

11^e révision de l'AVS (nouvelle version)

Premier message concernant:

- **le Fonds de compensation de l'AVS**
- **l'uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes**
- **l'assouplissement de l'anticipation et de l'ajournement de la retraite**
- **la suppression de la franchise en faveur des retraités actifs**
- **des mesures relatives à la mise en œuvre de l'assurance**

du 21 décembre 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, en vous proposant de l'approuver.

En outre, nous vous demandons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 00.3291 | Age de la retraite pour les personnes effectuant un travail pénible
(N 6.10.00, Groupe de l'Union démocratique du centre) |
| 2002 | P | 00.3499 | Retraite flexible pour la classe moyenne
(N 17.4.02, Wandfluh) |
| 2003 | P | 03.3470 | Flexibilisation des rentes AVS (N 19.12.03, Studer Heiner) |
| 2004 | P | 04.3234 | Flexibilisation de l'âge de la retraite
(N 8.10.04, Meyer Thérèse) |

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

21 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le rejet de la première 11^e révision de l'AVS, ainsi que les consultations menées dans le cadre des travaux préparatoires de la présente révision, ont montré qu'il serait prématuré d'entreprendre maintenant des réformes de grande portée touchant le financement ou le système de prestations, voire les deux à la fois, d'autant que de telles réformes doivent impérativement être précédées d'études et de réflexions soigneusement menées.

Par conséquent, la réforme de l'AVS sera réalisée par étapes. La première étape est concrétisée avec ce projet de 11^e révision de l'AVS qui, sous la forme de deux messages distincts, propose des mesures de nature à faciliter la mise en oeuvre de l'assurance et des mesures touchant les prestations. La présente 11^e révision de l'AVS n'a donc pas pour ambition de résoudre les graves problèmes structurels auxquels sera confrontée l'AVS ces prochaines décennies, même si l'on sait que l'érosion financière de l'AVS est constante et que cette assurance devra faire face très prochainement à des contraintes démographiques et économiques qui l'obligeront à redéfinir ses prestations et son financement.

Dans ce message, l'accent sera mis sur la pérennisation du système et sur l'extension des possibilités de retraite à la carte. Par ailleurs, la mise en oeuvre de l'assurance sera facilitée par plusieurs modifications techniques, dont certaines avaient déjà été proposées dans le cadre de la première version de la 11^e révision de l'AVS et n'avaient pas été contestées.

Il est ainsi envisagé:

- de fixer le niveau du Fonds de compensation de l'AVS à 70 % des dépenses annuelles de l'AVS et d'introduire simultanément un mécanisme de ralentissement, voire de suspension de l'adaptation des prestations à l'évolution économique, au cas où le taux de couverture du Fonds descendrait en dessous respectivement de 70 % et de 45 % des dépenses annuelles. L'adaptation automatique des rentes tous les deux ans selon l'indice mixte sera différée si le niveau du Fonds est inférieur à 70 %. Dans ce cas, les rentes ne seront adaptées qu'au moment où le renchérissement survenu depuis la dernière adaptation aura atteint 4 %. Si le niveau du Fonds devait tomber en dessous de 45 %, l'adaptation des rentes serait suspendue;*
- d'uniformiser l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes et les hommes;*
- d'assouplir la réglementation actuelle de la retraite anticipée avec réduction actuarielle de rente et de la retraite ajournée avec supplément actuariel de rente. Les femmes et les hommes pourront ainsi anticiper le versement de la rente entière de vieillesse dès l'âge de 62 ans. Il sera également possible d'anticiper une demi-rente de vieillesse dès l'âge de 60 ans. En outre, la possibilité d'ajourner le versement d'une demi-rente ou d'ajourner le versement de la prestation de moins d'une année sera introduite;*

-
- *de supprimer la franchise de cotisations dont bénéficient les retraités actifs, tout en introduisant la possibilité de majorer les rentes de vieillesse des personnes qui ont poursuivi l'exercice d'une activité lucrative après leur retraite;*
 - *de faciliter la mise en œuvre de l'assurance par l'introduction de plusieurs mesures de nature technique, concernant notamment la perception de cotisations, telles que la prise en compte des cotisations déduites à l'aide d'un calcul en pour-cent, la perception des cotisations des personnes dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser ou l'affiliation aux caisses de compensation des conjoints qui prennent une retraite anticipée.*

Les modifications présentées dans ce message forment le premier volet de la 11^e révision de l'AVS. Le second volet de la 11^e révision de l'AVS fera l'objet d'un message séparé et portera exclusivement sur l'instauration d'une prestation de prérétraite. Bien qu'il soit destiné à compléter le régime de retraite à la carte, ce nouveau dispositif sera conçu sur le modèle d'une prestation complémentaire à l'AVS/AI, et non comme une prestation de l'AVS, ce qui justifie un traitement distinct.

Ces propositions offrent l'avantage de ménager les finances de l'AVS tout en apportant une réponse concrète et justement ciblée à la problématique de la retraite flexible, et en parachevant l'évolution amorcée par la 10^e révision de l'AVS pour instaurer l'égalité des sexes dans la prévoyance vieillesse. Telles qu'elles sont conçues, ces mesures faciliteront la transition vers les mutations fondamentales auxquelles l'AVS devra prochainement se résoudre.

Les modifications proposées dans ce message sont indépendantes de l'introduction d'une prestation de prérétraite présentée simultanément dans le second message.

Table des matières

Condensé	1918
1 Partie générale; contexte	1923
1.1 Evolution depuis la 10 ^e révision de l'AVS	1923
1.2 Points dont le traitement est renvoyé à d'autres révisions législatives	1924
1.3 Motifs pour lesquels la prestation de préretraite n'est pas incluse dans le présent message	1925
1.4 Initiatives populaires pendantes	1925
1.5 Classement d'interventions parlementaires	1925
1.6 Liens avec d'autres projets législatifs	1926
1.6.1 Nouvelle péréquation financière	1926
1.6.2 Autres projets législatifs	1927
1.6.3 Adoption de dispositions proposées dans la première version de la 11 ^e révision de l'AVS	1928
1.7 Travaux préliminaires	1928
1.8 Résultats de la procédure de consultation	1929
1.9 Avis de la Commission fédérale de l'AVS/AI	1931
2 Evolution démographique et perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2020	1932
2.1 Evolution démographique	1932
2.2 Choix des scénarii	1934
2.2.1 Scénario de base	1935
2.2.2 Scénario «croissance réelle des salaires faible»	1935
2.2.3 Scénario «croissance économique plus forte»	1936
2.3 Perspectives financières jusqu'en 2020	1936
3 Contenu de la 11^e révision de l'AVS	1939
3.1 Mesures relatives aux prestations	1939
3.1.1 Uniformisation de l'âge de la retraite des femmes et des hommes à 65 ans	1939
3.1.1.1 Signification de l'âge de la retraite	1939
3.1.1.2 Evolution de l'âge de la retraite dans l'AVS	1940
3.1.1.3 Motifs d'une uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans	1940
3.1.2 Anticipation et ajournement de la rente	1941
3.1.2.1 Généralités	1941
3.1.2.2 Réglementation en vigueur	1942
3.1.2.3 Caractéristiques du nouveau modèle proposé pour l'anticipation	1943
3.1.2.4 Réduction de la rente	1944
3.1.2.5 Ajournement de la rente	1945
3.1.2.6 Anticipation partielle et ajournement partiel de la rente de vieillesse	1945
3.1.3 Niveau du Fonds de compensation AVS	1946
3.1.4 Rythme d'adaptation des rentes AVS/AI	1947
3.1.4.1 Contexte	1947

3.1.4.2	Abandon de l'adaptation bisannuelle automatique en faveur d'une adaptation en fonction des moyens disponibles	1948
3.1.5	Autres modifications dans le secteur des prestations	1952
3.1.5.1	Suppression de la franchise de cotisations des retraités actifs	1952
3.1.5.2	Nationalité déterminante pour le droit aux prestations de l'AVS et de l'AI	1953
3.1.5.3	Elargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance	1954
3.2	Mesures d'ordre technique se rapportant à la mise en œuvre de l'assurance	1956
3.2.1	Prise en compte des cotisations déduites, à l'aide d'un calcul en pour-cent	1956
3.2.2	Salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations	1957
3.2.3	Modification des règles d'affiliation aux caisses de compensation	1959
3.2.4	Inscription dans la loi du principe de la réalisation	1961
3.2.5	Libération de l'obligation de cotiser en cas de paiement du double de la cotisation minimale	1962
3.2.6	Mesure en vue de garantir l'introduction d'un nouveau numéro d'assuré	1963
3.2.7	Dispositions pénales	1964
3.2.8	Base légale pour le financement d'études scientifiques et pour le financement d'applications informatiques	1965
3.2.9	Suppression de l'obligation de rendre compte du Conseil fédéral	1965
4	Conséquences financières de la révision	1966
4.1	Conséquences exprimées en valeurs moyennes	1966
4.2	Conséquences avec les effets transitoires	1968
4.3	Appréciation des budgets de l'AVS	1969
5	Partie spéciale: commentaire des différents articles	1971
5.1	Modifications de la LAVS	1971
5.2	Modifications d'autres actes législatifs	1989
5.2.1	Modification de la LPGA	1989
5.2.2	Modification de la LAI	1989
5.2.3	Modification de la LPC	1990
5.2.4	Modification de la LAA	1990
5.2.5	Modification de la LAM	1991
5.2.6	Modification de la LAPG	1991
5.2.7	Modification de la LACI	1991
6	Conséquences	1993
6.1	Conséquences pour la Confédération et les cantons	1993
6.2	Conséquences sur les autres branches d'assurances sociales	1994
6.3	Conséquences macroéconomiques	1994
6.4	Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes	1994
6.5	Effets sur le personnel, l'informatique et les organes d'exécution et autres effets	1995
7	Liens avec le programme de la législature	1995

8 Aspects juridiques	1995
8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	1995
8.2 Compatibilité du projet avec la LPGA	1996
8.3 Relation avec le droit international	1996
8.3.1 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies	1996
8.3.2 Les instruments de l'Organisation internationale du Travail	1996
8.3.3 Le droit de la Communauté européenne	1996
8.3.4 Les instruments du Conseil de l'Europe	1997
8.4 Délégation de compétences législatives	1998
8.5 Forme de l'acte à adopter	1999
Annexes 1 à 3	2000
Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (<i>Projet</i>)	2003

Message

1 Partie générale; contexte

1.1 Evolution depuis la 10^e révision de l'AVS

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, la 10^e révision de l'AVS a réalisé une avancée majeure en matière d'égalité de traitement entre femmes et hommes. Avec l'attribution d'une rente indépendante de l'état civil, le droit à des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance et l'introduction d'une rente de veuf, le régime de l'AVS s'est adapté aux conceptions sociales actuelles de notre pays, notamment en matière de rôles familiaux. Par ailleurs, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans, qui s'inscrit en premier lieu dans une perspective d'égalité de traitement, a permis de compenser quelque peu l'érosion financière de l'assurance. En revanche, cette révision n'a pas rempli les attentes en ce qui concerne la flexibilisation de la retraite. Les conditions de la retraite anticipée telles que prévues par la loi ne se sont guère révélées attrayantes pour les intéressés.

Par la suite, la LAVS a fait l'objet de révisions ponctuelles. Les art. 49a et suivants, introduits le 1^{er} janvier 2001 (RO 2000 2749) en vertu de la loi fédérale sur la protection des données, ont créé les bases juridiques pour le traitement des données personnelles dignes de protection. Le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2001 entrait en vigueur la révision de l'assurance facultative AVS/AI (RO 2000 2677); elle comprenait essentiellement les modifications suivantes: limitation de l'assurance aux pays qui ne font pas partie de l'UE/AELE, transformation de l'AVS/AI facultative en assurance continuée, relèvement du taux de cotisation de 0,6 %, suppression du barème dégressif et doublement de la cotisation minimum. Ce même 1^{er} janvier 2001 était réintroduit, à l'art. 219 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (RO 2000 2531), le privilège des assurances sociales dans la faillite, suite à une initiative parlementaire. Les créances de cotisations AVS sont à nouveau colloquées en 2^e classe et bénéficient d'un traitement privilégié dans la faillite. Le 1^{er} juin 2002 a été réglé à l'art. 153a le rapport au droit européen en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes; de même, certains règlements de l'Union européenne ont été déclarés applicables également en Suisse (RO 2002 685). Le principal changement par rapport aux précédentes conventions bilatérales de sécurité sociale tient dans le fait que l'assujettissement en cas d'exercice simultané de plusieurs activités suit d'autres règles. L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), le 1^{er} janvier 2003 (RO 2002 3371), a nécessité d'autres adaptations: l'art. 1 précise que la LPGA est applicable à l'AVS et plusieurs renvois à la nouvelle loi ont été introduits dans la LAVS. La procédure d'opposition désormais érigée en principe par la LPGA pour toutes les procédures du droit des assurances sociales a été inscrite dans l'AVS. En outre, l'art. 52 a été remanié et un délai de prescription de 2 ans a été introduit pour les créances en réparation du dommage.

Il est évident que l'évolution démographique placera l'assurance devant de sérieux défis économiques. Un premier projet de 11^e révision de l'AVS (cf. le message concernant la 11^e révision de l'AVS et le financement à moyen terme de l'AVS, du 2 février 2000; FF 2000 1771) avait tenté d'apporter une réponse tant aux problèmes financiers de l'assurance qu'aux nouveaux besoins sociaux. Combinant un modèle

de retraite à la carte favorable aux personnes à revenus moyens à des mesures d'économies sur les prestations (relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans, réaménagement des rentes de survivants, adaptation des prestations à l'évolution économique) et à une augmentation de la TVA, ce projet de 11^e révision, contesté par référendum, a été rejeté le 16 mai 2004, par 67,9 % des votants pour le projet de loi et par 68,6 % pour l'arrêté fédéral sur le financement de l'AVS/AI par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les circonstances et les considérations à l'origine du premier projet de 11^e révision de l'AVS ne se sont pas modifiées fondamentalement. Le vieillissement de la population grèvera toujours davantage les comptes de l'assurance – confirmant ainsi les prévisions effectuées à l'époque –, la retraite à la carte reste toujours inaccessible à nombre d'assurés et la morosité de la situation économique générale ne laisse guère augurer d'un redressement conjoncturel bénéfique aux finances de l'assurance. La nécessité d'une révision complète de l'AVS est donc incontestable si l'on tient à garantir la pérennité de cette institution.

Toutefois, l'analyse des motifs ayant conduit à l'échec de la première 11^e révision de l'AVS ainsi que les discussions précédant la conception de la présente révision ont montré qu'il serait prématuré de résoudre maintenant les problèmes structurels de l'assurance. Il est donc préférable de procéder par étapes et de commencer avec cette nouvelle 11^e révision de l'AVS. Celle-ci, présentée sous forme de deux messages, comporte un certain nombre de modifications dans le domaine des prestations et des mesures destinées à améliorer la mise en œuvre de l'assurance. Dans une seconde étape, d'ici la fin de la décennie, il sera proposé une réforme de grande portée.

1.2 Points dont le traitement est renvoyé à d'autres révisions législatives

La présente révision, ainsi que la révision portant sur l'introduction d'une prestation de préretraite (second message sur l'introduction d'une prestation de préretraite, 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 2019), n'ont pas pour objectif de revoir les principes du financement de l'AVS. L'introduction de nouvelles ressources, en vue de consolider les finances de l'AVS, de même que certaines questions relatives au Fonds de compensation de l'AVS, notamment celles liées à la création éventuelle d'un Fonds propre à l'AI, seront reportées à la 12^e révision de l'AVS ou à une autre révision législative. Il sera également question, dans la 12^e révision de l'AVS, de la modernisation des structures et de l'organisation de l'assurance. Enfin, le désenchevêtrement des finances de l'assurance et de la Confédération, qui a été évoqué à de nombreuses reprises ces derniers temps, est, conformément à la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2004, renvoyé à une révision de l'AVS qui portera sur les questions de financement à long terme, et cela lorsque l'AI sera en mesure d'amortir ses dettes.

1.3

Motifs pour lesquels la prestation de préretraite n'est pas incluse dans le présent message

La présente 11^e révision comprend ainsi des propositions qui touchent aussi bien les prestations que les cotisations ou la mise en œuvre de l'assurance. Les changements proposés dans le présent message s'insèrent facilement dans le régime actuel et n'en modifient pas la structure. En revanche, la prestation de préretraite qui sera introduite parallèlement (cf. le message concernant l'introduction d'une prestation de préretraite, 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 2019) est une prestation nouvelle, totalement étrangère au régime général des rentes, même si elle est destinée à des personnes qui, en raison de leur âge, pourraient prétendre à des prestations de l'AVS. Ce nouveau dispositif de prestation de préretraite répond à un besoin social manifeste, mais, de par sa structure, ne saurait figurer dans l'AVS, dès lors que ni son aménagement ni son financement ne sont compatibles avec les principes qui régissent cette assurance sociale. Il est ainsi apparu plus judicieux de séparer les propositions concernant l'AVS de celles concernant l'introduction d'une prestation de préretraite et de traiter ces deux objets dans des messages séparés.

1.4

Initiatives populaires pendantes

Un comité d'initiative «pour un âge de l'AVS flexible», issu de milieux syndicaux, a lancé une initiative réclamant l'introduction d'un régime de retraite anticipée. La récolte des signatures a débuté le 21 juin 2005. Selon le texte de l'initiative, pourraient prétendre à une rente anticipée non réduite, dès 62 ans, les personnes dont le revenu était inférieur à un montant équivalent à 150 % du revenu formateur de la rente maximale AVS et qui cessent d'exercer une activité lucrative. Le Conseil fédéral s'exprimera en temps utile sur le contenu de cette initiative. Concernant le financement de l'AVS, il y a lieu de mentionner l'initiative déposée le 9 octobre 2002 par le Comité pour la sécurité AVS (COSA), qui veut que le bénéfice net de la Banque nationale (BNS) soit versé au Fonds de compensation de l'AVS, sauf une part annuelle d'un milliard de francs qui serait versée aux cantons. Dans son message du 20 août 2003 (FF 2003 5597), le Conseil fédéral recommande le rejet de cette initiative. Cet objet est actuellement traité par le Parlement.

1.5

Classement d'interventions parlementaires

Nous proposons de classer quatre interventions parlementaires relevant du domaine de l'AVS, qui toutes ont trait à la retraite flexible. Le postulat 00.3291, déposé par l'Union démocratique du centre le 16 juin 2000, «Age de la retraite pour les personnes effectuant un travail pénible» prie le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'introduire une retraite anticipée en faveur des personnes exerçant une activité physique pénible. Une analyse de cette problématique a été effectuée dans le cadre des travaux préliminaires et le projet de flexibilité présenté dans la présente révision facilite la prise d'une retraite anticipée pour une partie des assurés visés par les auteurs de ce postulat (cf. ch. 3.1.2). La motion Studer du 24 septembre 2003, 03.3470, «Flexibilisation des rentes AVS» met l'accent sur une flexibilité en faveur des personnes disposant de faibles revenus tout en sollicitant aussi une étude sur la possibilité de percevoir la rente AVS après un certain nombre d'années de coti-

sations. Ces préoccupations ont été largement prises en considération dans les propositions du second message concernant l'introduction d'une prestation de préretraite (11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 2019). Le postulat Meyer Thérèse du 6 mai 2004, 04.3234, «Flexibilisation de l'âge de la retraite» exprime une requête identique, mais invite de surcroît à un examen des possibilités de financement de cette flexibilité grâce à un fond spécial. Il est exposé dans ledit message les raisons pour lesquelles un tel système n'a pas été retenu. Toutefois, la solution préconisée atteint en partie le but recherché par l'auteur de ce postulat. Quant à la motion Wandfluh du 4 octobre 2000, 00.3499, «Retraite flexible pour la classe moyenne», qui concerne non seulement l'AVS, mais aussi le 2^e pilier, elle peut également être classée, dès lors que les dispositions d'application de la 1^{re} révision de la LPP ainsi que le présent projet de 11^e révision de l'AVS proposent des modèles de flexibilisation socialement acceptables.

1.6 Liens avec d'autres projets législatifs

1.6.1 Nouvelle péréquation financière

Acceptées par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, les modifications constitutionnelles proposées en vue de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) vont profondément remodeler les bases du financement de l'AVS. Avec les nouveaux art. 112 à 112c Cst. et la disposition transitoire à l'art. 112c Cst. – ce sont les dispositions qui concernent l'AVS –, les cantons seront dorénavant dispensés de participer au financement des prestations individuelles de l'AVS et seule la Confédération sera appelée à fournir une contribution financière, laquelle ne pourra excéder la moitié des dépenses de l'assurance. Toutefois, les dépenses liées aux prestations collectives, soit à l'aide à domicile et aux soins en faveur des personnes âgées, relevant en principe du «Spitex», fondées actuellement sur l'art. 101^{bis} LAVS, sortiront de l'assurance et seront assumées exclusivement par les cantons, ce qui réduira les obligations de la Confédération. Celle-ci conservera néanmoins la possibilité de soutenir des projets de portée nationale. Conduits par le Département fédéral des finances, ces changements seront réalisés dans un train de modifications législatives indépendant, qui regroupera l'ensemble des modifications induites par la RPT, soit y compris celles à apporter aux différentes branches des assurances sociales (cf. le message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 7 sept. 2005, FF 2005 5641). En principe, ces nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La nouvelle péréquation financière n'influe pas sur le système des cotisations et des rentes de l'AVS, pas plus que sur son organisation. A part l'art. 101^{bis}, seuls les art. 102, 103 et 107 LAVS, dispositions relatives au financement de l'assurance, devront être adaptés. Au-delà de ces changements de nature juridique, il sera nécessaire de tenir compte de ces innovations dans l'établissement des budgets et des perspectives financières de l'assurance.

La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30) sera complètement revue dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Les modifications les plus importantes concernent la répartition du financement entre Confédération et cantons.

1.6.2

Autres projets législatifs

5^e révision de l'AI: pour réformer l'AI et trouver de nouvelles ressources, le Conseil fédéral a adopté, en mai et en juin 2005, trois messages. La 5^e révision de l'AI¹ vise en particulier à diminuer les dépenses de l'AI en réduisant le nombre de nouvelles rentes de 20 % (sur la base de 2003) et, au moyen de mesures d'économies, à apporter une contribution substantielle à l'assainissement des finances en réduisant les déficits annuels de l'AI. L'AVS n'est pas directement concernée par ces mesures, si ce n'est que les efforts financiers de l'AI, une fois qu'ils auront déployé leurs effets, consolideront à terme le Fonds de compensation de l'AVS grâce à l'amortissement de la dette de l'AI envers l'AVS (cf. le ch. 3.1.3). Du point de vue des prestations, les nouvelles modalités de versement des allocations pour impotent nécessiteront également une modification de la LAVS. En revanche, le relèvement de la TVA envisagé en faveur de l'AI selon le projet de «financement additionnel de l'AI»² ne concerne pas l'AVS, pas plus que les modifications procédurales prévues dans le cadre du projet «Procédure dans l'AI»³.

