement, sur le plan de la politique sociale. Au niveau individuel, le système des prestations complémentaires de l'AVS aide les retraités qui en ont besoin à couvrir leurs besoins vitaux. Il n'est donc pas nécessaire d'augmenter les prestations de l'AVS au-delà de ce seuil. La synergie entre l'AVS et la prévoyance professionnelle est également équilibrée. Il convient par conséquent de rejeter le développement des prestations qui est proposé. Faute de pouvoir financer une augmentation des rentes de vieillesse AVS, il n'est pas envisageable de proposer un contre-projet indirect à l'initiative.

Avec les réformes AVS 21 et LPP 21, le Conseil fédéral et le Parlement entendent relever en parallèle les défis de la prévoyance vieillesse dans les 1^{er} et 2^e piliers. Leur but est de maintenir et de garantir à moyen terme l'équilibre financier de ces deux piliers. La décision d'inclure la TVA comme source de financement dans le projet de réforme AVS 21 vise à répartir solidairement la charge financière additionnelle sur l'ensemble de la population et non sur les seuls actifs. Cette solution évite d'augmenter les coûts du travail et de défavoriser les branches économiques qui emploient beaucoup de main-d'œuvre. Des mesures unilatérales telles que le prévoit l'initiative font fi de l'approche globale des réformes en cours. Les coûts supplémentaires occasionnés par ces deux réformes pour les assurés, les employeurs et la Confédération ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre pour l'augmentation des prestations demandée par l'initiative.

Les arguments pour le rejet de l'initiative sans contre-projet direct ou indirect l'emportent clairement. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative «Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS)» sans proposer de contre-projet.

Annexe 1

Perspectives financières de l'AVS selon le droit en vigueur

Montants en millions de francs / au prix de 2022 (1)

Situation: décompte définitif 2021

Année	Dépenses		Recettes			Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds AVS		Indicateurs			
	Total dépenses	Coisations	TVA	Contribution Confédération	Autres recettes				Total recettes	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Résultat de répartition en points de salaires	Résultat de répartition en % des dépenses	Compte de capital AVS
2021	47 027	35 130	3 040	9 489	238	47 907	1 703	2 583	49 741	39 457	11,6	0,3	106	84
2022	47 875	36 156	3 161	9 671	236	49 223	1 349	1 345	52 435	42 151	11,5	0,4	110	88
2023	49 350	36 990	3 225	9 969	232	50 416	1 066	2 684	54 139	43 926	11,6	0,3	110	89
2024	50 129	37 502	3 295	10 126	229	51 152	1 023	1 112	55 950	45 799	11,6	0,3	112	91
2025	52 283	37 968	3 356	10 561	225	52 111	1 101	929	56 601	46 899	11,9	-0,1	108	89
2026	53 275	38 429	3 413	10 762	224	52 828	1 111	663	56 982	46 931	12,0	-0,1	107	88
2027	54 742	38 992	3 463	11 058	222	53 735	1 284	287	56 705	46 753	12,2	-0,2	104	85
2028	55 753	39 555	3 513	11 462	220	54 550	1 280	771	56 220	46 398	12,2	-0,3	101	83
2029	58 554	40 123	3 563	11 828	218	55 321	1 234	-1 589	54 075	45 009	12,7	-0,8	92	77
2030	59 566	40 704	3 615	12 052	216	56 566	3 000	-1 826	51 714	43 694	12,7	-0,8	87	73
2031	62 403	41 292	3 667	12 495	214	57 778	1 086	-3 539	47 662	40 621	13,1	-1,3	76	65
2032	63 345	41 892	3 720	12 796	211	58 619	975	-3 751	48 439	37 651	13,1	-1,0	69	59

Explications

(1) Décompte annuel aux prix courants

(2) Variation annuelle en pourcent

(3) Produits des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers

Hypothèses concernant l'évolution économique du 24.3.2022, en %:

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Indice des salaires (ISS)	0,8	1,8	1,2	1,0	1,0
Renchérissment	1,9	0,7	0,6	0,5	0,5

Adoption des rentes tous les deux ans Scenario A-00-2020 Office Fédéral de la statistiques OFS



Annexe 2

Perspectives financières de l'AVS selon l'initiative populaire pour une 13ème rente AVS

Uniquement des ventes vieillées

Montants en millions de francs / au prix de 2021 (1)