Nouveau numéro d'assuré AVS: avec le message approuvé le 23 novembre 2005 par le Conseil fédéral (message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [nouveau numéro d'assuré AVS]; FF 2006 515), il est proposé avant tout de créer des bases légales pour garantir à l'avenir une administration performante. Le système actuel avec l'attribution d'un numéro à 11 chiffres se référant à des données personnelles spécifiques à l'assuré atteint ses limites. Il doit être remplacé par une nouvelle formule, respectueuse des principes modernes de la protection des données, permettant une meilleure exploitation des possibilités offertes actuellement par l'informatique et capable d'empêcher les confusions générées par l'ancien système, qui risquent de se produire dès 2007.

Réforme de l'imposition des entreprises II: menée par le Département fédéral de finances (cf. le message du 23 juin 2005 concernant la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements [loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II]; FF 2005 4469), cette réforme prévoit d'introduire une imposition partielle des dividendes provenant de participations détenues dans la fortune privée, qui seraient imposés à concurrence de 80 % par la Confédération et à concurrence du pourcentage prévu par le droit cantonal dans les cantons. Quant aux bénéfices d'aliénation, ils resteraient francs d'impôt, et pour les participations détenues dans la fortune commerciale, les dividendes et les bénéfices d'aliénation seraient imposés à concurrence de 60 % par la Confédération et à concurrence du pourcentage prévu par le droit cantonal dans les cantons. Sont également prévus des allègements pour les entreprises de personnes et pour les sociétés de capitaux. L'imposition partielle aura comme conséquence qu'un nombre accru de dividendes non soumis à cotisations sera distribué en lieu et place de salaires soumis à cotisations. Pour les assurances sociales, ceci représentera des manques à gagner dont le montant ne peut faire l'objet d'une estimation.

¹ Message du 22 juin 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision) (FF 2005 4215).

² Message du 22 juin 2005 concernant le financement additionnel de l'assurance-invalidité (FF 2005 4377).

³ Message du 4 mai 2005, concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) (FF 2005 2899).

Répartition du produit de la vente de l'or de la BNS: le Conseil fédéral a envisagé trois manières d'utiliser la part de l'avoir en or qui serait revenue à la Confédération dans le cadre des propositions présentées dans son message du 20 août 2003⁴, dont l'une aurait favorisé l'AVS. Ce projet soumis aux Chambres ayant échoué, le Conseil fédéral a décidé le 2 février 2005 de répartir le produit de la vente de l'or entre la Confédération et les cantons conformément au droit en vigueur. Des propositions d'utilisation de la part de la Confédération sont actuellement examinées par le Parlement (cf. à ce sujet au ch. 5.1 le commentaire à l'art. 33^{ter} LAVS).

Financement des soins de longue durée: le Conseil fédéral a présenté le 16 février 2005 un nouveau modèle de financement des soins de longue durée⁵. Dans le cadre de cette réforme, les personnes à la maison pourraient toucher une allocation pour impotent de degré léger. Ce projet est actuellement soumis au Parlement.

1.6.3 Adoption de dispositions proposées dans la première version de la 11^e révision de l'AVS

Les modifications suivantes étaient déjà proposées dans la première version de 11^e révision de l'AVS. Elles ont pu entre-temps être intégrées dans d'autres projets législatifs:

- *Art. 14, al. 5, LAVS:* l'exemption de la perception de cotisations sur les revenus de minime importance, à concurrence du montant de la rente mensuelle maximale, a été adoptée dans le cadre de la loi fédérale sur la lutte contre le travail au noir (LTN). Cette loi a été adoptée le 17 juin 2005 par le Parlement sans qu'un référendum n'ait été lancé. La LTN entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.
- *Art. 19a, al. 1 et 1^{bis} LAPG:* cette disposition a été reprise dans la modification de la LAPG du 3 octobre 2003.

Les modifications relatives au financement de l'AVS qui faisaient partie de la première version de la 11^e révision de l'AVS n'ont pas été reprises dans le présent projet, à l'exception de la modification de l'art. 107, al. 3, LAVS. Les modifications législatives qui devraient contribuer à consolider durablement les finances de l'assurance jusqu'en 2020 seront entreprises à nouveau dans le cadre de la révision d'envergure prévue pour 2008 ou 2009 et précédées d'une analyse approfondie. Cette approche par étapes a été considérée comme opportune par le Conseil fédéral, dans sa décision du 30 juin 2004 (décision sur le panorama des assurances sociales).

1.7 Travaux préliminaires

Préoccupé par le développement de la prévoyance vieillesse, le Conseil fédéral a, à la fin 2000, confié à un groupe de travail interdépartemental (IDA ForAlt) le mandat de réaliser diverses recherches sur l'évolution à long terme de la prévoyance vieil-

⁴ Message du 20 août 2003 concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse et l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (FF **2003** 5597).

⁵ Message du 16 février 2005 relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins (FF **2005** 1911).

lesse en Suisse. Le résultat de ces recherches a été consigné dans le Rapport de synthèse du programme de recherche sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse (IDA ForAlt), de mai 2003⁶. En outre, il convient de signaler les études menées par la Commission fédérale de l'AVS/AI qui, à l'automne 2004, s'est penchée sur différents scénarii économiques et démographiques dans le but d'apporter un fondement réaliste aux projections sur l'évolution de l'AVS (cf. le ch. 2.2), ainsi que sur trois modèles de retraite flexible. Par ailleurs, le Département fédéral de l'intérieur a organisé, en janvier et février 2005, des consultations des partis politiques, des partenaires sociaux et d'autres organisations sur les travaux à entreprendre dans l'AVS, à brève échéance ou à plus long terme. Enfin, dans le cadre de la promotion de la croissance économique en Suisse, le seco s'est penché sur la situation des travailleurs âgés (plus de 58 ans) sur le marché du travail. Le but de ces travaux consiste à maintenir la productivité du travail suisse grâce à une participation élevée des travailleurs âgés au marché du travail, en comparaison européenne. Dans cette perspective, il y a lieu entre autres d'éliminer les incitations à prendre une retraite anticipée fondées actuellement sur la législation en matière d'assurances sociales, pour que les travailleurs âgés continuent d'exercer une activité lucrative jusqu'à l'âge de la retraite légal, voire au-delà de cet âge. Si la poursuite de cet objectif impose des modifications législatives, celles-ci seront entreprises dans une révision séparée. Ces deux révisions (la 11^e révision de l'AVS et ce projet séparé), qui devront être coordonnées, sont appelées à se compléter. La présente révision va déjà dans la direction choisie avec la possibilité d'ajournement de la demi-rente de vieillesse et avec la conversion des cotisations versées par les retraités et les retraités actifs en amélioration de rentes.

1.8 Résultats de la procédure de consultation

En raison de leurs implications sociales et politiques, les propositions de modifications furent soumises à une procédure de consultation, qui eut lieu du 14 avril 2005 au 31 juillet 2005. Ces propositions portaient sur les points centraux de la révision, à savoir le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, l'assouplissement des modalités de la retraite à la carte selon le régime en vigueur, le ralentissement de l'adaptation des prestations, la suppression de la rente de veuve allouée aux veuves sans enfant, l'introduction d'une rente-pont, ainsi que la suppression de la franchise de cotisations accordée aux retraités actifs, mesure couplée à des améliorations de rentes. Les cantons, les tribunaux, les partis, les associations faîtières de l'économie, les partenaires sociaux et les organisations intéressées eurent également l'occasion de s'exprimer lors de consultations orales, en date des 23 et 24 mai 2005. Consignés dans un rapport d'évaluation déjà publié⁷, les résultats de cette consultation montrent en résumé les tendances présentées ci-après (des données chiffrées ne sont fournies que pour les cantons, les partis et les associations faîtières).

⁶ Rapport de synthèse du programme de recherche sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse (IDA ForAlt) publié par l'OFCL, vente des publications fédérales, 3003 Berne.

⁷ Disponible sur le site internet de l'OFAS: www.bsv.admin.ch

Désaccord sur le principe d'entreprendre la révision proposée

La décision d'entreprendre une révision de l'AVS comportant les mesures soumises à consultation est critiquée par la grande majorité des participants à la consultation, pour des raisons cependant diamétralement opposées. Alors que la droite et les associations faïtières de l'économie (sauf les syndicats) soulignent la nécessité de réaliser des économies et approuvent l'initiative du Conseil fédéral de réformer l'AVS en plusieurs étapes – déplorant cependant que le projet n'aille pas suffisamment loin –, la gauche juge le projet politiquement inacceptable, surtout après l'échec de la première 11^e révision de l'AVS.

Avis partagés sur le relèvement de l'âge de la retraite des femmes

Quatorze cantons, cinq partis politiques et cinq associations faïtières approuvent l'uniformisation de l'âge de la retraite. Cinq cantons, trois partis politiques, une association faïtière et cinq représentants des cercles intéressés, soit cinq associations féminines, s'y opposent. Deux cantons, un parti politique, deux associations faïtières et huit représentants des cercles intéressés expriment des avis nuancés; ils pourraient approuver une telle mesure, à condition seulement que l'égalité en matière de salaire soit réalisée ou qu'un véritable dispositif de retraite à la carte soit instauré.

Avis partagés sur le changement des modalités d'adaptation des prestations à l'évolution économique

La majorité des cantons jugent positivement une telle proposition (13 cantons pour, 7 cantons contre), mais les partis sont divisés (4 pour et 5 contre), de même que les associations faïtières de l'économie. Ainsi, la droite et les associations d'employeurs sont favorables à cette mesure, la gauche et les syndicats la désapprouvant.

Réserves quant à la suppression de la rente de veuve allouée aux veuves sans enfant

La majorité des cantons soutiendrait en principe cette proposition, mais craint qu'elle ne conduise à une augmentation des dépenses du régime des prestations complémentaires ou de l'aide sociale et, par conséquent, des charges financières des cantons, voire des communes. Les avis des autres participants sont divergents. En revanche, la majorité des intervenants salue le fait que la réglementation transitoire s'étende sur une longue période.

Soutien quasi unanime à la proposition d'abolir la franchise de cotisations dont bénéficient les retraités actifs et d'améliorer les rentes des retraités grâce aux cotisations ainsi versées

L'adhésion de certains intervenants est toutefois tempérée par la crainte de difficultés administratives dans la mise en œuvre.

Approbation de l'amélioration du régime actuel de retraite flexible

La plupart des avis sur cette question se sont révélés favorables à la réglementation proposée, même si quelques réserves sont émises sur des détails techniques.

Opposition de principe à la nouvelle prestation de préretraite

L'introduction d'une nouvelle prestation de préretraite est combattue dans son principe par la majorité des participants. Les cantons (4 pour et 18 contre) admettent que cette prestation allégerait l'aide sociale dispensée par les cantons et les communes. Ils déplorent cependant un affaiblissement du caractère général de l'AVS et la complication du système. Les partis s'expriment aussi négativement dans leur majorité (6 partis contre, 1 pour), de même que les associations faîtières de l'économie, et cela pour les mêmes motifs. La gauche et les syndicats estiment que ce projet décharge l'AC, l'AI et l'aide sociale, mais ne va pas assez loin, car il n'accorde pas de retraite anticipée généralisée. De surcroît, on s'écarte du principe de l'assurance. Pour la droite, même si cette prestation peut se concevoir, il est exclu d'élargir la palette des prestations par l'introduction d'une retraite flexible, en raison de la situation financière précaire de l'AVS.

Critiques sur le mode de financement et les modalités d'octroi de la prestation de préretraite

L'insertion du dispositif de préretraite dans la loi sur les prestations complémentaires suscite les réserves de certains cantons qui craignent de voir les finances cantonales mises à contribution si le crédit attribué à cette prestation est dépassé. Cette incertitude quant à la suffisance des moyens financiers est partagée par plusieurs associations faîtières. Par ailleurs, plusieurs intervenants redoutent que la Confédération ne saisisse cette occasion pour limiter sa participation au financement de l'AVS. Est également critiqué le fait que la nouvelle prestation soit financée par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes. En outre, le cercle des bénéficiaires est jugé trop vague par de nombreux participants. Pour certains, il serait préférable de mieux cibler les catégories visées (p. ex. les chômeurs en fin de droit d'un certain âge), pour d'autres mieux vaudrait un système tenant compte notamment des années de cotisations. Concernant l'exportation de la prestation, la majorité des participants est d'avis qu'il ne faut pas l'autoriser; certains se demandent toutefois si la non-exportation restera possible avec l'évolution des réglementations européennes. En revanche, deux syndicats et un parti déplorent l'impossibilité d'exporter la prestation de préretraite. Enfin, la grande majorité des intervenants rejette la limitation dans le temps imposée au dispositif de préretraite.

1.9 Avis de la Commission fédérale de l'AVS/AI

Les grandes lignes du projet ont été présentées une première fois à la Commission fédérale de l'AVS/AI le 14 avril 2005. Les avis se sont révélés divergents sur l'opportunité d'entreprendre une nouvelle révision moins d'une année après l'échec de la première 11^e révision de l'AVS, ainsi que sur le contenu de cette nouvelle révision. A la suite des critiques alors formulées, les propositions de l'administration, en particulier celles relatives à une rente-pont, ont été revues.

Le 30 juin 2005, la Commission s'est prononcée favorablement sur les points techniques de la révision. Elle en a recommandé l'adoption au Conseil fédéral.

La Commission a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation lors de sa séance du 19 août 2005. La Commission a alors fait état de son scepticisme sur la poursuite des travaux. Pour certains de ses membres, la question de la retraite

flexible devrait être intégrée dans une réforme de grande ampleur, dans laquelle il serait également tenu compte des conséquences de la démographie sur le régime de l'AVS; pour d'autres, le projet ne contient que des restrictions de prestations et n'ouvre pas la retraite flexible à un cercle suffisamment large d'assurés, de sorte que son échec devant le peuple est programmé. La Commission a renoncé à émettre des recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

2 Evolution démographique et perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2020

2.1 Evolution démographique

L'évolution démographique se caractérise par l'allongement constant de l'espérance de vie et par une modification de la structure des âges de la population. Les prévisions dans ce domaine sont très fiables: par le passé, l'espérance de vie moyenne a progressé en Suisse d'un an tous les dix ans et elle va encore augmenter. D'un autre côté, il naît toujours moins d'enfants. Si, en 1970, on comptait encore 2,1 naissances par femme, ce nombre est descendu à 1,4 (en 2002). Depuis le début des années 70, le nombre des moins de 20 ans diminue et le taux de natalité a tellement baissé qu'il ne garantit plus un renouvellement des générations. Cette tendance devrait se maintenir dans les prochaines décennies. Le recul des naissances et l'augmentation de l'espérance de vie ont pour effet que le rapport entre cotisants et ayants droit à une rente de vieillesse ne cesse de se modifier. En 1970, on comptait encore 4,6 cotisants pour un rentier. Ce chiffre est tombé aujourd'hui en dessous de 3,6. En 2035, selon toute probabilité, on ne trouvera plus que 2,3 cotisants pour financer une rente. Ensuite, la situation devrait se stabiliser.

Tableau

Chiffres clés du «piège démographique»

	1970	2002	2035
Nombre de cotisants pour une rente AVS	4,6	3,6	2,3
Années d'espérance de vie:			
– pour un homme de 65 ans	13,3	16,9	18
– pour une femme de 65 ans	16,3	20,9	22,2
Nombre moyen d'enfants par femme	2,1	1,4	1,6

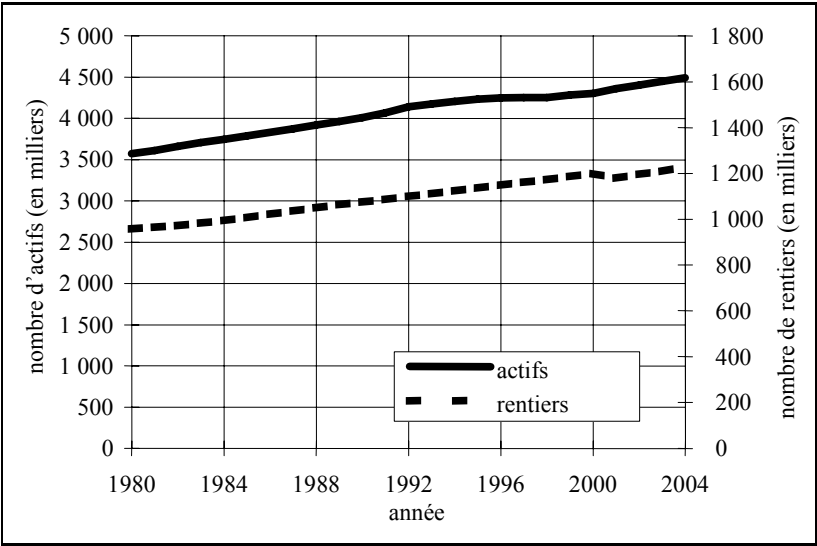
Un coup d'oeil rétrospectif montre que les dépenses de l'AVS ont quasiment triplé depuis 1980 et ont passé de 10,7 milliards de francs à 30,4 milliards de francs. Cette progression est due, outre à l'évolution économique et aux adaptations de rentes qui l'accompagnent, aux adaptations relevant de la 10^e révision de l'AVS, ainsi qu'à l'accroissement du nombre de bénéficiaires de rentes de vieillesse. Le nombre de personnes en âge de percevoir une rente de vieillesse a passé, en Suisse, durant la période d'observation, de 956 000 à 1 230 000 (+29 %). En même temps, le nombre de personnes en âge d'exercer une activité lucrative a passé, en Suisse, de 3 570 000 à 4 492 000 personnes (+26 %). Cette augmentation, combinée à l'évolution économique, a conduit à une multiplication par plus de 2,5 des cotisations des assurés et des employeurs depuis 1980, les faisant passer de 8,6 milliards de francs à 22,8

milliards de francs. Ces ressources, auxquelles se sont ajoutées les contributions plus élevées des pouvoirs publics et le pour-cent de taxe sur la valeur ajoutée dès 1999, sont parvenues à financer les dépenses supplémentaires.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des personnes en âge de cotiser (les actifs) et celle des personnes en âge de percevoir une rente de vieillesse (rentiers/ères), de 1980 à 2004.

Graphique 2.1.1

**Nombre des personnes actives et des bénéficiaires de rentes;
population résidente en Suisse 1980 à 2004**



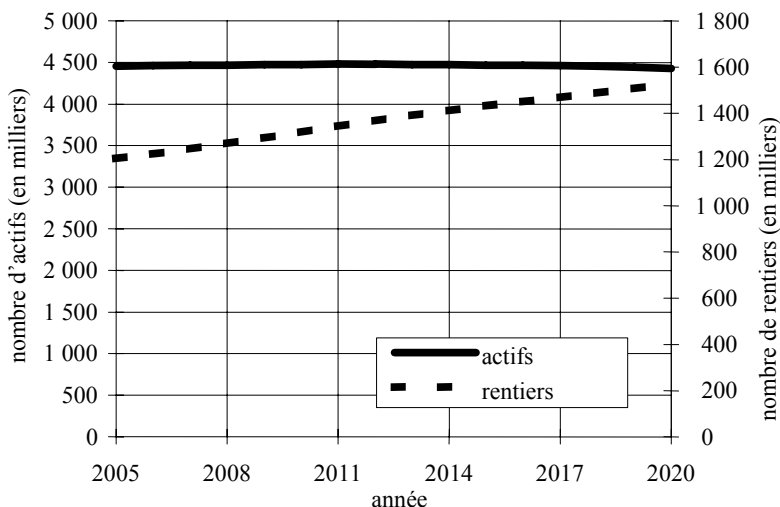
Source: statistiques de l'OFS

Le graphique montre que, jusqu'en 1995 environ, les actifs ont évolué dans la même mesure que les rentiers. L'augmentation de ces derniers pouvait donc être compensée avec celle des cotisants. Dès 1995, la progression des actifs s'est ralentie, alors que le nombre de rentiers continuait de croître. Le reflux du nombre de rentiers et l'augmentation du nombre d'actifs en 2001 s'expliquent par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 63 ans dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS.

La situation va s'aggraver, comme le montre le graphique ci-après:

Graphique 2.1.2

Nombre des personnes actives et des bénéficiaires de rentes; population résidente en Suisse à l'avenir, scénario «tendance» de l'OFS



Source: scénario «tendance» de l'OFS

Le nombre de rentiers continuera de croître, alors que le nombre des actifs stagnera et diminuera même avec le temps. Le nombre croissant de rentiers ne pourra plus être compensé par des cotisants supplémentaires, raison pour laquelle une lacune de financement surviendra, à moins de procéder à des modifications légales.

2.2 Choix des scénario

La situation financière de l'AVS dépend en grande partie de l'évolution économique et démographique. Afin d'estimer les perspectives financières de cette assurance, la Sous-commission des questions mathématiques et financières de la Commission fédérale de l'AVS/AI a rédigé un rapport⁸ dans lequel elle examine, dans trois scénarii, comment la situation financière de l'AVS pourrait se développer si l'on se fonde sur diverses hypothèses économiques, et cela, si la législation ne subit aucun changement. Ainsi, le scénario de base correspond au budget de l'AVS en vigueur actuellement. Le scénario «croissance réelle des salaires faible» décrit la situation en cas de croissance réelle des salaires de 0,5 % par an. Le scénario «croissance économique plus forte» se fonde sur l'hypothèse d'une évolution économique positive,

⁸ Sous-commission des questions mathématiques et financières de la Commission AVS/AI, au 3.9.2004, complément apporté par la Commission AVS/AI au 23.9.2004: «Rapport pour la fixation des scénarii AVS», OFAS (2004).

considérant, en plus, des taux d'activité variables dans le temps. Il suppose, pour les femmes, un accroissement du taux d'activité exprimé en équivalence plein-temps. Le taux d'activité des hommes, en revanche, devrait diminuer quelque peu, mais dans une mesure moindre que l'augmentation du taux d'activité des femmes, de sorte que, dans l'ensemble, le nombre des actifs sera plus élevé que dans le scénario de base.

La croissance économique plus vigoureuse provient d'une augmentation plus élevée des salaires réels ainsi que d'une immigration plus importante, dans la mesure où l'on part de l'idée que le marché suisse du travail attirera davantage de jeunes étrangers.

2.2.1 Scénario de base

Le scénario de base repose sur les données suivantes:

- croissance des salaires réels: 1 % (dès 2010)
- démographie: scénario «tendance» A00-2000 de l'Office fédéral de la statistique (OFS)
- paramètres politiques: régime en vigueur actuellement
- produit réel des placements: 2 %, limité à la fortune disponible pour les placements.

Une croissance des salaires réelle de 1 % par an est obtenue dans ce modèle par une croissance nominale des salaires de 3 % et une inflation de 2 %. Pour les années antérieures à 2010, on se fonde sur les prévisions du Conseil fédéral, telles qu'elles ont été retenues pour le budget et la planification financière. Il en résulte les hypothèses suivantes sur l'évolution des salaires et des prix (en %):

année	salaires	prix
2005	1,4	1,2
2006	1,8	1,1
2007–2009	2,3	1,5
dès 2010	3,0	2,0

Des adaptations de rentes ont lieu tous les deux ans à partir de 2005.

Aucun nouveau relèvement de la TVA n'a été pris en considération.

2.2.2 Scénario «croissance réelle des salaires faible»

Ce scénario repose sur les données suivantes:

- croissance des salaires réels: 0,5 %
- démographie: scénario «tendance» A00-2000 de l'OFS
- paramètres politiques: régime en vigueur actuellement

- produit réel des placements: 2 %, limité à la fortune disponible pour les placements.

Contrairement au scénario de base, on part d'une croissance réelle des salaires de 0,5 % par année.

2.2.3 Scénario «croissance économique plus forte»

Ce scénario repose sur les données suivantes:

- croissance de la somme des salaires AVS de 1,5 %, atteinte grâce à une croissance réelle des salaires de 1,2 %, ainsi qu'à une migration plus importante
- démographie: scénario «tendance» A00-2000 de l'OFS
- taux de cotisants variables, de manière analogue aux taux d'activité en équivalence plein-temps de l'OFS
- paramètres politiques: régime en vigueur actuellement
- produit réel des placements: 2 %, limité à la fortune disponible pour les placements.

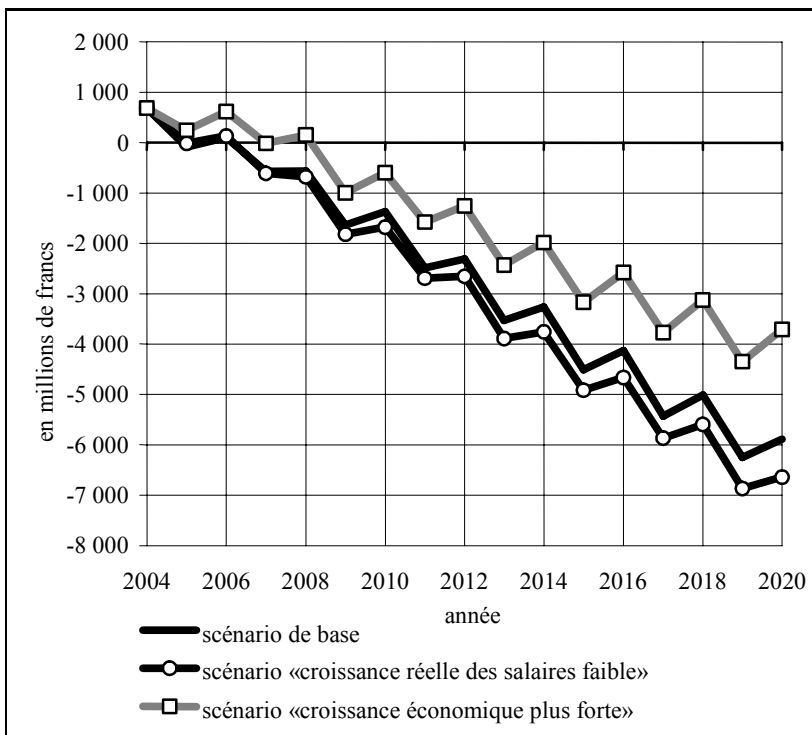
Par rapport au scénario de base, les taux de cotisants retenus dans ce scénario sont dynamisés selon l'âge et le sexe de manière analogue aux taux d'activité en équivalence plein-temps de l'OFS⁹, scénario «tendance». En outre, on a opté pour une croissance réelle des salaires de 1,2 % par an. Par ailleurs, la participation des jeunes au marché du travail est supposée plus grande, comparée aux chiffres de l'OFS, avec, comme conséquence, une augmentation de la somme des salaires AVS de 1,5 % en moyenne.

2.3 Perspectives financières jusqu'en 2020

Dans une assurance gérée selon le principe de la répartition, les dépenses courantes doivent pouvoir être couvertes par les recettes courantes. Le résultat de répartition, défini comme la différence entre les recettes, sans le produit des intérêts, et les dépenses, indique si l'équilibre est atteint. L'évolution du résultat de répartition est décrite ci-dessous, selon les trois scénarii.

⁹ Office fédéral de la statistique: «Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, de 2000 à 2060» (2002).

Résultat de répartition sans les intérêts par scénario



Le résultat de répartition devient négatif quel que soit le scénario. Cela signifie que, sans modifications légales, les dépenses courantes ne seront plus couvertes par les recettes courantes (sans les intérêts des placements) ces prochains temps. Il en résulte un déficit de financement.

Le résultat de répartition s'améliore quelque peu lorsqu'on part de l'hypothèse d'une croissance économique plus forte. Une croissance de la somme des salaires de 1,5 % par an ne suffit pourtant pas, sans modification législative à stabiliser les finances de l'AVS à moyen terme.

Le compte en capital de l'AVS doit compenser les lacunes de financement temporaires et garantir que des liquidités soient disponibles. L'évolution du Fonds est décrite ci-après et comparée selon les scénarii.

Tableau 2.3.1

année	scénario de base		croissance des salaires faible		croissance économique plus forte	
	compte en capital	en % des dépenses	compte en capital	en % des dépenses	compte en capital	en % des dépenses
2004	27 008	88,8	27 008	88,8	27 008	88,8
2005	27 601	87,2	27 679	87,4	27 943	88,3
2006	28 071	88,5	28 183	88,8	28 948	91,2
2007	27 842	84,6	27 913	84,8	29 302	88,7
2008	27 613	83,2	27 568	83,0	29 828	89,5
2009	26 282	75,4	26 049	74,8	29 188	82,7
2010	25 159	72,2	24 601	70,6	28 902	81,9
2011	22 861	62,5	22 082	60,9	27 601	74,5
2012	20 695	56,4	19 551	53,7	26 599	71,6
2013	17 234	44,7	15 704	41,2	24 369	62,3
2014	13 981	36,3	11 918	31,3	22 554	57,7
2015	9 375	23,2	6 868	17,3	19 480	47,4
2016	5 072	12,6	1 975	5,0	16 949	41,4
2017	-650	-1,5	-4 248	-10,4	13 138	30,6
2018	-6 058	-14,5	-10 316	-25,3	9 918	23,2
2019	-12 846	-29,4	-17 805	-41,9	5 373	12,0
2020	-19 398	-44,7	-25 212	-59,7	1 389	3,1

On voit que, à court terme, les lacunes de financement peuvent encore être couvertes grâce aux intérêts. A moyen terme cependant, le compte en capital perd rapidement de sa substance dans les trois scénarios.

Dans le scénario de base, le compte s'érode dès 2009 et, en 2011, équivaut à moins de 70 % des dépenses annuelles. En 2017, le niveau du Fonds deviendra négatif et en 2020 il atteindra -19,4 milliards de francs.

Le scénario «croissance des salaires réels faible» indique les mêmes résultats que le scénario de base. Toutefois, le compte en capital s'épuisera encore davantage qu'avec le scénario de base; il atteindra une valeur de -25,2 milliards de francs en 2020.

En cas de diminution des salaires réels, les dépenses seraient inférieures à celles du scénario de base; toutefois, une telle diminution produirait des effets encore plus marqués sur les recettes.

En appliquant le scénario «croissance économique plus forte», l'augmentation des salaires réels se répercute immédiatement sur les dépenses via l'indice des rentes, étant donné que les bénéficiaires de rentes peuvent participer aux augmentations des salaires réels par le mécanisme des adaptations des rentes. Bien que l'effectif a été élargi suite à l'augmentation du taux de cotisants, il faudrait encore l'apport d'environ 14 000 immigrants supplémentaires par an en moyenne pour atteindre un accroissement du PIB de 1,5 %. Cette immigration supplémentaire comprend uni-

quement des travailleurs. Ces derniers pourraient de plus se faire accompagner de leur famille.

Comparée à celle ressortant du scénario de base, la situation financière s'améliore quelque peu; le Fonds ne sera épuisé complètement qu'en 2020. Néanmoins, une intervention dans le financement de l'AVS est également nécessaire.

Si l'on table sur l'immigration de jeunes actifs, les dépenses restent plus ou moins stables durant la période d'observation, comparées à celles qu'on obtient avec le scénario de base. Cependant, ces travailleurs pourront faire valoir leur droit à la rente une fois qu'ils auront atteint l'âge de la retraite. La situation en matière de dépenses se détériorera donc à long terme.

Par ailleurs, tous les scénarii reposent sur le régime légal actuel. Si des révisions législatives devaient générer des économies sur les dépenses et/ou des recettes supplémentaires, la situation financière s'améliorerait en conséquence.

Le produit des placements représente une autre source de financement; celle-ci est prise en compte dans les données ci-dessus par une moyenne. En ces matières, il faut compter avec de sérieuses fluctuations, comme on l'a vu ces dernières années. Mesuré aux dépenses croissantes, ce substrat est cependant trop modeste pour soutenir durablement l'évolution du Fonds AVS. Le Fonds s'amenuisant, ce substrat perdra régulièrement de son influence.

3 Contenu de la 11^e révision de l'AVS

3.1 Mesures relatives aux prestations

3.1.1 Uniformisation de l'âge de la retraite des femmes et des hommes à 65 ans

3.1.1.1 Signification de l'âge de la retraite

Donnée clé de la prévoyance vieillesse, l'âge légal de la retraite détermine à quel moment une personne peut toucher une rente sans réduction (anticipation), mais aussi sans supplément (ajournement). Il met aussi un terme à l'obligation générale de cotiser à l'AVS. C'est également jusqu'à cet âge que peut être perçue une rente de l'AI. L'âge légal de la retraite AVS vaut aussi pour la prévoyance professionnelle obligatoire (art. 13, al. 1, LPP et art. 62a, al. 1, OPP 2). En outre, il est déterminant pour les réglementations relatives à la retraite anticipée dans le régime subobligatoire de la prévoyance professionnelle (rentes-pont AVS de la prévoyance professionnelle).

Mais l'importance de l'âge de la retraite ne se limite pas à la prévoyance vieillesse. Il joue également un rôle clé dans le monde du travail: en général, le fait d'atteindre cet âge se traduit par la cessation des rapports de travail. Pour les personnes au chômage, il signifie la fin des prestations de l'assurance-chômage. Souvent, il est également déterminant pour les solutions adoptées dans l'établissement de plans sociaux. Un changement de l'âge ordinaire de la retraite dans l'AVS a donc de nombreuses répercussions dans d'autres domaines.

3.1.1.2 Evolution de l'âge de la retraite dans l'AVS

L'âge de la retraite est resté fixé à 65 ans pour les hommes depuis l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948. L'âge de la retraite des femmes a, par contre, connu plusieurs adaptations. En 1948, il était fixé à 65 ans aussi. Toutefois, la rente de couple était versée plus tôt, le seuil étant de 65 ans pour l'époux et de 60 ans pour l'épouse. En 1957, l'âge de la retraite des femmes a passé à 63 ans, puis à 62 ans en 1964. En 1979, l'âge de l'épouse donnant droit à la rente de couple a été relevé à 62 ans dans le cadre des mesures de consolidation mises en place par la 9^e révision de l'AVS.

Le Conseil fédéral a abordé à nouveau la question de l'âge de la retraite lors des travaux préparatoires de la 10^e révision de l'AVS. Se fondant sur une analyse qui démontrait que les inégalités au détriment des femmes étaient encore nombreuses dans la société et sur le marché du travail, il avait renoncé à proposer un relèvement de l'âge de la retraite des femmes dans son message concernant cette 10^e révision. Il annonçait cependant que l'uniformisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes devrait être un des objets de la prochaine révision importante de l'AVS, en précisant que, pour des raisons financières, il n'était pas envisageable d'abaisser l'âge de la retraite des hommes au niveau de celui des femmes (message du 5 mars 1990, ch. 22, FF 1990 II 24 s.).

Lors des débats parlementaires sur la 10^e révision de l'AVS, les Chambres fédérales se sont écartées du message du Conseil fédéral et ont décidé de relever l'âge de la retraite des femmes en deux étapes, d'abord à 63 ans (en 2001) puis à 64 ans (en 2005). Dans le même contexte, elles chargeaient le Conseil fédéral – en adoptant la motion du 24 mai 1994 de la commission du Conseil des Etats «11^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite» (94.3175) – de proposer dans son message sur une 11^e révision de l'AVS l'uniformisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes. Le Conseil fédéral a répondu à ce souhait en présentant un projet qui prévoyait de relever l'âge de la retraite des femmes à 65 ans à partir de janvier 2009 (message du 2 février 2000, ch. 3.1.3.2, FF 2000 1846). Cette mesure, bien qu'elle ait été largement approuvée par le Parlement, est une des raisons qui ont amené le peuple à refuser la 11^e révision.

3.1.1.3 Motifs d'une uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans

Le débat sur l'âge de la retraite ne peut pas faire abstraction de l'évolution démographique (cf. ch. 2.1). Etant donné l'allongement de l'espérance de vie et le faible taux de natalité, on pourrait envisager un relèvement général de l'âge de la retraite pour consolider financièrement l'AVS. Il n'est toutefois pas question aujourd'hui de prendre une telle mesure. L'objectif visé est d'harmoniser l'âge de la retraite des hommes et des femmes au niveau actuel de celui des hommes (65 ans). Cela permettrait du même coup d'éliminer l'une des deux inégalités de traitement entre les sexes¹⁰ qui subsistent dans l'AVS. Toutefois, il convient aussi de tenir compte des incidences de cette proposition sur le marché du travail (cf. ch. 3.1.2.1). L'uniformisation de l'âge de la retraite est un facteur qui agit sur l'âge de la retraite

¹⁰ L'autre inégalité a trait aux conditions donnant droit à une rente de veuve ou de veuf.

effectif, quand bien même les personnes d'un certain âge peuvent rencontrer de réelles difficultés dans le monde du travail.

Le Conseil fédéral ne peut ignorer ni les problèmes de financement de l'AVS dus à l'évolution démographique ni le rôle joué par l'âge de la retraite dans d'autres domaines, le marché du travail notamment. Conscient des effets parfois contradictoires de ces éléments et dans le souci d'harmoniser l'âge de la retraite, il est convaincu qu'il est nécessaire et juste de le relever à 65 ans pour les femmes à partir de 2009. Il propose donc de modifier les dispositions législatives nécessaires¹¹. Compte tenu des besoins individuels des travailleurs âgés et de leur situation sur le marché de l'emploi, il n'en propose pas moins, en parallèle, d'élargir pour tout le monde le dispositif de retraite à la carte (anticipation et ajournement de la rente, cf. ch. 3.1.2) ou de faciliter au moyen d'une prestation de préretraite (cf. le second message concernant l'introduction d'une prestation de préretraite, 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 2019) le départ anticipé à la retraite des personnes économiquement faibles. A titre indicatif, il est à relever qu'en 2009 on dénombre environ 43 000 femmes habitant en Suisse âgées de 64 ans, dont 28 %, soit environ 12 000, sont actives.

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes est d'ailleurs aussi à l'ordre du jour dans d'autres pays européens. Là aussi, il s'agit de l'harmoniser avec celui des hommes. C'est ainsi qu'en Belgique, l'âge de la retraite des femmes passera à 64 ans en 2006 et à 65 ans en 2009; en Grande-Bretagne, il sera progressivement relevé de 60 à 65 ans de 2010 à 2020. En Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Grèce, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède, l'âge ordinaire de la retraite des femmes est déjà de 65 ans, et il est même de 67 ans en Norvège¹².

3.1.2 Anticipation et ajournement de la rente

3.1.2.1 Généralités

Dans le premier projet de 11^e révision de l'AVS, une retraite à la carte à composante sociale avait été prévue parallèlement au relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Une étude commandée dans ce contexte montrait d'une part les expériences faites à l'étranger en matière de retraite anticipée. Elle analysait d'autre part les répercussions financières d'un changement de l'âge de la retraite AVS sur les autres assurances sociales, l'aide sociale, les finances de l'Etat, ainsi que sur les marchés de l'emploi, des marchandises et des services.¹³ Les expériences faites dans d'autres pays enseignent que l'âge légal de la retraite n'est que l'un des facteurs déterminant le moment auquel les personnes prennent effectivement leur retraite. D'autres facteurs tels que les ressources personnelles (situation financière et sociale, état de santé), les préférences personnelles, la politique d'entreprise en matière de vieillesse et de personnel, la situation du marché de l'emploi, le climat social ou encore l'existence d'une économie souterraine jouent également un rôle important. On

¹¹ Sont concernées les dispositions sur le droit aux prestations, ainsi que celles sur l'obligation de cotiser.

¹² MISSOC. La protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE.

¹³ Stefan Spycher. Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Rapport de recherches n° 5/97. OFCL, vente des publications fédérales, 3003 Berne, n° 318.010.5/97d (en allemand seulement).

constate que l'âge effectif de la retraite tend à être plus bas, et toutes les possibilités d'anticipation de la retraite à être exploitées, lorsque la situation du marché de l'emploi est tendue.

Même si, en Suisse, les jeunes sont davantage touchés par le chômage, les personnes d'un certain âge rencontrent souvent des difficultés à rester dans la vie active jusqu'à l'âge légal de la retraite, soit qu'elles ne se sentent plus à la hauteur des nouvelles exigences, soit qu'elles ne le soient effectivement plus, soit encore qu'elles soient victimes de mesures de restructuration. Lorsque des personnes de plus de 50 ans perdent leur emploi, le risque est particulièrement grand qu'elles restent longtemps au chômage. Leur risque de se retrouver en fin de droits est également plus grand que pour les personnes plus jeunes. Il existe un réel danger qu'après l'épuisement de leurs droits à l'assurance-chômage, les personnes concernées soient tributaires de l'aide sociale jusqu'à l'âge de la retraite, à moins de disposer d'une préretraite suffisante grâce à leur capital de prévoyance professionnelle et à leurs économies. L'assouplissement de l'âge de la retraite a ici pour objectif de faciliter le passage à la retraite des personnes d'un certain âge confrontées à des problèmes sur le marché du travail.

En 1996, selon la statistique des revenus AVS, 79,1 % des hommes de 60 à 64 ans vivant en Suisse versaient des cotisations en qualité de salariés ou d'indépendants. En 1990, ce pourcentage était encore de 86,6 %. Durant la même période, la proportion de bénéficiaires de rentes d'invalidité de cette tranche d'âge a passé de 14,4 à 16,3 % (registre des rentes et mise à jour de l'OFS). L'écart entre l'âge légal de la retraite et celui où les personnes quittent effectivement le monde du travail n'a donc cessé de se creuser de 1990 à 1996. On observe la même tendance dans tous les Etats de l'OCDE. En comparaison internationale, le taux d'activité des salariés âgés reste néanmoins très élevé en Suisse¹⁴. L'évolution future dépendra pour une bonne part de l'évolution conjoncturelle.

L'assouplissement de la réglementation sur la retraite à la carte présenté au ch. 3.1.2.3 limite les incitations à la cessation prématurée de l'activité lucrative. La conversion partielle en amélioration de rentes des cotisations versées par les retraités actifs, présentée au chapitre 3.1.5.1, est une incitation à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative après l'âge de la retraite. Les propositions du train de mesures en faveur des travailleurs âgés iront encore plus loin et seront examinées dans un projet séparé.

3.1.2.2 Réglementation en vigueur

Le droit en vigueur connaît déjà une certaine forme de retraite à la carte. La perception de la rente de vieillesse peut être anticipée d'une ou de deux années, de sorte que les hommes ont la possibilité de partir à la retraite dès 63 ans et les femmes dès 62 ans. Mais elle peut aussi être différée (ajournée) de un à cinq ans. La rente anticipée est soumise à une réduction actuarielle, la rente différée est majorée selon le même principe.

¹⁴ En ce qui concerne les hommes de 60 à 64 ans, la Suisse occupe le second rang, derrière l'Islande.

Le taux de réduction actuariel actuellement appliqué est de 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, RAVS)¹⁵. Les femmes nées avant 1948 profitent d'un taux de réduction diminué de moitié, soit de 3,4 % par année d'anticipation, concession qui leur a été faite par la 10^e révision de l'AVS¹⁶.

De nombreux assurés ont un intérêt légitime à ce que la retraite à la carte aille plus loin. Le souhait d'un passage progressif de la vie active à la retraite est exprimé de plus en plus souvent. Etant donné la situation financière de l'AVS, l'assouplissement de l'âge de la retraite doit suivre le principe de la neutralité des coûts. Pour cela, la réduction de la rente en cas d'anticipation et sa majoration en cas d'ajournement devront se faire exclusivement suivant des critères actuariels.

3.1.2.3 Caractéristiques du nouveau modèle proposé pour l'anticipation

La solution proposée se distingue du système actuel sur deux points:

- non seulement les femmes, mais aussi les hommes pourront anticiper la perception de leur rente entière de vieillesse dès l'âge de 62 ans. Comme l'âge de la retraite sera le même pour les deux sexes, chacun pourra désormais anticiper de 3 ans au plus la perception de la rente entière (ce qui donne au maximum 36 rentes mensuelles);
- l'anticipation sera possible pour la rente entière, mais aussi pour la demi-rente (anticipation partielle). L'anticipation de la demi-rente peut intervenir au plus tôt dès l'âge de 60 ans. Il est donc possible d'anticiper de 5 ans au plus la perception d'une demi-rente (soit, au maximum, 60 demi-rentes mensuelles). L'anticipation et l'anticipation partielle peuvent être combinées, mais au plus jusqu'à concurrence de 36 rentes mensuelles entières.