Situation: décompte définitif 2021

Année	Dépenses		Recettes			Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds AVS		Indicateurs					
	Total dépenses	Cotisations	TVA	Contribution Confédération	Autres recettes				Total recettes	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en pourcentage des salaires	Compte de capital AVS sans les dépenses	Compte de capital AVS en % des dépenses
2021	47 027	35 130	3 040	9 499	238	47 307	1 703	2 583	49 741	39 457	11.6	0.3	0.2	106	84	89.1
2022	47 075	35 156	2 9	9 478	237	47 228	1 866	2 583	49 741	39 457	11.5	0.4	0.3	110	86	89.9
2023	46 932	34 990	3 351	9 959	230	50 228	1 002	2 688	52 153	43 524	11.5	0.4	0.3	110	86	89.9
2024	50 129	37 502	3 325	10 126	229	51 286	1 033	2 135	55 150	45 789	11.6	0.3	0.2	112	91	87.8
2025	52 283	37 968	3 356	10 561	225	52 111	1 101	929	56 601	46 499	11.9	-0.1	0.0	108	89	88.9
2026	57 441	38 430	3 413	11 603	234	53 669	1 059	3 713	53 606	43 555	13.0	-1.1	-0.9	93	76	85.1
2027	59 029	38 929	3 463	11 934	221	55 661	1 039	2 700	49 776	39 576	13.0	-1.1	-1.0	86	67	80.3
2028	60 129	39 555	3 513	12 146	220	55 844	1 008	3 687	45 596	35 724	13.3	-1.3	-1.0	76	59	86.7
2029	63 160	40 123	3 563	12 758	218	56 662	849	-5 650	39 495	30 429	13.7	-1.8	-1.4	63	48	87.8
2030	64 261	40 704	3 615	12 981	171	57 515	671	-6 746	33 028	25 008	13.7	-1.9	-1.4	51	39	86.3
2031	67 331	41 292	3 667	13 601	214	58 773	456	8 101	24 509	17 558	14.1	-2.3	-1.8	37	26	87.4
2032	68 355	41 892	3 720	13 808	211	59 631	214	8 511	15 885	10 657	14.2	-2.3	-1.8	23	15	85.8

Explications

- (1) Décompte annuel au prix courants
- (2) Variation annuelle en pourcent
- (3) Produits des maisons de jeu, produits des actions/récessions, divers



Hypothèses concernant l'évolution économique du 24.3.2022, en %:

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Indice des salaires (ISS)	0.8	1.8	1.2	1.0	1.0
Renchérissement	1.9	0.7	0.6	0.5	0.5

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scenario A-10-2020 Office fédéral de la statistique OFS

Annexe 3

Conséquences financières des mesures de l'initiative populaire pour une 13ème rente AVS

Uniquement les rentes vieillesse

Montants en millions de francs / aux prix de 2022 **Situation: décompte définitif 2021**

Année	Supplément de rente AVS	Modification dépenses	Contribution Confédération	Modification recettes	Effet total
	Dépenses	Solde de toutes les mesures	Recettes	Solde de toutes les mesures	Recettes - Dépenses
	1)		2)		
2021	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0
2026	4165	4165	841	841	-3324
2027	4288	4288	866	866	-3422
2028	4376	4376	884	884	-3492
2029	4606	4606	930	930	-3676
2030	4695	4695	948	948	-3746
2031	4928	4928	996	996	-3833
2032	5011	5011	1012	1012	-3999

OFAS, 25.05.2022

Explications

- 1) Supplément de rente AVS de 8,33% à partir de 2026.
- 2) La Confédération couvre 20,2 % des dépenses de l'AVS dès 2020. La modification des dépenses de l'AVS conduit automatiquement à une modification de la contribution de la Confédération.

Annexe 4

Perspectives financières de l'AVS selon l'AVS 21 avec l'initiative populaire pour une 13ème rente AVS

Décision du Parlement du 17.12.2021, entrée en vigueur de l'AVS 21 en 2024

Montants en millions de francs / aus. prix de 2022 (1)

Situation: décompte définitif 2021

Année	Dépenses		Recettes			Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds AVS		Indicateurs						
	Total dépenses	(2)	Cotisations	TVA	Contribution Considération				Autres recettes	Total recettes	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en salaires	Compte de capital AVS en % des dépenses	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI en % des dépenses
2021	47 027	35 130	3 040	9 489	238	47 907	880	1 703	2 583	49 741	39 457	11,6	0,3	0,2	106	84	89,1
2022	47 875	36 156	3 161	9 671	1,8	49 223	7,7	1 349	2 694	52 435	42 151	11,5	0,4	0,3	110	88	88,6
2023	49 350	36 990	3 225	9 969	3,1	50 416	2,4	1 066	1 002	54 139	43 926	11,6	0,3	0,2	110	89	89,4
2024	50 198	37 591	3 400	10 140	1,7	52 296	3,7	2 098	1 122	57 036	46 884	11,6	0,6	0,5	114	93	87,8
2025	52 137	38 037	3 699	10 332	3,9	53 493	2,3	1 356	2 499	59 251	49 149	11,9	0,4	0,3	114	94	88,9
2026	57 004	38 533	4 778	11 515	9,3	55 050	2,9	-1 954	1 144	58 146	48 095	12,9	-0,6	-0,4	102	84	88,1
2027	58 337	39 134	5 166	11 784	2,3	55 988	1,7	-2 349	1 292	56 513	46 561	13,0	-0,7	-0,5	97	80	88,2
2028	59 205	39 742	5 166	11 959	1,5	56 839	1,5	-2 367	1 241	54 827	45 005	13,0	-0,7	-0,5	93	76	86,7
2029	62 310	40 315	5 201	12 597	5,2	58 108	2,2	-4 202	1 154	51 236	42 170	13,4	-1,2	-0,9	82	68	87,8
2030	63 538	40 903	5 061	12 835	2,0	59 013	1,6	-4 525	1 049	47 253	39 233	13,5	-1,3	-1,0	74	62	86,3
2031	66 722	41 494	5 134	13 478	5,0	60 319	2,2	-6 402	907	41 291	34 249	14,0	-1,7	-1,3	62	51	87,4
2032	67 862	42 100	5 208	13 708	1,7	61 228	1,5	-6 634	737	34 984	29 196	14,0	-1,8	-1,4	52	43	85,8