Comme dans le droit en vigueur, la rente versée par anticipation doit être réduite (cf. ch. 3.1.2.2). Est également maintenue la possibilité de compenser partiellement ou entièrement par des prestations complémentaires la réduction de la rente due à l'anticipation (art. 2a et 3c LPC)

La prise d'une retraite anticipée réduite de l'AVS, éventuellement complétée par des prestations complémentaires, est une possibilité qui doit être absolument distinguée du recours à la nouvelle prestation de préretraite ancrée dans la LPC (cf. le second message concernant l'introduction d'une prestation de préretraite, 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 2019). Ces deux régimes coexistent, mais ne peuvent être combinés ou cumulés. Les intéressés qui optent pour la prestation de préretraite ne sauraient donc percevoir également la rente anticipée réduite de l'AVS. De même, les bénéficiaires d'une rente anticipée AVS qui touchent simultanément des prestations complémentaires selon le régime ordinaire ne peuvent pré-

¹⁵ Un taux de réduction unique a été introduit par la 10^e révision de l'AVS. Il n'est plus fait de différences en fonction du sexe ou de la durée de l'anticipation (la dernière année d'anticipation devrait être plus fortement réduite que la première). En conséquence, le fait que l'espérance de vie des femmes soit plus grande que celle des hommes rend possible un abaissement du taux de réduction appliqué pour les hommes.

¹⁶ En vertu des dispositions transitoires de la 10^e révision, les femmes qui font usage avant le 1^{er} janvier 2010 de la possibilité d'anticiper la perception de la rente voient celle-ci réduite de 3,4 % et non de 6,8 %.

tendre à une prestation de préretraite. L'assuré qui organise son départ à la retraite anticipée devra donc choisir la formule la plus favorable.

3.1.2.4 Réduction de la rente

La réduction de la rente en cas de perception anticipée doit correspondre à un remboursement échelonné de l'«avance» accordée sur la rente de vieillesse. C'est la seule manière de garantir la neutralité des coûts pour l'assurance. La rente anticipée doit donc être réduite selon des critères actuariels. Ce faisant, il doit être tenu compte du nombre de rentes «avancées», autrement dit de la durée de l'anticipation et de la période à disposition pour le remboursement, c'est-à-dire de l'espérance de vie résiduelle au début de l'anticipation.

Le projet proposé ne prend pas en compte d'emblée la perte de cotisations enregistrée durant la période d'anticipation. Certes, l'obligation de cotiser ne s'éteindra (comme aujourd'hui) qu'une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite, même en cas d'anticipation de la rente. Mais les personnes qui optent pour l'anticipation ne versent plus en règle générale que des cotisations en qualité d'assurés non actifs. Ces cotisations sont normalement plus basses que celles qu'ils paieraient en tant qu'assurés actifs¹⁷. Schématiquement, une perte de cotisations pourrait certes être comblée par le truchement de taux de réduction plus élevés. On opérerait alors en fonction de pronostics établis pour la durée de l'anticipation. Il est cependant plus correct et plus équitable de procéder à un nouveau calcul de la rente au terme de l'anticipation, qui pourra alors tenir compte des pertes de cotisations intervenues. Ce recalcul permet en outre de ne pas privilégier les personnes – suisses ou étrangères – qui n'auraient pas résidé en Suisse durant la période d'anticipation et, par conséquent, plus du tout versé de cotisations à l'assurance. En effet, chez cette catégorie de personnes le nouveau calcul de la rente à l'âge de la retraite conduit toujours à une rente sensiblement plus basse, car elles présentent des lacunes de cotisations. Si l'on compensait la perte de cotisations de manière purement schématique en augmentant les taux de réduction, on ne pourrait pas prendre en compte de façon adéquate des périodes sans cotisations. Les personnes à l'étranger qui anticipent leur rente seraient ainsi privilégiées par rapport à celles qui vivent en Suisse, particulièrement si la durée de l'anticipation est longue.

Par conséquent, la réduction de la rente est calculée seulement en fonction de la durée de l'anticipation et en fonction de l'espérance de vie résiduelle au début de la période d'anticipation¹⁸.

¹⁷ Les non-actifs payent une cotisation «selon leur condition sociale» (art. 10, al. 1, LAVS). Concrètement, leurs cotisations sont déterminées sur la base de leur fortune et du revenu qu'ils tirent de rentes (cf. art. 28 RAVS). Pour les personnes mariées, il est tenu compte de la moitié de la fortune et de la moitié du revenu sous forme de rente. Les prestations propres à l'assurance (rentes AVS et AI, ainsi que prestations complémentaires) ne font pas partie du revenu sous forme de rente qui est déterminant.

¹⁸ L'espérance de vie résiduelle évolue toutefois très lentement (elle augmente d'env. un an tous les dix ans) et peut donc être compensée par des adaptations périodiques du taux de réduction.

Avec une espérance de vie résiduelle moyenne de 20 ans au début de la période d'anticipation (18 ans pour les hommes, 23 ans pour les femmes), on obtient les taux de réduction suivants:

Durée d'anticipation	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Taux de réduction	5,5 %	10,0 %	14,4 %	18,4 %	22,0 %

Pour tenir aussi compte de la différence entre les espérances de vie résiduelles respectives des hommes et des femmes, il faudrait augmenter d'environ 11 % les taux ci-dessus appliqués aux hommes (ou l'équivalent de 0,7 % de point en cas d'anticipation d'une année) et diminuer d'env. 13 % ceux appliqués aux femmes (ou l'équivalent de 0,8 % de point en cas d'anticipation d'une année).

3.1.2.5 Ajournement de la rente

Pour ce qui est de l'ajournement de la rente, nous ne souhaitons pas en prolonger la durée, qui est actuellement de cinq ans au maximum (art. 39 LAVS). Il est assez rare en effet que l'on fasse usage du droit à l'ajournement à la rente; étendre les possibilités en la matière ne semble pas correspondre à un besoin notable. Mais il faut introduire la possibilité d'ajourner la rente de moins d'une année, ou de n'en ajourner qu'une partie. La rente ajournée sera, comme aujourd'hui, augmentée de la contre-valeur actuarielle des prestations non touchées.

3.1.2.6 Anticipation partielle et ajournement partiel de la rente de vieillesse

Il doit également être possible d'anticiper ou d'ajourner partiellement la rente, ce que la loi actuelle ne permet pas. Le Conseil fédéral tient pour légitime le souhait souvent exprimé d'une transition en douceur vers la retraite. L'anticipation ou l'ajournement partiels de la rente permettraient d'éviter un passage trop brusque de la vie professionnelle à la vie de retraité. Le décrochage par étapes est utile tant pour la personne concernée, qui peut mieux se préparer à sa nouvelle vie, que pour l'entreprise, qui peut profiter quelques années de plus des connaissances d'un collaborateur. Cette phase de transition peut aussi être utilisée pour régler la succession de l'intéressé.

La réalisation de ce souhait doit cependant tenir compte aussi de sa mise en oeuvre concrète, ce qui pose des limites à l'échelonnement des parts de rente pouvant être anticipées ou ajournées. C'est pourquoi nous proposons de rendre possible l'anticipation ou l'ajournement d'une demi-rente de vieillesse, option que prévoyait d'ailleurs déjà le premier projet de 11^e révision de l'AVS et qui avait rencontré un écho majoritairement favorable.

La phase durant laquelle la demi-rente peut être anticipée ne doit pas être plus longue que la durée maximale d'ajournement de la rente. C'est donc au plus tôt à l'âge de 60 ans que peut intervenir l'anticipation de la demi-rente. Celle-ci peut être combinée avec l'anticipation de la rente entière; mais il n'est pas possible d'anticiper au total plus de 36 rentes mensuelles entières.

Options possibles d'anticipation de la rente AVS selon l'âge

Retraite (partielle) à l'âge de	A partir de 60 ans	A partir de 61 ans	A partir de 62 ans	A partir de 63 ans	A partir de 64 ans
60 ans	$\frac{1}{2}$				
61 ans	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$			
62 ans	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$ ou 1		
63 ans	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1	
64 ans	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1	$\frac{1}{2}$ ou 1

Ainsi, la personne qui choisit l'anticipation partielle à partir de 60 ans peut encore décider de percevoir une rente anticipée entière à 64 ans. Celle qui n'anticipe la demi-rente qu'à partir de 61 ans peut en revanche opter pour l'anticipation de la rente entière dès l'âge de 63 ans.

En cas d'anticipation partielle, seule la part anticipée de la rente est soumise à la réduction. Les parts anticipées plus tard sont donc réduites dans une proportion moindre, et les parts qui n'ont pas été anticipées ne sont pas réduites du tout. Pour l'ajournement partiel, la majoration des parts de rente ajournées est réglée de manière analogue.

3.1.3 Niveau du Fonds de compensation AVS

Selon le droit actuel, le capital du Fonds de compensation AVS doit couvrir une année de dépenses; une couverture moindre n'est pas exclue à priori, mais doit constituer l'exception (art. 107, al. 3, LAVS). Depuis 1994, toutefois, la couverture n'a plus jamais atteint le montant exigé. Pour ce motif, le problème du niveau insuffisant du Fonds de compensation a déjà été abordé dans le cadre de la première version de la 11^e révision de l'AVS, rejetée par le peuple. Suivant l'avis du professeur Heinz Schmid, le Parlement avait alors décidé d'abaisser le taux légal de couverture du Fonds de 100 % à 70 %. En effet, dans son expertise du 19 mai 1998 «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV», le professeur Heinz Schmid arrivait à la conclusion que le taux de couverture minimal admissible pour le Fonds de compensation de l'AVS devait se situer à 45 % des dépenses annuelles de l'assurance, mais que 70 % constituerait la valeur optimale. Ces valeurs sont déterminées de la manière suivante: le Fonds de compensation doit tout d'abord comprendre une réserve de sécurité et de fluctuation correspondant à 15 % au minimum des dépenses, le taux optimal étant de 20 %. A ce montant s'ajoute une réserve de financement et de transition, qui remplit une fonction essentielle pour le Fonds. Cette réserve est calculée sur la base de modèles prenant en considération diverses hypothèses concernant le niveau des salaires et des prix, l'évolution démographique et le mode d'adaptation des rentes. Selon les scénarios les plus pessimistes, le Fonds pourrait dans le pire des cas subir une baisse annuelle équivalant à 10 % au plus des dépenses annuelles. D'autre part, il faut prendre en compte la durée nécessaire pour mener à terme le processus législatif afin de rétablir l'équilibre financier de l'assurance, soit quelque trois ans si l'on se réfère à la durée moyenne de telles procédures. Ainsi, pour remplir effectivement son but, la réserve de financement et de transition doit atteindre 30 % au minimum des dépenses annuelles (3 années × 10 % de baisse).

Toutefois, en application du principe de prudence, 50 % desdites dépenses (5 années × 10 %) constitueraient la valeur idéale. L'addition de ces deux valeurs idéales permet de définir le taux de couverture optimal du Fonds, soit 70 % (20 % réserve de sécurité et de fluctuation + 50 % réserve de financement et de transition = 70 %).

Aujourd'hui, le Fonds couvre encore quelque 87 % des dépenses annuelles, mais il faut s'attendre à ce qu'il diminue constamment pour tomber en dessous de 70 % des dépenses vers 2011 (scénario financier de base, selon ch. 2.2.1, et scénario financier «croissance réelle des salaires faible», selon ch. 2.2.2), voire vers 2013 (scénario «croissance économique plus forte», selon ch. 2.2.3). Par la suite, le niveau du Fonds diminuera de plus en plus rapidement et tombera en dessous du seuil de 45 % des dépenses annuelles vers 2014 à 2016 si rien n'est entrepris pour consolider durablement les finances de l'AVS.

Comme déjà mentionné précédemment, la consolidation financière à moyen et long terme fera l'objet d'une révision ultérieure impliquant une réforme profonde de la loi (elle devrait être soumise au Parlement en 2008 ou 2009).

Si l'on fait abstraction de la possibilité d'attribuer à l'AVS la part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la Banque nationale, il est illusoire de penser que le Fonds puisse à court terme couvrir à nouveau 100 % des dépenses annuelles. Etant donné, par ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire de maintenir une couverture si élevée, le Conseil fédéral propose de baisser le niveau requis à 70 %, comme ceci avait déjà été accepté par le Parlement dans le cadre des discussions sur le 1^{er} projet d'une 11^e révision de l'AVS. D'autre part, il envisage également une modification des modalités de l'adaptation des rentes (cf. ch. 3.1.4), afin de freiner l'érosion rapide du Fonds à laquelle il faut s'attendre dès les années 2014 à 2016 et d'assurer la survie du système jusqu'à ce que la grande réforme déploie ses effets.

Cependant, ces mesures ne pourront porter leurs fruits que si les finances de l'AI sont rapidement et durablement assainies. Dans le cas contraire, l'augmentation constante de la dette de l'AI, qui grève le Fonds AVS, conduira à des problèmes de liquidité graves susceptibles de menacer la stabilité tant de l'AI que de l'AVS.

3.1.4 Rythme d'adaptation des rentes AVS/AI

3.1.4.1 Contexte

Selon le droit en vigueur (art. 33^{ter} LAVS), le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix. L'ampleur de l'adaptation est définie par l'évolution de l'indice mixte, à savoir la moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice des prix. Ce mode d'adaptation permet de maintenir le pouvoir d'achat et de tirer profit de l'essor de la productivité. Les rentes déjà en cours et les rentes nouvelles sont traitées de la même manière, ce qui empêche que le système de rentes change d'une classe d'âge à la suivante, avec chaque fois des rentes minimales et maximales différentes. Cette méthode d'adaptation vaut depuis 1980 (9^e révision de l'AVS).

Selon les dispositions en vigueur, le cycle bisannuel d'adaptation n'est interrompu que lorsque le renchérissement a augmenté de plus de 4 % au cours d'une année. Ce

seuil a été introduit au 1^{er} janvier 1992¹⁹. Précédemment, une adaptation ne pouvait être anticipée qu'à partir du moment où l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) avait augmenté de plus de 8 %. Dans le même temps, le seuil déterminant une adaptation au-delà du terme des 2 ans (augmentation de l'IPC inférieure à 5 % en l'espace de deux ans) a été abandonné.

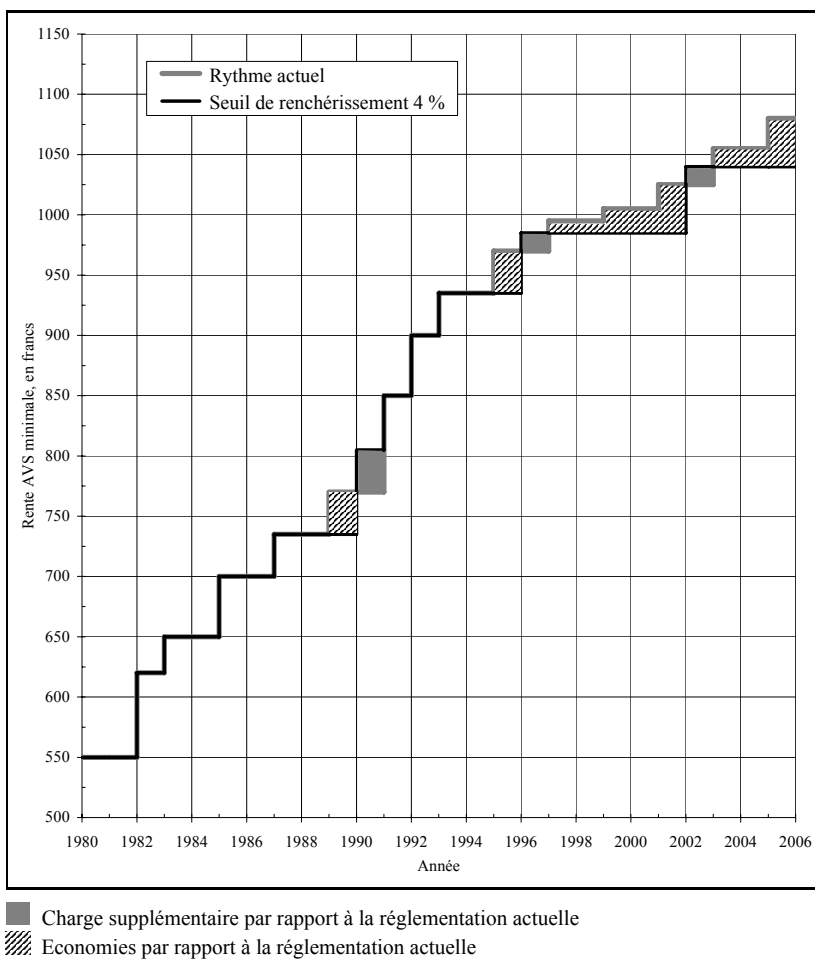
3.1.4.2 Abandon de l'adaptation bisannuelle automatique en faveur d'une adaptation en fonction des moyens disponibles

La réglementation en vigueur part du principe qu'on ne peut exiger des rentiers qu'ils renoncent à une adaptation des rentes lorsque le renchérissement dépasse 4 %. Le Conseil fédéral est d'avis que ce seuil doit par ailleurs représenter aussi la valeur en dessous de laquelle on peut exiger des rentiers de se priver d'une adaptation de leurs prestations si la situation financière de l'AVS devient tendue, et ceci indépendamment de la période – une année ou plusieurs – qui s'écoule jusqu'à ce que la perte du pouvoir d'achat des rentes dépasse ce seuil de tolérance. Avec un passage de l'adaptation bisannuelle automatique des rentes à une adaptation uniquement dans le cas où le renchérissement dépasse 4 %, il est en effet possible de freiner notablement les dépenses de l'AVS durant les périodes de faible inflation, telles que la Suisse les connaît depuis 1992. En outre, le sacrifice demandé aux rentiers est modeste, car l'adaptation moyenne des rentes au pouvoir d'achat ne diminue guère avec ce genre de mesure.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la rente complète minimale en fonction d'une adaptation selon la réglementation en vigueur d'une part et, d'autre part, selon une adaptation uniquement après un renchérissement supérieur à 4 %, telle qu'elle résulte des indices des salaires et des prix observés depuis 1980.

¹⁹ LF du 13 décembre 1991 (FF **1991** I 193).

Montant des rentes minimales complètes: comparaison de l'évolution selon la réglementation actuelle et selon la règle du renchérissement supérieur à 4 % (1980–2005)



La période observée peut être divisée en deux sous-périodes, l'une au cours de laquelle l'inflation était relativement élevée (1980 à 1992 avec un renchérissement annuel moyen de 3,6 %) et l'autre avec un renchérissement plutôt modeste (1993 à 2005 avec un renchérissement annuel moyen de 1,1 %). Durant la première sous-période les deux méthodes de l'adaptation des rentes conduisent aux mêmes résultats, à une exception près (en 1989, la réglementation des 4 % de renchérissement n'aboutit à aucune adaptation, contrairement à la réglementation actuelle; toutefois l'année suivante ceci est compensé). Durant la sous-période avec une inflation modeste, l'application de la méthode du «renchérissement supérieur à 4 %»

aurait permis de renoncer à plusieurs adaptations des rentes, p. ex. entre 1996 et 2001 tout comme entre 2002 et 2005.

Le pouvoir d'achat moyen permet de mesurer la compensation moyenne du renchérissement en cours. Comme cela ressort du tableau ci-dessous, les deux modes d'adaptation conduisent à un pouvoir d'achat moyen de quelque 97 % pour la période entre 1980 et 1992 où l'inflation était forte. Pour la période avec une inflation faible, la méthode du «renchérissement supérieur à 4 %» aboutit à un pouvoir d'achat moyen de 98 %, ce nonobstant le fait que les adaptations des rentes étaient très espacées. Le pouvoir d'achat moyen reste donc néanmoins plus élevé qu'en période de fort renchérissement.

Pouvoir d'achat moyen par an et en pour-cent selon les modalités de l'adaptation et la période

	Droit en vigueur	Renchérissement de plus de 4 %
Période 1980–1992	97,0	97,1
Période 1993–2005	98,9	98,0

L'ampleur de la réduction des dépenses permise par les nouvelles modalités proposées pour l'adaptation des rentes dépendra (soit après un renchérissement de plus de 4 %) essentiellement de l'évolution effective des prix. Les prévisions en la matière sont donc entachées d'une certaine incertitude. Néanmoins, en partant de l'hypothèse que les futurs taux de renchérissement moyens seront compris entre 1 et 3 %, les économies potentielles escomptées à long terme devraient être de l'ordre de 0,8 % de la somme des rentes annuelles. Par rapport à la somme des rentes de l'année 2007 (prix 2005), les résultats obtenus peuvent être chiffrés comme suit:

Réduction annuelle moyenne des charges en millions de francs

	Assurance	Confédération	Cantons	Total
AVS	208 (80 %)	43 (16,36 %)	9 (3,64 %)	260
AI	29 (50 %)	22 (37,5 %)	7 (12,5 %)	58

Au vu des montants en jeu, il apparaît clairement qu'une modification des règles de l'adaptation telle que décrite ci-dessus est un moyen adéquat pour freiner l'évolution des dépenses de l'AVS.

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, tant que le taux de couverture du Fonds de compensation AVS dépasse 70% d'une dépense annuelle, l'équilibre financier de l'assurance n'est pas menacé directement, et aussi longtemps que ce taux ne descend pas au-dessous de sa valeur minimale admissible de 45%, le recours à des mesures lourdes pour rétablir l'équilibre financier de l'assurance n'est pas impératif.

Pour ce motif, le Conseil fédéral n'entend pas abandonner purement et simplement le dispositif actuel concernant l'adaptation des rentes, mais propose de le compléter par les deux mesures suivantes, l'une pour le cas où la situation financière de l'assurance se détériorerait dangereusement, l'autre comme mesure extrême pour le cas où la liquidité du régime serait en jeu:

Adaptation uniquement en cas de renchérissement supérieur à 4 % si le niveau du Fonds tombe en dessous de 70 %

L'adaptation bisannuelle automatique des rentes selon l'indice mixte est abandonnée lorsque le niveau du Fonds AVS tombe au-dessous de 70 %. Les rentes seront alors adaptées seulement à partir du moment où le renchérissement intervenu depuis la dernière adaptation a dépassé 4 %. Pour mesurer le renchérissement intervenu feront foi, d'une part, l'indice suisse des prix à la consommation déterminant lors de l'adaptation précédente et, d'autre part, l'indice de fin juin de l'année en cours. S'il apparaît que le seuil de 4 % est atteint, les démarches nécessaires à une adaptation des rentes pour le début de l'année civile suivante seront entreprises. Le montant de l'adaptation sera toujours calculé en fonction de l'indice mixte. Cette méthode restera alors en vigueur jusqu'à ce que le niveau du Fonds atteigne à nouveau les 70 % prescrits.

Suspension de l'adaptation si le niveau du Fonds tombe en dessous de 45 %

Pour le cas où le niveau du Fonds AVS tomberait en dessous de sa valeur minimale admissible de 45 %, le Conseil fédéral propose de suspendre purement et simplement l'adaptation des rentes jusqu'à ce que la situation financière de l'assurance soit suffisamment rétablie pour permettre au moins une adaptation en cas de renchérissement de plus 4 %. Dans cette éventualité, le Conseil fédéral proposera immédiatement au Parlement les mesures nécessaires en vue de l'assainissement.

Avec ce train de mesures, aucun sacrifice financier n'est exigé des bénéficiaires de rentes, si l'état des finances de l'AVS ne l'exige pas. Un sacrifice modéré est demandé si l'état des finances se détériore sensiblement: ils devront attendre plus longtemps qu'aujourd'hui jusqu'à ce que leurs rentes soient augmentées. Mais comme aujourd'hui, cette augmentation suivra par moitié l'évolution des prix et par moitié l'évolution des salaires, de sorte qu'ils continueront de participer, partiellement, à l'essor économique.

Selon les prévisions actuelles, et en tenant compte des effets financiers de la présente révision, c'est en 2011 (scénario de base et scénario «croissance réelle des salaires faible») ou en 2013 au plus tard (scénario «croissance économique plus forte») que les rentes pourront pour la dernière fois être adaptées selon le rythme bisannuel en vigueur aujourd'hui. Ensuite, l'état du Fonds permettra encore une adaptation après un renchérissement de plus de 4 %. Selon le scénario «croissance réelle des salaires faible» la suspension interviendrait déjà dès 2015 et selon le scénario «croissance économique plus forte» elle serait reportée à 2017.

Sans devoir recourir à des mesures d'exception, une suspension de l'adaptation des rentes ne pourra donc être évitée que si la grande révision de consolidation financière entre en vigueur aux dates prévues, soit en 2012 ou 2013. En effet, rien ne permet de penser que l'évolution économique à court et moyen terme soit si favorable que les recettes de l'AVS suffisent au maintien du niveau du Fonds AVS à un niveau permettant encore une adaptation des rentes.

Pour calculer le niveau déterminant du Fonds de compensation AVS, il n'y a pas lieu de prendre en considération des versements uniques et extraordinaires, tels qu'un éventuel transfert en faveur de l'AVS de la part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la Banque nationale. De l'avis du Conseil fédéral, une injection de moyens financiers de cette nature ne doit pas remettre en question la prise des mesures d'assainissement nécessaires à l'AVS.

3.1.5

Autres modifications dans le secteur des prestations

3.1.5.1

Suppression de la franchise de cotisations des retraités actifs

Depuis 1979, les titulaires de rentes de vieillesse encore actifs sont à nouveau soumis à l'obligation de cotiser. L'art. 4, al. 2, LAVS permet toutefois au Conseil fédéral d'excepter de leur revenu un montant jusqu'à concurrence d'une fois et demie la rente minimum de vieillesse. La franchise visait donc, d'une part, à alléger la charge des personnes retraitées qui avaient besoin d'un revenu complémentaire à la rente AVS pour des raisons économiques. On avait, d'autre part, tenu compte du fait que les cotisations versées à l'âge de la retraite ne permettaient plus d'améliorer le niveau des rentes.

Le montant de la franchise, fixé actuellement à 1400 francs par mois ou à 16 800 francs par an, n'a plus été adapté depuis 1996. Etant donné que la franchise est accordée pour chaque emploi, les personnes retraitées au service de plusieurs employeurs bénéficient même, le cas échéant, d'une franchise supérieure. Actuellement, environ 80 000 personnes ayant atteint l'âge de la retraite exercent une activité lucrative (presque autant de femmes que d'hommes), dont 30 % ne versent pas de cotisations AVS/AI/APG en raison de la franchise. Les 70 % restants versent les cotisations ordinaires sur leur revenu, après déduction de la franchise. Toutefois, la réglementation légale actuelle ne prend en compte leurs cotisations ni pour combler d'éventuelles lacunes de cotisation ni pour améliorer le niveau de la rente, ce qui est souvent qualifié d'inéquitable et a donné lieu à des discussions dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS rejetée en votation populaire. Le message initial ne prévoyait que la suppression de la franchise accordée aux personnes retraitées. Le Parlement a alors introduit une disposition supplémentaire conférant au Conseil fédéral la compétence de prévoir une amélioration de la rente de vieillesse des personnes qui ne touchent pas la rente maximale, par la prise en compte des cotisations versées après avoir atteint l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral propose de reprendre cette modification dans la nouvelle révision.

Le Conseil fédéral propose à nouveau la suppression de la franchise accordée aux retraités actifs, avec la possibilité simultanée d'améliorer les rentes, adoptée par le Parlement et incontestée dans la dernière révision. Comme l'AVS repose sur le principe de la solidarité, il est justifié que la génération des aînés soit traitée comme les jeunes et qu'elle participe normalement au financement de l'AVS. De plus, une solidarité joue entre les personnes retraitées touchant la rente maximale et les autres assurés.

Depuis l'introduction de la franchise accordée aux rentiers, la situation des personnes retraitées qui exercent une activité lucrative a évolué. La situation économique des personnes retraitées n'étant donc plus particulièrement défavorable, la franchise accordée à cette catégorie de personnes ne se justifie pas non plus sous cet aspect. La majorité des personnes retraitées exerçant une activité lucrative ne le font plus par nécessité économique. Parmi celles-ci, grâce à la prévoyance professionnelle obligatoire, la plupart des salariés disposent désormais, en plus de la rente AVS, d'une rente de vieillesse du 2^e pilier. Il s'est révélé, au cours de ces dernières années, que les personnes retraitées ne sont pas (resp. plus) davantage touchées par la pauvreté que les plus jeunes générations.

Cependant, une franchise généralisée sur d'éventuels revenus d'activités lucratives ne permet guère de réduire la pauvreté des personnes âgées. Tel est bien plus le rôle des prestations complémentaires, adaptées aux besoins individuels. Par ailleurs, le Conseil fédéral estime que la possibilité d'améliorer les rentes par la prise en compte des cotisations versées par les personnes ayant atteint l'âge de la retraite permettra d'améliorer durablement leur situation économique. Cette mesure favorise de façon plus ciblée les personnes retraitées dont la situation économique est moins favorable, contrairement à la situation actuelle où tous les retraités exerçant une activité lucrative bénéficient de la franchise accordée aux rentiers, indépendamment de leur situation économique. Mais les personnes disposant de revenus plutôt élevés ou moyens peuvent aussi bénéficier des mesures proposées: elles permettent de compenser des lacunes de cotisation (p.ex. suite à des emplois ainsi que des séjours de formation ou de perfectionnement à l'étranger) par le paiement de cotisations à l'âge de la retraite.

La suppression de la franchise a pour conséquence que des cotisations devront aussi être versées, à l'avenir, sur des revenus inférieurs à 1400 francs par mois ou 16 800 francs par année. Les salariés supporteront ainsi une charge supplémentaire maximale liée aux cotisations AVS/AI/APG (part salariale) d'environ 850 francs par an. Pour les indépendants dont le revenu dépasse 68 400 francs (limite supérieure du barème dégressif avec la franchise), cette charge supplémentaire s'élèvera à environ 1600 francs par an. La suppression de la franchise accordée aux rentiers semble néanmoins justifiée si l'on considère que des recettes supplémentaires seront alors réalisées, lesquelles financeront les coûts des augmentations de rentes découlant de la prise en compte des cotisations versées par les personnes retraitées. Par ailleurs, celles d'entre elles qui n'exercent une activité lucrative qu'à temps réduit peuvent libérer leur conjoint non-actif du versement de cotisations (cf. le commentaire relatif à l'art. 3, al. 4), ce qui compense, en partie, la charge supplémentaire. Enfin, il ne sera pas prélevé de cotisations sur la part du revenu des personnes retraitées qui est inférieure au montant fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 14, al. 5 (cf. le commentaire de l'art. 14, al. 5, dans le message du 16 janvier 2002 concernant la loi fédérale contre le travail au noir (FF 2002 3371)).

La suppression de la franchise accordée aux retraités induira pour l'AVS/AI/APG des recettes supplémentaires dès l'introduction de cette mesure, alors que les dépenses supplémentaires résultant de l'amélioration des prestations ne deviendront effectives que par la suite. Jusqu'en 2020, on peut estimer les recettes supplémentaires nettes moyennes de l'AVS à environ 127 millions de francs par an.

3.1.5.2 Nationalité déterminante pour le droit aux prestations de l'AVS et de l'AI

Les art. 18 LAVS et 6 LAI règlent notamment le droit aux prestations des étrangers. Cependant, ils ne déterminent aucune règle pour l'octroi des prestations aux personnes qui ont eu successivement plusieurs nationalités. Nous proposons dès lors d'introduire une disposition qui fixe la nationalité déterminante pour l'octroi de prestations aux personnes qui se trouvent dans ce cas.

Conformément à la jurisprudence du TFA la plus récente concernant l'art. 18 LAVS, le droit à une rente de vieillesse, de survivants ou d'invalidité dépend soit de la nationalité de l'assuré à l'époque du paiement des cotisations AVS, soit de celle

qu'il possédait lors de l'ouverture du droit à la rente (ATF 119 V 1). Si l'ayant droit a plusieurs nationalités, fait foi celle du pays avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale ou, en application par analogie des principes du droit international privé, la nationalité prépondérante.

L'application de cette jurisprudence devient problématique lorsque différentes nationalités se succèdent. Si une personne bénéficiaire d'une rente a possédé d'abord la nationalité suisse ou celle d'un Etat avec lequel la Suisse est liée par une convention, puis a ensuite acquis la nationalité d'un Etat non conventionné, les prestations doivent être recalculées lors de son départ à l'étranger. A cet effet, il est alors nécessaire de distinguer les cotisations formatrices de rentes de celles qui ne le sont pas. En effet, seule la partie de la rente fondée sur des cotisations payées du temps où l'intéressé possédait encore la nationalité d'un Etat conventionné peut être exportée. Les autres cotisations, non formatrices de rentes, peuvent, le cas échéant, donner lieu à un remboursement. De tels calculs sont de toute évidence extrêmement complexes.

Les difficultés mentionnées ci-dessus sont écartées si l'octroi des prestations est déterminé par la nationalité de l'ayant droit pendant la perception de la prestation. Si l'assuré devait changer de nationalité alors qu'il touche déjà une rente, le droit aux prestations serait réexaminé.

Quant à la possibilité de verser les prestations à l'étranger, elle dépend de la nationalité que l'ayant droit possède lors de son départ de Suisse: soit l'intégralité des prestations est exportée, soit seul un remboursement de cotisations entre en ligne de compte. Par ailleurs, si dans un premier temps les prestations ont été exportées, un changement ultérieur de la nationalité peut encore aboutir à un remboursement²⁰.

La mesure que nous présentons ici faisait déjà partie des propositions exposées dans le projet de révision refusé par le peuple le 16 mai 2004; à l'époque, elle n'avait suscité aucune opposition.

3.1.5.3 Elargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance

Une autre proposition non contestée lors du premier projet de 11^e révision de l'AVS est à nouveau reprise ici; elle porte sur l'élargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance.

Les bonifications pour tâches d'assistance (BTA) ont été introduites en 1997 avec la 10^e révision de l'AVS. Les premières analyses de l'impact de cette mesure montrent que le cercle des bénéficiaires a été défini d'une manière trop restrictive et qu'une correction s'impose.

Aux termes de la loi, des bonifications pour tâches d'assistance ne sont imputées que si la personne assurée prend en charge des parents de ligne ascendante ou descendante ou des frères et sœurs au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave de l'AVS ou de l'AI. Selon la pratique initiale, le droit aux BTA était donc exclu lorsque la personne nécessitant une assistance touchait une allocation pour impotent de l'assurance-accident ou de l'assurance militaire. Cette pratique a toutefois été critiquée à plusieurs reprises. En effet, de telles tâches sont assumées régu-

²⁰ Les rentes déjà perçues sont déduites du montant remboursable (art. 4, al. 3, OR-AVS; RS 831.131.12).

lièrement aussi en faveur de personnes impotentes qui bénéficient uniquement d'une allocation pour impotence de l'assurance-accidents obligatoire (AA) ou de l'assurance militaire (AM). Celles ou ceux qui prennent en charge ces personnes doivent aussi pouvoir faire valoir un droit à des bonifications d'assistance, car l'intensité de la prise en charge est la même que pour des bénéficiaires d'allocations pour impotents de l'AVS ou de l'AI.

Au cours de l'année 2001, le Tribunal fédéral des assurances a déclaré dans plusieurs arrêts (ATF 127 V 113, arrêts non publiés H 308/99, H 34/00) qu'en vertu de la teneur actuelle de l'art. 29^{septies}, al. 1, LAVS, des bonifications pour tâches d'assistance doivent également être accordées si la personne nécessitant des soins remplit les conditions d'octroi d'une allocation de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire pour une impotence de degré moyen au moins. Depuis lors, les allocations de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire pour une impotence de degré moyen au moins sont assimilées, pour ce qui est de l'octroi d'allocations pour tâches d'assistance, à celles de l'AVS et de l'AI.

Le Conseil fédéral propose donc d'adapter formellement le texte de loi en mentionnant expressément que la prise en charge de proches au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave de l'AA ou de prestations correspondantes de l'AM donne également droit à de telles bonifications.

Par ailleurs, des bonifications pour tâches d'assistance ne sont accordées que si la personne assistée fait ménage commun avec celle qui l'assiste ou si elle habite dans le voisinage immédiat. L'expérience a montré que cette exigence ne tenait pas suffisamment compte des réalités actuelles et conduisait par conséquent à une trop grande restriction du cercle des bénéficiaires. Il n'est en effet plus guère d'usage que plusieurs générations cohabitent ou résident à proximité immédiate l'une de l'autre, surtout en milieu urbain. En outre, du fait de la mobilité actuelle, il est possible de fournir une assistance étendue à des personnes plus éloignées. Par conséquent, nous proposons d'accorder des bonifications pour tâches d'assistance également à des personnes qui n'habitent pas à proximité immédiate du parent qu'elles prennent en charge, à condition cependant qu'elles puissent se rendre auprès de cette personne dans un délai raisonnable.

Ces deux mesures permettront d'élargir quelque peu le cercle des bénéficiaires de BTA. Cependant, les conditions d'octroi restant malgré tout strictes, les conséquences financières de ces propositions sont très modestes. Les BTA représentent des majorations de revenu du travail qui ne sont prises en considération qu'au moment du calcul de la rente. Elles n'auront pas d'effet au-delà du revenu qui ouvre le droit à la rente maximale. De même, leur impact sera amoindri dans le cas de rentes plafonnées. Il faut noter aussi que le nombre des bénéficiaires de BTA reste encore minime, même s'il augmente chaque année. Lors de l'introduction des BTA, en 1997, 1100 personnes en avaient demandé l'inscription, tandis qu'en 2004, ce nombre est passé à 2675. Pour l'instant, les BTA sont statistiquement insignifiantes et il n'est pas encore possible d'évaluer quelle influence elles auront sur l'évolution de la rente moyenne des bénéficiaires de rentes de vieillesse.

Cette légère amélioration des conditions d'octroi de bonifications pour tâches d'assistance entraîne par ailleurs des conséquences favorables pour les femmes. En effet, ce sont principalement les femmes qui se dévouent aux tâches d'assistance et qui prodiguent des soins divers aux membres impotents de leur famille.

3.2 Mesures d'ordre technique se rapportant à la mise en œuvre de l'assurance

3.2.1 Prise en compte des cotisations déduites, à l'aide d'un calcul en pour-cent

Sur le plan fiscal, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante peuvent déduire les cotisations qu'elles ont versées à l'AVS, à l'AI et aux APG (pour l'impôt fédéral direct, cf. art. 33, al. 1, let. d et f, LIFD). Cette déduction n'est pas admise dans l'AVS. Il convient donc d'ajouter au revenu de l'activité lucrative indépendante communiqué par les autorités fiscales cantonales (art. 9, al. 3, LAVS) le montant déduit en vertu du droit fiscal. Cette prise en compte des cotisations déduites s'impose, ne serait-ce que du point de vue de l'égalité de traitement entre les indépendants et les salariés, dans la mesure où les cotisations de ces derniers sont prélevées par l'employeur sur le revenu brut (c'est-à-dire avant déduction des cotisations AVS/AI/APG du salarié). La prise en compte des cotisations déduites permet d'annuler une opération admise par le droit fiscal, mais pas par l'AVS.

A l'origine, c'était aux caisses de compensation qu'il revenait d'ajouter les cotisations au revenu. On s'accommodait ainsi du fait que la déduction opérée par les impôts – dont la caisse de compensation n'avait pas connaissance – ne correspondait pas forcément aux cotisations que la caisse de compensation avait fixées par décision ou facturées. On parlait alors d'une prise en compte en partie « fictive » des cotisations déduites. Cette méthode souvent jugée peu satisfaisante (*Käser, Beitragswesen*, 2^e édition, ch. marg. 8.11) a été remise en question lors du passage, le 1^{er} janvier 2001, de l'AVS au système postnumerando annuel pour le calcul des cotisations. Au terme de travaux préparatoires approfondis, auxquels les autorités fiscales cantonales ont été associées, le Conseil fédéral a décidé de confier à ces dernières la tâche d'ajouter au revenu le montant des cotisations personnelles déduites fiscalement. Pour ce faire, il a modifié au 1^{er} mars 2000 l'art. 27, al. 1, RAVS (RO 2000 1441). Les indemnités payées par les caisses de compensation pour chaque communication de revenu par les autorités fiscales ont été en conséquence substantiellement relevées. La solution paraît adéquate: ce qui est déduit par les autorités fiscales est rajouté par les mêmes autorités. De leur côté, les autorités fiscales obtiennent une certaine garantie que le contribuable n'exagère pas le montant des cotisations déduites, vu que celui-ci est en tout cas repris pour le calcul des cotisations AVS. Pour que le système fonctionne, il est indispensable toutefois que les autorités fiscales s'informent du montant des cotisations déduites (si possible via la déclaration fiscale) ou qu'elles l'établissent.

Une fois le système introduit, son application s'est rapidement révélée inégale. Certaines administrations fiscales cantonales n'avaient apparemment aucune difficulté à rajouter les cotisations déduites au revenu, tandis que d'autres n'y parvenaient qu'avec peine et calculaient les cotisations de façon incomplète ou approximative. Malgré les interventions des autorités fédérales et des caisses de compensation, la nouvelle méthode de prise en compte des cotisations n'a pas pu être appliquée de manière régulière. Ainsi, les caisses de compensation doivent-elles, dans de nombreux cas, procéder elles-mêmes à l'opération sur la base de leurs propres données.

La Conférence suisse des impôts a demandé à plusieurs reprises aux autorités fédérales de la libérer de cette tâche. Même si la réglementation actuelle paraît adéquate,

le Conseil fédéral ne souhaite pas s'y tenir si elle se révèle – du moins partiellement – inapplicable en pratique. Il est d'avis que, pour des raisons d'égalité de traitement, il faut remplacer la méthode actuelle par une solution qui soit réellement appliquée uniformément dans toute la Suisse. Cette solution devrait présenter les caractéristiques suivantes: garantir l'égalité de traitement, être praticable, occasionner peu de charges administratives et offrir la plus grande transparence possible. Les autorités fiscales cantonales devraient être déchargées de l'addition des cotisations déduites et du devoir d'informer les caisses de compensation à ce sujet. Il faut être conscient du fait que, si les caisses de compensation devaient se voir confier (à nouveau) cette opération, les cotisations prises en compte par l'AVS ne correspondraient pas forcément aux cotisations déduites fiscalement, parce que les caisses ne connaissent pas le montant de la déduction fiscale et que celui-ci ne leur sera plus communiqué. Considérant cela, il faut bien admettre que l'addition opérée par les caisses de compensation repose dans une certaine mesure sur des données qui s'écartent de la réalité, voire même sur des données fictives. Ainsi, l'addition des cotisations au revenu sur la base des données à disposition des caisses de compensation (cotisations fixées par décision, dues, payées ou facturées), même si elle demande plus de travail, n'est pas plus précise qu'une simple prise en compte par un calcul en pour-cent. Pour prévenir toute discussion sur la différence constatée dans certains cas entre le montant retenu par le fisc et celui pris en compte par l'AVS, il convient d'inscrire la nouvelle solution dans la loi, ce qui en outre permettrait d'accroître la transparence.

En proposant, dans un nouvel al. 4 de l'art. 9 LAVS, une prise en compte des cotisations par un calcul en pour-cent, le Conseil fédéral part du principe que les autorités fiscales communiquent un revenu net, duquel les cotisations AVS/AI/APG ont déjà été déduites. Le revenu communiqué devra donc être majoré pour être amené à 100 %. Cette méthode de prise en compte estimative des cotisations par un calcul en pour-cent permet également de tenir compte du barème dégressif des indépendants. Au-delà du barème dégressif, le revenu communiqué, compte tenu du taux de cotisation AVS/AI/APG actuel de 9,5 %, est considéré comme étant un revenu net de 90,5 % devant être majoré à 100 %.

La méthode de prise en compte par un calcul en pour-cent telle que proposée présente l'avantage d'être simple et facilite ainsi la mise en oeuvre. Si l'on considère toute la durée de l'activité, cette méthode produit des résultats équivalents à ceux de la méthode qui a prévalu jusqu'à fin 2000. Toutefois, comme cette dernière permettait à la caisse de tenir compte, à son choix, des cotisations effectivement payées ou des cotisations dues (c. à d. fixées par décision ou facturées), la méthode de prise en compte des cotisations par un calcul en pour-cent proposée dans le présent message est préférable de par son uniformité et sa transparence.

3.2.2 Salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations

Actuellement, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations acquittent des cotisations AVS de 7,8 % du salaire déterminant, en vertu de l'art. 6, al. 1, LAVS. Si le salaire déterminant est inférieur à 51 600 francs par an, le taux de cotisation est ramené jusqu'à 4,2 %, selon un barème dégressif. Ces salariés bénéficient donc, comme les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, d'un

taux de cotisation préférentiel et d'un barème dégressif. Mais, contrairement à ces derniers, ils ne paient pas de contribution aux frais administratifs.

La 7^e révision de l'AVS a introduit un taux de cotisation réduit pour les indépendants. A cette époque, il n'avait sans doute pas paru nécessaire de créer une réglementation particulière pour ce nombre restreint de personnes. Pour cette raison, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont depuis lors traités comme les indépendants.