Explications

- (1) Décompte annuel aux prix courants
- (2) Variation annuelle en pourcent
- (3) Produits des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers

Hypothèses concernant l'évolution économique au 24.3.2022, en %:

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Indice des salaires (ISS)	0,8	1,8	1,2	1,0	1,0
Rendement	1,9	0,7	0,6	0,5	0,5

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2020 Office/fédéral de la statistique OFS



Annexe 5

Conséquences financières des mesures de l'AVS 21 avec l'initiative populaire pour une 13ème rente AVS

Décision du Parlement du 17.12.2021, entrée en vigueur de l'AVS 21 en 2024

Montants en millions de francs / aux prix de 2022

Situation: décompte définitif 2021

Année	Age de référence		Modification taux anticipation		Modification taux alournement		Amélioration rente		Franchise		API		Supplément de rente AVS		Mesures de compensation				Modification dépenses		Contribution Confédération		Modification recettes		Financement additionnel		Modification totale recettes		Effet total								
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Recettes	Recettes	Dépenses	Recettes	Recettes TVA	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses							
	11		21	31	41	51	61	71	81	91						101	111	121	131	141	151	161	171	181	191	201	211	221	231	241							
2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
2023	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
2024	0	0	0	0	0	89	0	0	0	0	69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
2025	-236	36	0	0	2	50	71	0	2	50	71	0	0	0	0	13	4	4	-58	4	-58	69	-146	39	1342	1382	1528	1528	1382	1382	1528	1528	1528				
2026	-576	83	0	0	0	94	72	0	5	94	72	0	4165	73	28	35	35	-73	753	753	3729	857	1365	2223	1507	1507	1507	1507	1507	1507	1507	1507	1507				
2027	-930	134	18	5	12	95	73	0	18	95	73	4288	43	86	86	61	157	-103	868	868	3595	726	868	1385	2253	1342	1342	1342	1342	1342	1342	1342	1342	1342			
2028	-1276	190	35	3	23	100	74	0	23	100	74	4376	74	606	606	101	211	-105	697	697	3453	697	884	1405	2289	1164	1164	1164	1164	1164	1164	1164	1164	1164			
2029	-1342	202	54	1	39	96	77	0	39	96	77	4606	77	71	71	109	269	-105	759	759	3756	802	1001	1446	2447	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380			
2030	-1333	204	70	-1	55	100	78	0	55	100	78	4695	78	269	269	139	269	-105	802	802	3972	1001	1446	2447	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380	1380		
2031	-1334	206	89	-3	72	102	81	0	72	102	81	4928	81	181	304	219	326	-105	872	872	4319	1075	1467	2542	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	1467	
2032	-1307	207	106	-5	86	107	81	0	86	107	81	5011	81	219	326	219	326	-105	913	913	4518	1121	1488	2609	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488	1488

OFAS 23.05.2022

Explications

- 1) L'âge de référence pour les hommes et les femmes est de 65 ans. Les femmes ont une rente ordinaire AVS un an plus tard (réduction des dépenses) et elles paient un an de plus les cotisations AVS (recettes supplémentaires).
- 2) Le taux de réduction pour anticipation sont adaptés.
- 3) A cause de l'augmentation de l'espérance de vie, les suppléments d'alournement de la rente AVS doivent être adaptés.
- 4) Les cotisations AVS sont adaptées pour améliorer la rente. Ce n'est pas possible aujourd'hui.
- 5) Il est aussi possible de verser des cotisations en dehors de la franchise.
- 6) Le délai de carence pour le début du droit à l'allocation pour impotent est réduit à six mois.
- 7) Supplément de rente AVS de 8,33% à partir de 2026.
- 8) Les mesures de compensation atteignent 701 millions de francs en 2033. Anticipation de la rente à de meilleures conditions jusqu'en 2033.
- 9) Supplément de rente de 160/100/50 francs par mois avec échelonnement en fonction du revenu et sans correction des effets de seuil.
- 10) La Confédération couvre 20.2 % des dépenses de l'AVS dès 2020. La modification des dépenses de l'AVS conduit automatiquement à une modification de la contribution de la Confédération.
- 11) Pour la stabilisation de l'AVS, relèvement de la TVA de 0,4 point de pourcentage en faveur de l'AVS (2024: 0,4).