Sont considérées comme salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations les personnes qui:

- exercent une activité en Suisse pour le compte d'employeurs ayant leur siège à l'étranger (cf. ci-après la situation particulière de ceux établis dans l'UE) ou pour des employeurs ayant leur siège en Suisse qui sont libérés du paiement des cotisations (p. ex. missions diplomatiques ou organisations internationales avec un accord de siège, etc.);
- sont domiciliées en Suisse mais exercent leur activité dans un Etat avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale;
- ont adhéré volontairement à l'assurance obligatoire conformément à l'art. 1a, al. 4, let. a ou b, LAVS.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord avec l'UE et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes²¹ et la participation de la Suisse au système de coordination de l'UE, la notion de salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser a montré quelques insuffisances. Selon le droit de l'UE, un employeur ayant son siège dans un Etat de l'UE et dont l'employé est assuré en Suisse doit également payer des cotisations en Suisse. La même règle s'applique aux entreprises des pays de l'AELE en vertu de la Convention AELE. L'obligation pour les employeurs étrangers de payer des cotisations à l'AVS suisse découle ainsi directement du droit de l'UE, ce qui va désormais ressortir dans le droit interne grâce au complément apporté à l'art. 12, al. 3, LAVS. Le droit de l'UE prévoit également (si l'on se réfère au cas qui nous intéresse des travailleurs assurés en Suisse) la possibilité pour l'employeur étranger et le salarié de conclure un arrangement aux termes duquel le salarié paie lui-même les cotisations en Suisse (art. 109 du Règlement [CEE] n°574/72²²). La Suisse a pu mettre à disposition des salariés qui ont conclu un tel arrangement la structure existant pour les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser. Ils versent donc leurs cotisations en Suisse comme ces derniers.

En pratique, toutefois, cette réglementation a certains effets indésirables: lorsqu'ils concluent un arrangement selon l'art. 109 du Règlement [CEE] n°574/72, les employeurs étrangers s'engagent à payer au travailleur, en plus de son salaire, l'intégralité des cotisations patronales, contributions aux frais d'administration comprises, alors que le salarié ne paie des cotisations qu'au taux de 7,8 % en vertu de l'art. 6, al. 1, LAVS et peut même bénéficier, au surplus, du barème dégressif. Si le revenu correspond à l'échelon le plus bas du barème dégressif, les cotisations n'atteignent, selon l'art. 6, al. 1, LAVS, que 4,2 % du salaire déterminant. Dans ce cas, la part patronale payée par l'employeur couvre l'intégralité des cotisations dues par le salarié. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut éliminer ces conséquences du

²¹ RS 0.142.112.681

²² RS 0.831.109.268.11

droit suisse, guère justifiables, et que, pour le montant des cotisations, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser doivent être traités comme des salariés ordinaires.

Même si les employeurs (hormis ceux qui ont leur siège dans l'UE ou l'AELE) ne sont pas tenus de décompter avec les organes d'exécution suisses et de payer des cotisations patronales, il ne faut pas surestimer les conséquences de cette hausse du taux de cotisation pour les salariés concernés. Il est en effet souvent expressément convenu dans les contrats de travail que l'employeur prend à sa charge tout ou partie des cotisations. En cela, la situation des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser n'est pas comparable à celle des indépendants qui, dans les faits, paient seuls leurs cotisations. La présente modification de l'art. 6 LAVS n'a de ce fait pas d'effet préjudiciable sur le niveau des cotisations des indépendants.

Ce taux de cotisation privilégié n'est pas non plus défendable au regard des personnes qui adhèrent volontairement à l'assurance obligatoire, en vertu de l'art. 1a, al. 4, let. a ou b, LAVS. Cette catégorie de salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser, pour qui l'assurance suisse représente généralement une assurance complémentaire, profite en fait de la solidarité de la communauté des assurés, ainsi que des pouvoirs publics. Ils doivent eux aussi contribuer à cette solidarité dans la même mesure que les autres assurés. Les salariés qui sont assurés facultativement en vertu de l'art. 2 LAVS paient d'ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2001, le taux plein de cotisation sans bénéficier du barème dégressif. Le Conseil fédéral propose en conséquence de modifier l'art. 6, al. 1, LAVS, de sorte à ce que les revenus provenant d'une activité lucrative salariée soient tous soumis au taux de cotisation de 8,4 %. Les assurés qui n'auraient pas les moyens financiers nécessaires pour payer leurs cotisations auront toujours la possibilité de demander une réduction ou une remise de cotisations conformément à l'art. 11 LAVS.

En l'an 2000, environ 2500 assurés ont versé des cotisations en tant que salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser. En moyenne, leur revenu se montait à quelque 65 000 francs. Sur la base de ces chiffres, la modification proposée de la loi devrait rapporter environ 2 millions de francs.

Pour que les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser soient traités comme les autres catégories d'assurés, le Conseil fédéral prévoit en outre, à l'art. 69 LAVS, de les faire participer à la couverture des frais administratifs.

3.2.3 Modification des règles d'affiliation aux caisses de compensation

Sont affiliés aux caisses de compensation professionnelles les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui sont membres d'une association fondatrice (art. 64, al. 1, LAVS). Tous les autres sont affiliés aux caisses de compensation cantonales, de même que les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et les salariés d'un employeur non soumis à l'obligation de payer des cotisations (art. 64, al. 2, LAVS). En vertu de l'art. 64, al. 4, 2^e phrase, LAVS, les personnes qui prennent une retraite anticipée peuvent toutefois, à partir de l'année civile durant laquelle elles atteignent 60 ans, continuer de verser leurs cotisations à la caisse de compensation professionnelle auprès de laquelle elles payaient précédemment des cotisations sur le revenu de leur activité lucrative. L'affiliation des person-

nes sans activité lucrative par une caisse de compensation professionnelle requiert toutefois une autorisation préalable de l'Office fédéral des assurances sociales, en vertu de l'art. 118, al. 2, RAVS, autorisation qu'ont obtenue jusqu'à présent plus de 30 caisses professionnelles (y compris les agences) sur 70. La loi actuelle ne prévoit donc pas l'affiliation automatique des préretraités auprès de leur ancienne caisse de compensation professionnelle. Elle confère un droit d'option à chaque caisse de compensation. Par ailleurs, la possibilité de rester auprès de l'ancienne caisse se limite aux seules caisses de compensation professionnelles. N'étant pas uniforme, cette solution manque de transparence. En outre, si une caisse de compensation professionnelle n'affilie pas les préretraités, un changement de caisse de compensation peu de temps avant le calcul de la rente n'est pas sans poser des problèmes, car cette caisse profite, pendant la période d'activité des assurés, des contributions aux frais d'administration, mais se soustrait aux charges liées au calcul et au versement des prestations, qui retombent alors sur la caisse cantonale. Pour corriger aussi cette inégalité, il faut rendre obligatoire et généraliser l'affiliation des préretraités ayant atteint une certaine limite d'âge auprès de la caisse de compensation jusque-là compétente. Cette réglementation étendue est inscrite dans la loi dans un nouvel al. 2^{bis} de l'art. 64 LAVS. Il incombe au Conseil fédéral de définir l'âge limite requis. Il peut ainsi le coordonner avec l'âge minimal pour la retraite anticipée dans la prévoyance professionnelle.

D'après les dispositions actuelles, l'affiliation à une caisse se détermine individuellement pour chaque assuré. La loi ne prévoit l'affiliation commune d'un couple auprès de la même caisse de compensation (cf. art. 64, al. 3^{bis}, LAVS) que pour les personnes assurées en vertu de l'art. 1a, al. 4, let. c, LAVS. Cependant, elle se justifierait aussi dans les nombreux cas de préretraite et simplifierait le prélèvement des cotisations. Lorsque tous les deux cotisent comme personnes sans activité lucrative et qu'ils sont affiliés à deux caisses différentes, deux caisses doivent demander une communication fiscale pour déterminer les cotisations. Il se peut par ailleurs que les conjoints doivent payer des montants différents au titre de contributions aux frais administratifs, ce qui est difficile à comprendre. Si un conjoint reste affilié après son départ en préretraite auprès de son ancienne caisse de compensation, il faut que son conjoint non actif, tenu de verser des cotisations, soit affilié auprès de la même caisse. Ce dernier doit rester affilié auprès de cette caisse après que le conjoint préretraité a atteint l'âge légal de la retraite. L'art. 64, al. 2^{bis}, LAVS proposé dans le présent message confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions correspondantes.

Dans d'autres cas, une disposition légale sur l'affiliation commune des conjoints ne semble pas nécessaire. Les personnes sans activité lucrative qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 64, al. 2^{bis}, LAVS seront toujours affiliées auprès de la caisse cantonale de compensation du canton où elles sont domiciliées. Ainsi, deux conjoints sans activité lucrative et tenus de cotiser sont de toutes façons – hormis quelques cas exceptionnels – affiliés auprès de la même caisse de compensation, conformément aux règles générales sur l'affiliation.

3.2.4

Inscription dans la loi du principe de la réalisation

La LAVS ne définit pas selon quelles règles les cotisations dues sur des salaires doivent être inscrites au compte individuel (CI). La jurisprudence, dont s'inspire largement la pratique, admet que les revenus soient inscrits au CI sous l'année au cours de laquelle ils ont été versés (principe dit de la réalisation), sauf si cela se révèle défavorable pour le calcul ultérieur de la rente. Dans ce cas, le revenu soumis à cotisations sera alors inscrit au CI pour l'année pendant laquelle l'activité correspondante a été exercée (ATF *III* V 161). Par souci de transparence et de clarté, il est prévu de donner une base légale expresse à cette pratique. Le Conseil fédéral propose donc d'inscrire dans la loi, à l'art. 30^{ter}, al. 3, LAVS le principe dit de la réalisation. Il correspond le mieux à la réalité, puisque le travailleur touche généralement son salaire au moment où il exerce l'activité. Du point de vue administratif, le principe de la réalisation facilite le décompte des cotisations paritaires aux employeurs. Le principe de la réalisation pouvant toutefois aussi avoir certaines conséquences défavorables, il faut prévoir des exceptions. Premièrement, on ne peut pas inscrire un salaire sous une année où il n'y a pas eu de travail effectif, car cela permettrait à l'assuré d'échapper à son obligation de payer des cotisations en tant que personne sans activité lucrative. C'est la raison pour laquelle le revenu doit être inscrit sous l'année où l'activité s'est exercée lorsque le salarié ne travaille plus pour le même employeur l'année où le salaire lui est versé (let. a). Deuxièmement, la stricte application du principe de la réalisation peut avoir pour conséquence qu'aucun revenu ne soit comptabilisé pour l'année où le travail a été effectivement accompli et qu'il en résulte pour l'assuré une lacune de cotisations. Tel est le cas, par exemple, pour un agent qui ne touche pas de salaire fixe et dont toutes les commissions afférentes à l'activité exercée en l'an 2005 sont versées en 2006 seulement, n'entraînant aucune inscription pour 2005. Si l'intéressé n'a pas cotisé ou a versé des cotisations inférieures à la cotisation minimum l'année où il a exercé l'activité, il se justifie d'inscrire le revenu arriéré qui se rapporte à ce travail sous cette année-là, pour éviter une lacune. Les caisses de compensation n'étant pas en mesure de déceler ces cas, il incombe au salarié d'apporter la preuve du versement d'un salaire arriéré et de la lacune de cotisations qui résulterait d'une inscription selon le principe de la réalisation, et de demander l'inscription au compte individuel selon le principe de l'année de travail, au plus tard lorsque le risque assuré se réalise. La procédure sera réglée dans l'ordonnance d'exécution. Par souci d'efficacité, il n'est pas prévu d'autre exception au principe de la réalisation, bien que celui-ci puisse avoir des conséquences négatives dans d'autres situations. Par exemple, lorsque le salaire arriéré est versé au cours de l'année où le salarié voit naître son droit à une rente, ou plus tard, mais se rapporte à une année précédant le début du droit à la rente, il n'est pas pris en considération pour le calcul de la rente. Une assurance populaire ne saurait offrir des solutions personnalisées, mais doit s'en tenir à des solutions adaptées aux besoins de la majorité des employeurs et des assurés tout en étant simples à appliquer.

La première version de la 11^e révision de l'AVS prévoyait déjà d'inscrire le principe de la réalisation dans la loi, sans que cela ait été contesté lors des débats parlementaires. La formulation de la disposition est pratiquement identique à celle du projet rejeté en votation. Seul changement, sous la let. a, l'expression «n'est plus au service de l'employeur» est remplacée par «ne travaille plus pour l'employeur». Il est ainsi garanti que l'inscription au CI dépend de l'exercice réel d'une activité lucrative et non seulement de l'existence d'un contrat.

Si la loi règle l'inscription des revenus des salariés, la question se pose automatiquement de savoir ce qu'il en est de l'inscription au CI des revenus des indépendants, des personnes dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations et des personnes sans activité lucrative. Pour cette raison, le principe de la réalisation est également inscrit dans la loi pour ces catégories d'assurés. Le nouvel al. 4 de l'art. 30^{ter} LAVS met clairement en évidence que les revenus servant de base au calcul des cotisations personnelles sont toujours et sans exception inscrits au compte individuel sous l'année pour laquelle les cotisations ont été fixées. En règle générale, l'AVS se base sur les communications des autorités fiscales pour déterminer les cotisations personnelles. Aussi la période de cotisation coïncide-t-elle avec la période fiscale. Les cotisations fixées pour une période de cotisation se basent dès lors sur le revenu acquis durant la période fiscale. Pour les indépendants, le revenu est établi d'après le résultat de l'exercice clôturé durant la période fiscale. Les cotisations sont donc fixées en fonction des revenus réalisés durant la période de cotisation et les revenus sont inscrits sous la même année.

3.2.5 Libération de l'obligation de cotiser en cas de paiement du double de la cotisation minimale

Selon l'art. 3, al. 3, LAVS, les cotisations des conjoints sans activité lucrative d'assurés exerçant une activité lucrative sont en général réputées payées, pour autant que leur conjoint ait versé des cotisations équivalant au moins au double de la cotisation minimale. Dans l'ATF 130 V 49, le Tribunal fédéral des assurances a décidé que les cotisations personnelles d'une personne sans activité lucrative ne sont pas réputées payées lorsque le conjoint actif a droit à une rente de vieillesse. Le tribunal suprême s'est écarté du texte clair de la LAVS pour des raisons de systématique légale et a considéré que l'exemption du paiement de cotisations selon l'art. 3, al. 3, LAVS ne valait que si et aussi longtemps que les conditions pour une répartition et un partage par moitié des revenus acquis par le conjoint actif (splitting) étaient réunies. Le changement de pratique découlant de cette jurisprudence se heurte à une grande incompréhension de la part des personnes concernées. Dans les faits, les revenus réalisés et soumis à cotisations après l'âge de la retraite ne sont plus partagés, de sorte que le conjoint sans activité lucrative plus jeune n'a plus d'inscription dans son compte individuel, à moins qu'il ne verse lui-même des cotisations. Cela n'entraîne pas, toutefois, de lacune de cotisations: au pire, le revenu annuel moyen déterminant pour la rente n'augmentera plus. En raison du plafonnement des rentes des personnes mariées (art. 35, al. 1, LAVS), les cotisations versées par les conjoints non actifs n'améliorent pour ainsi dire jamais leurs futures prestations. Ainsi, la non-exemption du paiement des cotisations ne constitue en général qu'une charge supplémentaire pour le conjoint non actif, c'est-à-dire pour le ménage. La jurisprudence va de plus à l'encontre de la volonté politique de maintenir les assurés le plus longtemps possible dans la vie active. Un retour à l'ancienne pratique est d'autant plus indiqué que la présente révision prévoit non seulement de supprimer la franchise pour les retraités qui travaillent, mais aussi de relever l'âge de la retraite des femmes. En contrepartie, il faut que les cotisations plus élevées acquittées par les retraités qui travaillent permettent d'exempter leur conjoint non actif de l'obligation de cotiser. Sans ce correctif, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes élargirait le champ d'application de la jurisprudence et susciterait le mécontentement. Le Tribunal fédéral des assurances a par ailleurs mis clairement en évidence, dans

d'autres circonstances, qu'il n'y avait pas nécessairement de lien entre l'obligation de cotiser et le droit aux prestations (voir ATF 126 V 421 consid. 5b p. 428, ATF 127 V 289 consid. 3 p. 292). Il a considéré en l'occurrence que l'exemption de payer des cotisations visée à l'art. 3, al. 3, LAVS s'appliquait également l'année de la conclusion ou de la dissolution du mariage. Dans le projet de 11^e révision de l'AVS du 3 octobre 2003 rejeté en votation populaire, le Parlement avait adopté un nouvel al. 4 de l'art. 3 LAVS qui allait dans ce sens. Celui-ci aurait permis de supprimer une disposition correspondante de l'actuelle ordonnance d'application. Cette règle doit être de ce fait reprise dans la présente révision mais doit être formulée différemment, compte tenu des autres propositions de modification mentionnées plus haut.

3.2.6 Mesure en vue de garantir l'introduction d'un nouveau numéro d'assuré

Le système actuel du numéro AVS atteint les limites de sa capacité, car l'élaboration de ce numéro repose sur des données spécifiques à la personne concernée. Pour améliorer l'efficacité de l'administration, il sera nécessaire de remplacer le régime actuel par un système tenant compte des possibilités techniques modernes, dès 2008 au plus tard. C'est la raison pour laquelle le Département fédéral de l'intérieur, en 2002 déjà, a mis sur pied un projet qui entre-temps a réalisé de sérieuses avancées techniques. Un projet partiel portait sur les bases légales. Celui-ci a montré que l'actuelle réglementation relative au le numéro AVS n'est guère compatible avec les principes de la protection des données, qui ont été développés postérieurement à l'introduction du numéro AVS. Afin de pouvoir introduire un nouveau numéro AVS reposant sur une solide base légale, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un message séparé (message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [Nouveau numéro d'assuré AVS], du 23 novembre 2005 [FF 2006 515]). Ce projet prévoit une réglementation introductrice qui autorise l'usage du numéro d'assuré AVS comme «numéro d'assurance sociale» et comme «numéro administratif d'identification personnel». En outre, il présente certains liens avec le message du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes (FF 2006 439). Les problèmes abordés dans les deux projets sont extrêmement complexes et prêtent à controverse du point de vue de la protection des données, raison pour laquelle l'entrée en vigueur de ces innovations pourrait être reportée après 2008, selon les circonstances. Dans la présente révision, il est cependant proposé d'effectuer une légère modification de l'art. 92a LAVS. En effet, étant donné que, sur le plan purement technique, le remplacement de l'actuel numéro d'assuré AVS par le nouveau numéro (sans indication relative à la personne concernée) ne doit en aucun cas être différé, il importe de pouvoir garantir cette opération grâce à une variante législative minimale, sans qu'il soit nécessaire de résoudre déjà les problèmes actuels soulevés par un usage élargi du numéro.

3.2.7 Dispositions pénales

Au sens de l'art. 87, par. 3, LAVS actuel, le détournement des cotisations de l'employé est un délit sanctionné pénalement. Pendant des décennies, la jurisprudence considérait que cet état de fait était établi lorsque l'employeur n'avait pas transféré à la caisse de compensation, au plus tard dans le délai de sommation, les cotisations effectivement prélevées sur le salaire de l'employé; toutefois, depuis le début des années nonante les arrêts du Tribunal fédéral ont largement atténué la portée de cette disposition pénale. Selon l'ATF 117 IV 78, confirmé par les ATF 119 IV 187 et 122 IV 270, n'est plus punissable l'employeur qui, au moment du versement des salaires, ne dispose pas des moyens nécessaires pour verser les cotisations aux assurances sociales. Toutefois, au cours de la procédure pénale, il est souvent très difficile de démontrer que l'inculpé disposait au moment en question des moyens financiers nécessaires. Pour cette raison, les caisses de compensation renoncent souvent à une dénonciation pénale. Le Conseil fédéral juge inacceptable que des employeurs puissent, sans conséquence aucune, prélever les cotisations AVS sur les salaires de leurs employés et les affecter à leur propre usage. La dette de cotisations naît de par la loi au moment du versement du salaire et l'employeur agit en tant qu'organe d'exécution instauré par la loi, en ce qui concerne le paiement et le décompte des cotisations paritaires aux assurances sociales (ATF 114 V 219 s., consid. 3b; ATF 129 V 11). Même si, en règle générale, cela ne porte pas préjudice aux employés concernés (cf. art. 30^{ter}, al. 2, LAVS), l'ensemble des assurés et la collectivité doivent en supporter la perte. Il faut remédier à cette situation insatisfaisante. Par ailleurs, la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, adoptée par le Parlement le 17 juin 2005, impose aux employeurs condamnés pour un délit ou une contravention au sens des art. 87 et 88 LAVS un supplément de 50 % à 100 % des cotisations dues (nouvel art. 14^{bis} LAVS). Afin que cette nouvelle sanction porte des fruits, il est donc essentiel d'assurer l'efficacité des dispositions pénales.

La modification proposée correspond à celle qui était prévue dans la révision – rejetée par le peuple – du 3 octobre 2003. La proposition initiale du Conseil fédéral rendait punissable le simple paiement du salaire par l'employeur, si ce dernier ne disposait pas des moyens nécessaires pour acquitter les cotisations au moment du versement du salaire. Le Parlement a rejeté cette proposition jugée trop radicale et s'est mis d'accord, lors de l'élimination des divergences, sur une version plus modérée. Selon ce nouveau texte, ne commet pas encore un acte punissable l'employeur qui, en proie à des difficultés financières, verse un salaire net bien qu'il ne dispose pas des moyens nécessaires au paiement des cotisations. Il ne commet un acte punissable que lorsque, après avoir versé les salaires nets, il 'acquitte n'importe qu'elle autre dette. Grâce à cette nouvelle formulation, la caisse ne doit plus prouver que l'employeur disposait des fonds nécessaires pour pouvoir 'acquitter les cotisations, lors du versement du salaire. Il est pratiquement impossible d'apporter cette preuve, que la jurisprudence actuelle exige.

3.2.8

Base légale pour le financement d'études scientifiques et pour le financement d'applications informatiques

L'AVS ne dispose pas de moyens financiers pour procéder à des études scientifiques qui permettraient d'analyser et d'évaluer les effets de la législation, et sur la base desquelles des adaptations de réglementation pourraient être proposées. De tels instruments sont à disposition d'autres assurances sociales. Ainsi, la loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) contient une disposition qui autorise l'assurance à allouer des subventions pour promouvoir la recherche en matière de marché du travail (art. 73 LACI). La loi fédérale sur l'assurance-maladie comprend des dispositions relatives à la surveillance et aux statistiques (LAMal; RS 832.10; cf. l'art. 23 LAMal et en particulier l'art. 32 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie [OAMal; RS 832.102], qui réglemente l'analyse des effets). De même, une disposition de ce type a été introduite dans l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20; art. 68 LAI) afin d'autoriser cette branche d'assurance à financer elle-même les analyses nécessaires à son développement.

En outre, l'AVS ne dispose pas non plus de moyens pour financer des projets informatiques qui faciliteraient l'administration de l'AVS par les organes d'exécution. Sont visés des développements dépassant le cadre d'activité du centre informatique de la Centrale de compensation.

Le Conseil fédéral propose dès lors, à la faveur de cette révision, d'ancrer dans la LAVS deux nouvelles bases légales. Grâce au nouvel al. 1^{er} de l'art. 95, qui s'inspire des règles applicables à l'AI, l'AVS pourra financer des recherches scientifiques pour évaluer la loi et permettre une mise en oeuvre appropriée, efficace et rationnelle de l'assurance. Il deviendra possible de réunir des données dans le but d'évaluer l'évolution de l'assurance, et cela indépendamment de la situation budgétaire de la Confédération. Avec l'introduction d'un al. 1^{quater} à l'art. 95, l'AVS sera également autorisée à financer des applications informatiques bénéficiant à l'ensemble des caisses de compensation AVS et à l'ensemble des assurés et des affiliés. Ainsi, il lui sera notamment loisible de développer des projets dans le domaine de la cyberadministration. Il importe que ces développements soient entrepris quel que soit l'état des finances de la Confédération. Par ailleurs, leur centralisation garantira la qualité et la sécurité des applications, ainsi que l'accès de l'ensemble des assurés et des affiliés.

Sans les ressources financières de l'assurance, de tels travaux scientifiques et informatiques sont difficilement réalisables.

3.2.9

Suppression de l'obligation de rendre compte du Conseil fédéral

Dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 04, le Conseil fédéral a décidé en juin 2004 de revoir également à la baisse le fonctionnement de l'administration. Le programme d'abandon des tâches adopté par le Conseil fédéral le 13 avril 2005 prévoit parmi les coupes d'importance mineure l'abandon du rapport LPGa sur les assurances sociales, rapport mentionné à l'art. 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGa; RS 830.1). Selon l'al. 1 de cette disposition, le Conseil fédéral surveille la mise en oeuvre des assurances sociales et

en rend régulièrement compte. L'obligation de rendre compte se comprend comme un engagement envers le Parlement, lequel, en vertu de l'art. 169, al. 1, Cst., exerce une haute surveillance sur le Conseil fédéral. En raison du temps nécessaire à la saisie des données et de l'organisation décentralisée des assurances sociales, le rapport paraît avec un décalage d'une année (le rapport annuel 2003 paraît à la fin 2004) et l'intérêt qu'il suscite est limité en raison de son manque d'actualité. Une information régulière sur les assurances sociales, à l'attention d'un large public, est dispensée dans les faits par le rapport de gestion du Conseil fédéral²³, par les statistiques des assurances sociales, par les plans financiers régulièrement mis à jour des différentes branches d'assurances sociales et par des rapports particuliers (tels que ceux du conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS/AI, celui de la Centrale de compensation [CdC], de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents [CNA/SUVA], et du seco concernant le marché du travail et l'assurance-chômage). Etant donné que le rapport selon la LPGA ne diffuse pas d'informations supplémentaires que ces publications ne contiendraient pas, l'obligation de rendre compte selon la LPGA peut être supprimée. Les tâches de surveillance qui incombent au Conseil fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance des assurances sociales, conformément à l'art. 76, combiné à l'art. 77 LPGA, ne sont pas modifiées.

La suppression du rapport annuel de la LPGA permet à l'administration de réaliser une économie annuelle d'environ 73 000 francs en frais de personnel et de matériel.

4 Conséquences financières de la révision

4.1 Conséquences exprimées en valeurs moyennes

Au tableau 4.1-1, l'importance des modifications en ce qui concerne les prestations et les cotisations est exprimée par une valeur moyenne pour chaque mesure. L'entrée en vigueur de la révision est prévue pour 2008, mais le relèvement de l'âge de la retraite pour 2009.

Les effets transitoires de l'anticipation de la rente avec réduction actuarielle ne sont pas pris en considération dans les valeurs moyennes, car cette mesure est neutre du point de vue financier à long terme. Les dépenses supportées durant la période d'anticipation sont en effet compensées par la réduction individuelle de la rente subie une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite. Les économies découlant de la modification du rythme d'adaptation lorsque le Fonds tombera en dessous du seuil de 70 % ne sont pas non plus indiquées, étant donné que leur importance dépendra avant tout de l'évolution des prix effective et des mesures prises dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS en vue de garantir l'équilibre financier de l'AVS dès 2011.

²³ Cf. par exemple le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion et les points essentiels de la gestion de l'administration en 2004, du 16 février 2005.

Tableau 4.1-1

Conséquences financières de la révision (moyenne annuelle de 2009 à 2020)

Montants en millions de francs, aux prix de 2005

	AVS	AI	PC	Total
Modification des dépenses				
Uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans (dès 2009)	-558	86	-10	-482
Amélioration des rentes grâce aux cotisations versées après l'âge de la retraite	26		-1	25
Total de la modification des dépenses	-532	86	-11	-457
Modification des recettes				
Cotisations supplémentaires en raison du relèvement de l'âge de la retraite	33	6		39
Suppression de la franchise des retraités actifs	153	26		179
Total de la modification des recettes	186	32		218
Total des modifications (amélioration annuelle des résultats)	718	-54	11	675

Ces chiffres ne tiennent pas compte des effets du changement de rythme de l'adaptation des rentes ni de la RPT.

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans entraîne entre 2009 et 2020 une diminution des dépenses annuelles de 558 millions de francs en moyenne et un supplément de cotisations de 33 millions de francs. La franchise en faveur des retraités actifs sera abrogée, mais les cotisations alors perçues serviront, le cas échéant, à améliorer des rentes. Durant la période d'observation, on prévoit à ce titre des recettes supplémentaires à concurrence de 153 millions de francs et des dépenses supplémentaires de 26 millions de francs par année en moyenne, de sorte qu'il en résultera des recettes nettes de 127 millions de francs en moyenne.

En considérant l'AVS, l'AI et les PC, la révision apporte une amélioration annuelle de 675 millions de francs en moyenne. Elle dégrève le compte d'exploitation de ces institutions de 601 millions de francs en tout, et décharge les pouvoirs publics de 74 millions de francs (57 millions pour la Confédération et 17 millions pour les cantons). Ces résultats ne tiennent pas compte de la prestation de préretraite.

4.2

Conséquences avec les effets transitoires

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences financières au fil des années des mesures prévues par la révision, en considérant également les effets transitoires de l'anticipation des rentes avec réduction actuarielle.

Tableau 4.2-1

Conséquences des différents points de la révision

Montants en millions de francs, aux prix de 2005

Année	Modification des dépenses				Modification des recettes			
	Age de la retraite	Anticipation avec réduction	Amélioration des rentes grâce aux cotisations des retraités actifs	Total	Age de la retraite	Anticipation avec réduction	Suppression de la franchise	Total
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	7	8 = 5+6+7
2008		-16		-16			119	119
2009	-286	204	3	-79	16	-21	125	120
2010	-574	385	6	-183	33	-36	131	128
2011	-600	416	10	-174	33	-49	137	121
2012	-592	359	13	-220	33	-55	144	122
2013	-581	336	16	-229	33	-54	150	129
2014	-610	317	23	-270	33	-54	154	133
2015	-593	260	28	-305	33	-49	157	141
2016	-581	182	33	-366	34	-46	161	149
2017	-578	63	38	-477	34	-44	165	155
2018	-569	60	43	-466	35	-45	169	159
2019	-565	39	48	-478	36	-47	170	159
2020	-562	19	52	-491	37	-49	171	159
Moyenne 2009-2020	-558	220	26	-312	33	-46	153	140

Simultanément au relèvement de l'âge de la retraite, il est donné la possibilité aux assurés de choisir à la carte le moment où ils prendront leur retraite, entre 60 et 64 ans. L'anticipation de la rente tient compte des personnes qui touchent une rente amputée de la réduction actuarielle. Si l'âge de la retraite des femmes est relevé en 2009, dès l'entrée en vigueur de la révision en 2008, les femmes nées en 1945 et postérieurement qui souhaiteraient anticiper leur rente d'un an à partir de 63 ans conformément au droit actuel devront anticiper leur rente d'une année supplémentaire. De la sorte, la réduction de la rente sera plus élevée, ce qui pourrait se traduire par un moindre recours à la rente anticipée par les femmes concernées. Il en résulterait, en 2008, des économies sur le poste de l'anticipation avec réduction de rente. L'évolution des coûts observée pour l'anticipation de la rente avec réduction actuarielle (progression et régression) provient de ce que, après la révision, tant les hommes que les femmes peuvent anticiper la rente une année plus tôt. Ainsi, ce ne sont plus deux classes d'âge qui peuvent anticiper leur rente comme dans le droit actuel, mais trois. De plus, selon les dispositions transitoires, il a été accordé un taux de

réduction favorable pour une année d'anticipation (3,4 %) aux femmes nées en 1952 ou antérieurement, raison pour laquelle le taux d'anticipation sera sans doute plus élevé. Durant la période 2009 à 2020, il faut compter avec des dépenses de 220 millions de francs (colonne 2). Les personnes qui anticipent leur rente versent en général des cotisations AVS/AI/APG en qualité de non-actifs. Si l'on compare ces cotisations à celles versées en tant qu'actifs, on constate une perte de cotisations. En moyenne, durant la période d'observation, celle-ci s'élève à 46 millions de francs (colonne 6). L'extension de l'obligation de cotiser en raison de la suppression de la franchise dont bénéficient les retraités actifs (colonne 7) produit immédiatement des recettes supplémentaires. Ces montants seront partiellement affectés à l'amélioration des rentes. Les dépenses supplémentaires liées à ces majorations de rentes (colonne 3) progresseront au fil des années. Elles sont estimées à 52 millions de francs en 2020, ce qui correspond à environ la moitié des dépenses supplémentaires auxquelles il faut s'attendre une fois que cette mesure déploiera ses pleins effets (en 2030). La révision permet de réaliser des économies de 312 millions de francs par an en moyenne sur le poste des dépenses (colonne 4). Comme les pouvoirs publics participent à cette réduction des dépenses à raison de 20 %, si l'on prend en compte les recettes de cotisations de 140 millions de francs, la révision décharge, en moyenne, le compte d'exploitation de l'AVS de 390 millions de francs par an et les pouvoirs publics de 62 millions de francs. Les économies relatives au ralentissement du rythme d'adaptation des prestations ne sont pas prises en considération.

4.3 Appréciation des budgets de l'AVS

Les tableaux 1, 2 et 3, en annexe, décrivent les budgets de l'AVS selon le régime en vigueur et avec la 11^e révision de l'AVS. Ils ont été établis en retenant le scénario de base exposé au ch. 2.2.1. La dernière colonne des tableaux indique l'état du compte de capital, en pour-cent des dépenses. Cette valeur se révèle être un bon indicateur pour apprécier la situation financière sur plusieurs années.

Au tableau du budget de la 11^e révision de l'AVS, on a repris le total des réductions de dépenses et des cotisations supplémentaires du tableau 4.2-1. Elles apparaissent sous la rubrique dépenses dans la colonne «11^e révision» et sous la rubrique recettes dans la colonne «cotisations 11^e révision de l'AVS».

Etant donné que le capital du Fonds tombera au-dessous des 70 % des dépenses annuelles en 2011, après l'adaptation des prestations (cf. tableau 4.3-1), les rentes ne seront ensuite plus adaptées tous les deux ans, mais seulement lorsque le renchérissement cumulé depuis la dernière adaptation aura atteint 4 % (cf. ch. 3.1.4.2). La date de l'adaptation dépendra alors de l'évolution du renchérissement. Avec l'alternance entre une adaptation bisannuelle et une adaptation trisannuelle, on tient compte d'un renchérissement escompté de 2 %, de sorte que l'adaptation suivante aurait lieu seulement en 2014. Après celle-ci, le compte de capital tombera même en dessous des 45 % requis, de sorte qu'il ne serait plus possible d'entreprendre d'autres adaptations des prestations. Malgré cette mesure drastique, le compte de capital s'abaissera à 6,6 % des dépenses annuelles jusqu'en 2020, soit à 2,5 milliards de francs environ (voir annexe 2). Avec l'introduction de la prestation de préretraite, le Fonds baissera de 5 milliards de francs environ et atteindra -2,5 milliards de francs (cf. annexe 3).

La situation serait encore plus grave avec le scénario «croissance réelle des salaires faible», car dans cette éventualité, le Fonds serait asséché d'ici à 2018 (sans la prestation de préretraite).

En suivant le scénario «croissance économique plus forte», les rentes pourraient encore être adaptées tous les deux ans selon le droit en vigueur, jusqu'en 2013. Après quoi, il serait nécessaire d'appliquer la réglementation prévue en cas de renchérissement de 4 %. Dans ce scénario également, le niveau du compte de capital s'abaisserait à moins de 45 % après une augmentation des rentes en 2016. En dépit du gel des rentes à leur niveau de 2016, le compte de capital continuerait à s'éroder pour n'atteindre en 2020 que le 37 % des dépenses annuelles de l'assurance.

Tableau 4.3-1

Etat du fonds en pour-cent des dépenses par scénario

Année	Scénario de base	Croissance réelle des salaires faible	Croissance économique plus forte
2005	87,2	87,4	88,3
2006	88,5	88,8	91,2
2007	84,6	84,8	88,7
2008	83,6	83,5	89,9
2009	76,5	75,9	83,8
2010	74,3	72,7	84,1
2011	65,2	63,6	77,3
2012	60,1	57,4	75,4
2013	55,5	51,4	66,8
2014	42,6	37,4	63,2
2015	34,3	27,2	61,0
2016	27,0	17,5	49,5
2017	20,6	8,3	44,3
2018	15,1	-0,4	40,5
2019	10,5	-8,8	38,1
2020	6,6	-16,9	37,3

Comme le tableau 4.3-2 le démontre, le pouvoir d'achat des bénéficiaires de rentes varie selon le scénario et le rythme d'adaptation retenus. Avec un rythme d'adaptation bisannuel et le scénario de base, le pouvoir d'achat en 2020 est supérieur de 4 % à celui de 2005, avec le scénario «croissance réelle des salaires faible» de 1,2 % et de 6,9 % avec le scénario «croissance économique plus forte». Toutefois, si le niveau des rentes est gelé dès 2014 ou 2016, le pouvoir d'achat n'excédera pas celui de 2005 dans tous les scénarii. En suivant le scénario de base, la perte de pouvoir d'achat s'élève en 2020 à 8,4 %, à 9,4 % en suivant le scénario «croissance réelle des salaires faible» et à 1,3 % en suivant le scénario «croissance économique plus forte».

Rente minimum mensuelle en francs, selon le scénario et le rythme d'adaptation (aux prix de 2005)

Année	Scénario de base		Croissance réelle des salaires faible		Croissance économique plus forte	
	Rythme de de 2 ans	Avec la 11 ^e révision de l'AVS	Rythme de de 2 ans	Avec la 11 ^e révision de l'AVS	Rythme de de 2 ans	Avec la 11 ^e révision de l'AVS
2005	1075	1075	1075	1075	1075	1075
2006	1063	1063	1063	1063	1063	1063
2007	1077	1077	1077	1077	1082	1082
2008	1061	1061	1061	1061	1066	1066
2009	1088	1088	1088	1088	1102	1102
2010	1067	1067	1067	1067	1081	1081
2011	1096	1096	1086	1086	1109	1109
2012	1074	1074	1065	1065	1088	1088
2013	1106	1053	1093	1045	1123	1123
2014	1084	1110	1071	1097	1101	1101
2015	1118	1088	1097	1076	1139	1080
2016	1096	1067	1075	1054	1116	1149
2017	1131	1046	1102	1034	1155	1127
2018	1108	1025	1081	1013	1132	1104
2019	1141	1005	1110	993	1172	1083
2020	1118	985	1088	974	1149	1061

La 11^e révision de l'AVS, 1^{ère} partie, et notamment la modification du rythme d'adaptation, permet certes de ralentir l'érosion du compte de capital, mais non de la stopper. Il est donc nécessaire d'introduire des mesures visant à garantir la stabilité financière de l'AVS dès 2011, dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS.

5 Partie spéciale: commentaire des différents articles

5.1 Modifications de la LAVS

Art. 1a, al. 2, let. c

L'al. 2, let. c, a été adopté, lors de l'introduction de l'AVS, avant tout pour des motifs administratifs. A l'époque, le législateur avait considéré que les difficultés d'affiliation à l'assurance étaient disproportionnées par rapport au montant des cotisations à encaisser. Cet argument reste valable pour les indépendants et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser. Faute de moyens de contrôle suffisants, l'exemption pour période relativement courte doit être maintenue pour ces deux catégories. L'al. 2, let. c, est précisé dans ce sens. En revanche, l'assujettissement des personnes rémunérées par un employeur en Suisse pour une période relativement courte ne pose plus de problèmes particuliers d'affiliation ou de prélèvement de

cotisations. Conformément à la jurisprudence (Revue à l'intention des caisses de compensation [RCC] 1985 p. 593), les travailleurs qui exercent une activité lucrative en Suisse selon les modalités usuelles d'un contrat de travail ne peuvent pas être exemptés pour une période relativement courte. Enfin, l'exemption peut, dans certains cas, porter préjudice aux ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu une convention en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-invalidité et d'assurance-chômage. Pour ces motifs, l'exemption pour période relativement courte est supprimée pour les personnes rémunérées par un employeur en Suisse. La solution proposée correspond pour l'essentiel à celle qui était prévue dans le cadre de la première version de la 11^e révision de l'AVS et qui n'avait pas été contestée lors des débats parlementaires. Toutefois la présente disposition ne mentionne plus les personnes sans activité lucrative. En effet, en cas de séjour de courte durée au sens de cette disposition, ces personnes ne créent pas de domicile en Suisse. Dès lors, elles sont déjà exclues de l'assurance en vertu des principes d'assujettissement généraux.

Les accords internationaux étant réservés, cette disposition ne s'applique pas, notamment, aux personnes assurées en Suisse en vertu des dispositions déterminantes du droit de l'UE.

Art. 3, al. 1, 2^e phrase, et 4 (nouveau)

Al. 1

Le relèvement de l'âge ordinaire de la retraite à 65 ans pour les femmes a pour conséquence que l'obligation de cotiser cesse désormais pour toutes les personnes sans activité lucrative à la fin du mois où elles atteignent l'âge de 65 ans. En revanche, les assurés âgés de moins de 65 ans qui ont obtenu le versement anticipé d'une rente, ou touchent une rente de l'étranger, et sont établis en Suisse ne sont pas libérés de l'obligation de cotiser.

Al. 4

Les cotisations des personnes mariées et sans activité lucrative sont en principe réputées payées, en vertu de l'art. 3, al. 3, pour autant que leur conjoint exerçant une activité lucrative ait versé des cotisations équivalant au moins au double de la cotisation minimale. Cette règle doit, d'une part, aussi s'appliquer à l'année de la conclusion ou de la dissolution du mariage (let. a); d'autre part, une personne exerçant une activité lucrative après avoir atteint l'âge de la retraite doit aussi avoir la possibilité de libérer son conjoint plus jeune et non actif, en versant le double de la cotisation minimale (let. b). L'art. 3 est complété en conséquence par un nouvel al. 4 (cf. ch. 3.2.5).

Art. 4, al. 2

La franchise accordée aux personnes retraitées exerçant une activité lucrative se fonde sur l'actuel art. 4, al. 2, let. b. La suppression de la franchise accordée aux retraités (cf. ch. 3.1.5.1) implique l'abrogation de cette disposition. La let. a de l'al. 2, qui prévoit actuellement la possibilité d'excepter du salaire déterminant les revenus d'activités lucratives exercées à l'étranger, n'est pas touchée matériellement par la présente révision. La formulation de cette réglementation doit toutefois être adaptée suite à la suppression de la let. b.

Art. 5, al. 3, let. b

L'âge ordinaire de la retraite est relevé à 65 ans pour les femmes. L'al. 3, let. b, est adapté en conséquence.

Art. 6, al. 1

Le relèvement du taux de cotisation et la suppression du barème dégressif pour les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (cf. ch. 3.2.2) entraînent l'adaptation de l'art. 6, al. 1.

Art. 7 3. Salaires globaux

Les salaires globaux devraient assurer à certaines catégories de salariés un droit d'expectative à des prestations d'assurance convenables. La possibilité de cotiser sur des salaires globaux, c'est-à-dire sur des bases de calcul fictives, doit rester l'exception afin de garantir le respect du principe inscrit à l'art. 4 LAVS selon lequel les cotisations doivent être déterminées en fonction de la capacité économique de l'assuré. Ces dernières années, les salaires globaux ont considérablement perdu de leur importance. De nos jours, les salaires réels sont presque toujours supérieurs aux salaires globaux. Le champ d'application de cette norme se limite actuellement aux membres de la famille travaillant dans une exploitation agricole. Dans les autres secteurs, cette réglementation est obsolète. La proposition du Conseil fédéral prend en considération cet état de fait. La première version de la 11^e révision de l'AVS proposait déjà cette modification. Elle était alors incontestée.

Art. 8, al. 2

Les assurés qui, exerçant exclusivement une activité indépendante, n'obtiennent aucun revenu ou n'en obtiennent qu'un très faible, doivent verser au moins la cotisation minimum pour ne pas avoir de lacunes de cotisation (1^{re} phrase). En revanche, le risque de lacunes de cotisations est inexistant pour les personnes qui, bien qu'ayant une activité indépendante dégageant de faibles revenus, paient déjà suffisamment de cotisations sur le revenu d'une activité salariée pour ne pas en avoir. Il n'y a pas lieu de réclamer la cotisation minimum aux indépendants qui l'ont déjà acquittée sur le revenu d'une activité lucrative salariée. Il suffit qu'ils versent une cotisation prélevée au taux le plus bas du barème dégressif. Cette distinction est importante pour les personnes dont le revenu annuel provenant d'une activité lucrative indépendante est inférieur au montant le plus bas du barème dégressif. Ce montant, de 7700 francs dans le texte actuel de la loi, a été adapté par le Conseil fédéral à l'indice des rentes en vertu de l'art. 9^{bis} LAVS et se monte actuellement à 8400 francs en vertu de l'ordonnance 05 du 24 septembre 2004 sur les adaptations à l'évolution des salaires et des prix dans les régimes de l'AVS, de l'AI et des APG (RS 831.108). Les assurés qui ont déjà acquitté sur le revenu d'une activité lucrative salariée la cotisation minimum de 353 francs, selon l'ordonnance précitée, doivent avoir la possibilité de payer des cotisations plus basses sur le revenu de leur activité indépendante (2^e phrase). Cette disposition, qui n'a pas été contestée lors des débats parlementaires sur la 11^e révision de l'AVS, rejetée en votation populaire, répond au postulat David 98.3599 du 16 décembre 1998.

L'exemption de l'obligation de cotiser sur les revenus de minime importance provenant d'une activité lucrative accessoire trouve sa place à l'art. 14. La réglementation correspondante qui, jusqu'ici, figurait à la 2^e phrase de l'al. 2 peut donc être supprimée.

Art. 9, al. 2, let d et f, 2^e phrase, et al. 4

Al. 2, let. d

L'art. 9, al. 2, énumère de manière exhaustive les déductions qui peuvent être faites sur le revenu brut. La let. d indique toutefois une exception: la déduction des cotisations de l'AVS, de l'AI et des APG admise sur le plan fiscal est expressément exclue pour le calcul des cotisations AVS. Cette disposition n'est pas modifiée sur le plan matériel; elle doit cependant être transférée à l'al. 4 en raison de la nouvelle règle prévoyant la prise en compte des cotisations déduites pour la détermination du revenu des indépendants. Par la même occasion, la notion obsolète de sommes versées à des fins de bienfaisance en faveur du personnel est remplacée par la notion de versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, qui correspond à la terminologie actuelle du droit fiscal (cf. art. 27, al. 2, let. c, LIFD; RS 642.11).

Al. 2, let. f, 2^e phrase

La déduction de l'intérêt du capital propre investi dans l'entreprise permet de déterminer le revenu de la fortune qui, contrairement au revenu de l'activité lucrative, n'est pas soumis à cotisations. Le taux d'intérêt était auparavant fixé par le Conseil fédéral, sur préavis de la Commission fédérale de l'AVS/AI. Ce taux a une incidence sur le montant des cotisations payées par les personnes exerçant une activité indépendante. Selon la doctrine dominante et la jurisprudence, les principes fondamentaux d'une réglementation doivent être inscrits dans une loi au sens formel. C'est pourquoi il faut définir les critères qui régissent la fixation du taux dans la loi, précisément à l'art. 9, al. 2, let. f.

Depuis 1983, la fixation de l'intérêt s'effectue selon un automatisme proposé par la Commission fédérale de l'AVS/AI: le taux d'intérêt est basé sur le rendement moyen des obligations des entreprises industrielles suisses publié par la Banque nationale suisse. Depuis le 1^{er} janvier 2001, ce mode de fixation est inscrit à l'art. 18, al. 2, RAVS. Cet indice éprouvé est maintenu pour l'essentiel. Pour que les bases sur lesquelles reposent la détermination de ce taux soient aussi représentatives que possible, l'indice est étendu au rendement moyen de tous les emprunts des débiteurs suisses, à l'exception des pouvoirs publics (Pratique VSI, jurisprudence et pratique administrative [VSI] 2000 p. 92). Ce changement a été rendu nécessaire par le passage à la procédure de calcul postnumerando annuelle pour des raisons de temps. La nouvelle procédure permet à l'office fédéral compétent de fixer le taux d'intérêt et de le publier dès le mois de février de l'année qui suit, en se basant sur les données de la Banque nationale suisse. Sans cet automatisme, le taux d'intérêt devrait être fixé par le Conseil fédéral après la procédure de consultation d'usage, ce qui retarderait par trop sa publication et, par conséquent, la fixation des cotisations des personnes exerçant une activité lucrative indépendante.

Cette méthode de calcul a fait ses preuves et est maintenue. A l'avenir également, le taux d'intérêt sera ainsi calculé en fonction des rendements usuels obtenus sur les investissements à long terme dans les sociétés suisses. L'indice nécessaire à la

fixation du taux d'intérêt sera décrit de la même manière qu'à l'art. 18, al. 2, RAVS. Le Conseil fédéral continuera de régler les détails tels que les règles pour les arrondis et le renvoi à la statistique de la Banque nationale suisse. Le droit de préavis de la Commission fédérale de l'AVS/AI, qui ne correspond d'ores et déjà plus à la réalité, peut être biffé de la loi.

Al. 4

Le nouvel al. 4 règle, pour les indépendants, la prise en compte des cotisations déduites (cf. ch. 3.2.1).

Art. 9^{bis} Adaptation du barème dégressif et de la cotisation minimum

Le titre actuel de l'art. 9^{bis} est incomplet, puisque cette disposition ne règle pas seulement l'adaptation du barème dégressif, mais aussi celle de la cotisation minimum. Il faut adapter le titre en conséquence. Le renvoi à l'art. 6 LAVS est biffé, puisque le barème dégressif sera supprimé pour les cotisations des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations. Cette disposition est par ailleurs précisée, en ce sens que la cotisation minimum des personnes sans activité lucrative peut également être adaptée à l'indice des rentes. Ainsi, toutes les normes relatives à l'adaptation des montants de cotisations sont regroupées dans un seul article et le renvoi à l'art. 9^{bis} qui figurait précédemment pour les personnes sans activité lucrative à l'art. 10, al. 1, LAVS peut être supprimé.

Art. 10, al. 1, 2 et 2^{bis}

Al. 1

La dernière phrase de l'al. 1, qui renvoie à l'art. 9^{bis}, peut être supprimée. L'adaptation de la cotisation minimum des personnes sans activité lucrative est dorénavant réglée à l'art. 9^{bis}.

Al. 2

Dans l'AVS, les étudiants sans activité lucrative paient la cotisation minimum. La notion d'étudiant recouvre une pluralité de situations: personnes fréquentant des établissements d'enseignement moyen ou supérieur, en formation continue, entreprenant des études pour se préparer à l'exercice d'une activité professionnelle, par intérêt scientifique ou encore pour organiser judicieusement leur existence, se consacrant régulièrement et principalement à leur formation ou en marge de leur activité professionnelle. Dans la mesure où la let. a déroge aux règles générales sur la fixation des cotisations des non-actifs, son application doit être limitée aux étudiants qui ne disposent d'aucune ressource propre. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de fixer à 25 ans la limite d'âge maximum jusqu'à laquelle l'étudiant est uniquement redevable de la cotisation minimum. Il considère que seuls les jeunes qui accomplissent une première formation à temps complet peuvent être mis au bénéfice de la cotisation minimum. Par ailleurs, la limite d'âge maximum de 25 ans s'applique aussi de manière générale, en droit des assurances sociales, pour les prestations aux personnes en formation (par ex. art. 25, al. 5, LAVS, art. 22, al. 3, LPP, art. 30, al. 3, LAA, allocations familiales). Au-delà de cette limite d'âge, les étudiants ne doivent plus bénéficier d'un traitement préférentiel, mais payer des cotisations selon les règles générales de l'art. 10, al. 1. Si elles n'ont ni revenu sous forme de rente ni fortune, les personnes en formation âgées de plus de 25 ans con-

tinueront de payer la cotisation minimum. L'art. 1a, al. 3, let. a, LAVS prévoit bien que les étudiants sans activité lucrative non domiciliés en Suisse ne peuvent plus s'assurer après le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils accomplissent leur 30^e année, mais cette réglementation plus généreuse a essentiellement pour but de permettre aux personnes concernées de rester assurées obligatoirement à l'AVS durant leur formation. Si la situation financière de ces personnes est bonne, voire très bonne, elles doivent verser des cotisations supérieures à la cotisation minimum.

Depuis toujours, les assurés assistés au moyen de fonds publics sont redevables de la cotisation minimum. Ces dernières années, certains cantons ont modifié leur conception de l'aide sociale. Ils versent ainsi, non seulement des prestations d'assistance traditionnelles, mais aussi sous certaines conditions, un revenu minimum au titre d'aide sociale. Ces revenus minima d'aide sociale s'apparentent toutefois à l'assistance sociale quant au calcul de la prestation accordée. C'est pourquoi seule la cotisation minimum doit être prélevée auprès des bénéficiaires de revenus minima d'aide sociale, comme c'est déjà le cas pour les personnes assistées au sens traditionnel du terme. La loi sera précisée en ce sens à la let. b.

La let. c reprend l'actuelle réglementation. Elle concerne avant tout les assurés sans activité lucrative qui sont soutenus financièrement de manière durable, non par l'Etat, mais par des organisations caritatives ou par une Eglise. Ceux-ci paient également la cotisation minimum. Ne font pas partie de ce groupe les personnes qui, de leur propre gré et sans contrainte économique, reçoivent des prestations de tiers.

Al. 2bis

La deuxième phrase de l'actuel al. 2 devient l'al. 2^{bis}. La modification n'est pas de nature matérielle.

Les modifications de l'art. 10 figuraient déjà dans la révision rejetée en votation le 16 mai 2004 et n'ont pas été contestées lors des débats parlementaires.

Art. 12, al. 3

Selon l'actuel art. 12, sont tenus de payer des cotisations tous les employeurs «ayant un établissement stable en Suisse». Même si le droit interne ne le prévoit pas, des employeurs étrangers peuvent être tenus de payer des cotisations à l'AVS en vertu du droit de l'UE. En principe, tel est le cas lorsqu'un employeur ayant son siège dans un Etat de l'UE/AELE emploie des travailleurs assurés en Suisse (cf. ch. 3.2.2). Par souci de transparence, il paraît judicieux d'intégrer ce cas de figure au droit interne. La modification semble d'autant plus nécessaire que l'al. 3 prévoit expressément, dans le cas contraire, que les normes de droit international visant l'exemption des employeurs ayant leur siège en Suisse sont réservées. Il importe que cette réserve du droit international ressorte désormais aussi clairement en ce qui concerne l'assujettissement à l'AVS suisse des employeurs étrangers.

Art. 14, al. 6 (nouveau)

La limite de revenu pour l'exonération des revenus minimes provenant d'une activité accessoire indépendante est inscrite dans la loi. Le montant maximal équivaut à la rente de vieillesse mensuelle maximale.

L'exonération des salaires minimes fait l'objet d'une nouvelle réglementation, à titre de simplification administrative pour les employeurs, dans le cadre de la loi fédérale

concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, adoptée par le Parlement le 17 juin 2005 (nouvel art. 14, al. 5, LAVS). En principe, tous les revenus minimes – à concurrence du montant de la rente mensuelle maximale – seront exonérés de la perception des cotisations, et non plus les seuls revenus d'activités accessoires. Par ailleurs, salarié et employeur n'auront plus à faire de déclaration de renonciation préalable. Ainsi, l'exonération de la perception des cotisations ne dépendra plus que d'un seul critère: le salaire annuel. Le salaire maximal est par conséquent inscrit dans la loi (art. 14, al. 5, LAVS).

La même limite de revenu est aussi reprise pour l'exonération des revenus minimes provenant d'une activité indépendante, par souci de clarté et de cohérence. Cette limite se rapportant à la perception des cotisations est inscrite, de même que les autres prescriptions concernant la perception des cotisations, à l'art. 14, comme pour les salariés. Par contre, à la différence de ces derniers, l'exemption reste limitée aux revenus accessoires: chez les salariés, cette exigence est en fait garantie dans une large mesure, étant donné que les personnes employées à plein temps réalisent normalement un revenu annuel supérieur à 2100 francs. On peut dès lors partir de l'idée que ces salariés exercent aussi une activité principale ou qu'ils versent des cotisations comme non-actifs et ne risquent donc pas d'avoir des lacunes de cotisation. Chez les indépendants, il arrive en revanche qu'une activité exercée à plein temps ne rapporte aucun revenu, ou qu'un revenu minime. La renonciation à la perception des cotisations sur des revenus inférieurs ou égaux à 2100 francs risquerait donc d'entraîner des lacunes de cotisations pour ces personnes, à moins qu'elles ne versent déjà des cotisations comme salariées. Afin d'éviter de telles lacunes, les indépendants doivent donc verser en tout cas la cotisation minimale sur leur revenu, à moins d'avoir déjà versé le montant correspondant sur le revenu d'une activité salariée (cf. commentaire de l'art. 8, al. 2, LAVS). Pour les indépendants, l'exonération du paiement de cotisations reste limitée, pour les motifs susmentionnés, aux rémunérations minimes provenant d'une activité accessoire.

Art. 16, al. 1, 1^{re} et 2^e phrases, al. 2, 4^e phrase, et al. 3

Al. 1

Le délai de péremption prévu à l'al. 1 pour la fixation des cotisations n'est respecté que si la décision de cotisations est communiquée, dans le délai, en bonne et due forme à la personne tenue de cotiser (cf. ATF 121 V 7, consid. 3c). En ce qui concerne le droit de demander la réparation du dommage, le TFA a en revanche considéré que le délai était respecté si la décision était remise à temps à la poste (cf. ATF 119 V 89). Même si les créances de cotisations et celles en réparation du dommage ne sont juridiquement pas identiques (cf. VSI 1996 p. 141, consid. 3b), la caisse de compensation qui rend une décision de cotisations se trouve souvent dans la même situation que lorsqu'elle fait valoir la réparation du dommage. Il paraît justifié de formuler le nouvel al. 1 de sorte que le délai de péremption soit respecté si la décision est remise à temps à la poste. Pour plus de précisions, le renvoi à l'art. 6 LAVS est complété par la mention de l'al. 1.

Al. 2

La modification de l'al. 2, à savoir le renvoi à l'art. 149a, al. 1, et non plus à l'art. 149, al. 5, LP, n'est pas de caractère matériel. Il s'agit d'une simple adaptation à la LP révisée.

Al. 3

La terminologie de la 1^{ère} phrase est précisée. Cette adaptation rédactionnelle ne touche que les versions française et italienne. La 2^e phrase – qui est nouvelle – permet de faire à nouveau concorder le délai de péremption pour la restitution des cotisations payées en trop avec celui prévu à l'al. 1 pour la fixation des cotisations (cf. FF 1971 II 1126). Comme pour la restitution des cotisations versées sur des prestations soumises à l'impôt fédéral direct sur le bénéfice des personnes morales (cf. 2^e phrase de l'actuel al. 3), le délai pour faire valoir le droit à la restitution des cotisations personnelles payées en trop doit dans tous les cas dépendre de l'entrée en force de la taxation fiscale déterminante. En application des dispositions relatives à la péremption du droit de fixer les cotisations, l'échéance du délai doit toujours coïncider avec la fin de l'année civile (cf. FF 1953 II 112). La 3^e phrase de l'al. 3 est modifiée en conséquence (auparavant 2^e phrase de l'al. 3). La terminologie est par ailleurs adaptée à celle de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. Cette modification correspond à la proposition incontestée de la première version de la 11^e révision de l'AVS.

Art. 18, al. 2^{bis} (nouveau)

L'art. 18 LAVS règle notamment le droit aux prestations des étrangers. Cependant, il ne détermine aucune règle pour l'octroi des prestations aux personnes qui ont eu successivement plusieurs nationalités. Le calcul de la rente peut se révéler fort complexe lorsqu'on se trouve en présence d'un assuré qui a d'abord possédé la nationalité suisse ou celle d'un Etat ayant conclu une convention avec la Suisse et qui par la suite a acquis la nationalité d'un autre Etat. L'al. 2^{bis} introduit dès lors une disposition qui fixe la nationalité déterminante pour l'octroi de prestations aux personnes qui ont changé de nationalité.

Art. 21, al. 1

Désormais, l'âge de la retraite est le même pour les femmes et les hommes (cf. ch. 3.1.1). L'al. 1 doit donc être adapté en conséquence.

Art. 29^{bis}, al. 2, 2^e phrase (nouvelle)

Selon la réglementation en vigueur, les cotisations versées une fois l'âge de la retraite accompli ne se répercutent pas sur le montant de la rente. Les cotisations versées et les périodes de cotisations accomplies à partir de l'âge légal de la retraite influenceront désormais le montant de la rente. Cette mesure avait déjà été adoptée par le Parlement dans le cadre du défunt premier projet de 11^e révision de l'AVS. Le Conseil fédéral obtient la compétence de réglementer la prise en compte de ces cotisations et des périodes de cotisations y relatives. Il est prévu que les périodes de cotisations accomplies après l'âge légal de la retraite servent à combler d'éventuelles lacunes de cotisations et que les cotisations versées, ou plutôt les revenus d'activités lucratives sur lesquels elles sont calculées, autorisent un relèvement du revenu annuel moyen déterminant. La prise en compte de cotisations versées et de périodes de cotisations accomplies l'âge de la retraite une fois atteint ne saurait toutefois engendrer l'octroi de rentes d'un montant supérieur à la rente entière maximale.

Art. 29quinquies, al. 4, let. b, al. 5 et 6 (nouveau)

Al. 4, let. b

Le traitement du comblement de lacunes lors de la procédure de splitting est un problème purement technique. Si l'un des conjoints présente des lacunes de cotisations, celles-ci peuvent être comblées en application des règles générales avec des années de jeunesse, des années d'appoint ou des mois de cotisations dans l'année de la survenance du cas d'assurance (art. 29^{bis}, al. 2, LAVS, art. 52b à d RAVS). Lorsque des années de jeunesse sont utilisées pour combler une lacune de cotisations qui s'est présentée pendant le mariage, les revenus correspondants sont aussi soumis au partage.

L'expérience montre qu'en principe le splitting des revenus acquis durant une période ayant servi à combler des lacunes d'assurance n'entraîne aucune amélioration sensible des prestations. Par contre, l'application de cette règle est compliquée et retarde la procédure. Dès lors, nous proposons une simplification du système et la possibilité d'utiliser les cotisations accomplies avant l'âge de 20 ans pour combler des lacunes, sans toutefois soumettre au partage les revenus inscrits aux comptes individuels pour ces années-là. Cela implique donc la suppression de la réserve en faveur de l'art. 29^{bis}, al. 2, LAVS. Cette modification avait déjà été présentée dans le premier projet de 11^e révision de l'AVS sans faire l'objet de contestation.

Al. 5

Actuellement, la règle qui précise que l'année de la conclusion du mariage ainsi que l'année de sa dissolution pour cause de décès, de divorce ou de nullité ne sont pas soumises au partage de revenus est contenue uniquement dans le règlement (art. 50b, al. 3, RAVS). Toutefois, il s'agit d'un principe de base du splitting qui a fait ses preuves dans la pratique et permet d'accélérer la procédure de splitting et, par conséquent, le calcul de la rente. Dès lors, le Conseil fédéral propose d'introduire cette disposition du règlement dans la loi.

Al. 6

L'al. 6 ne fait que reprendre l'actuel al. 5.

Art. 29septies, al. 1 et 3

Al. 1

La réglementation en vigueur réserve les bonifications pour tâches d'assistance aux personnes qui soignent des parents au bénéfice d'une allocation de l'AVS ou de l'AI pour impotence de degré moyen ou grave. Or, souvent des personnes n'ayant droit qu'à une allocation pour impotent accordée par l'assurance-accidents obligatoire ou par l'assurance militaire sont prises en charge de la même manière. Conformément à la nouvelle jurisprudence du TFA qui prévoit que des bonifications pour tâches d'assistance doivent également être accordées si la personne assistée remplit les conditions d'octroi d'une allocation de l'assurance-accidents pour une impotence de degré moyen au moins, les organes d'exécution appliquent déjà cette règle. Il s'agit d'adapter le texte de la loi formellement.

Al. 3

Aujourd'hui, des bonifications pour tâches d'assistance ne sont accordées que si la personne assistée fait ménage commun avec celle qui prodigue des soins ou si elle habite dans le voisinage immédiat. L'expérience a montré que cette exigence ne tenait pas suffisamment compte des réalités actuelles et conduisait à une trop grande restriction du cercle des bénéficiaires. Du fait de la mobilité actuelle, il est possible de fournir une assistance étendue à des personnes plus éloignées. Par conséquent, le Conseil fédéral propose d'accorder des bonifications pour tâches d'assistance également à des personnes qui n'habitent pas à proximité immédiate du parent qu'elles prennent en charge, à condition cependant qu'elles puissent se rendre facilement auprès de la personne prise en charge. Il appartiendra au Conseil fédéral de préciser ce qu'il faut entendre par là. Il pourra s'inspirer des propositions des organes d'exécution qui mettent l'accent sur le temps nécessaire pour se rendre chez la personne prise en charge, une heure étant vraisemblablement le temps maximal à prendre en considération.

Art. 30^{bis}, titre et 1^{re} phrase Prescriptions sur le calcul des rentes

La 10^e révision de l'AVS a renforcé l'automatisation du calcul des rentes. De nombreux montants de rentes ne peuvent plus être repris des tables de rentes. La compétence du Conseil fédéral ne doit plus se limiter à l'établissement de tables, mais s'élargir aux prescriptions sur le calcul des rentes. Cela lui permet de jouir d'une plus grande souplesse dans la fixation de rentes partielles ou dans l'arrondissement des montants.

Art. 30^{ter}, al. 3 et 4 (nouveaux)

Le principe de la réalisation est inscrit dans les nouveaux al. 3 et 4 (cf. ch. 3.2.4). L'al. 3 contient la réglementation pour les salariés et l'al. 4 celle pour les indépendants.

Art. 33^{ter} Adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix

Al. 1 et 2

Ces deux alinéas fixent le principe d'une adaptation périodique des rentes ordinaires à l'évolution des salaires et des prix selon l'indice mixte. Au plan formel, l'al. 2 est adapté aux nouvelles attributions de compétences. Tant l'indice suisse des prix à la consommation que l'indice des salaires nominaux sont désormais établis par l'Office fédéral de la statistique.

Al. 3

Cet al. détermine la périodicité des adaptations, soit comme aujourd'hui tous les deux ans si le niveau du Fonds de compensation n'est pas inférieur à 70 % (cf. aussi commentaire de l'art. 107), soit, si ce seuil n'est plus atteint, uniquement si le renchérissement a dépassé 4 % depuis la dernière adaptation, peu importe alors le laps de temps qui s'est écoulé depuis. Cf. aussi les explications au ch. 3.1.4.

Al. 4 et 5

L'al. 4 précise le seuil inférieur (45 % des dépenses annuelles) du niveau du Fonds de compensation à partir duquel toute adaptation est suspendue. La suspension n'est levée que si la situation financière est assainie suffisamment. Le Conseil fédéral a par ailleurs l'obligation de proposer des mesures d'assainissement s'il constate qu'il est vraisemblable que le capital du Fonds descendra en dessous du seuil encore admissible pour maintenir une adaptation des rentes (al. 5). Pour le surplus, cf. ch. 3.1.4.2.

Al. 6

L'affectation de la part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la Banque nationale suisse fait l'objet de délibérations devant le Parlement. Il est envisagé que la part de la Confédération au produit de la vente de cet or soit attribuée au Fonds de compensation de l'AVS. Il s'agirait là d'une attribution de ressources unique et extraordinaire au Fonds. Un transfert financier de ce genre – si ces moyens devaient être affectés définitivement à l'AVS – ne devrait en aucun cas conduire à un abandon ou à un report des mesures correctrices nécessaires en vue de la consolidation financière de l'AVS et de l'AI à moyen et à long terme. Avec un tel transfert, le produit de l'or revenant à la Confédération ne serait pas affecté à un but durable, comme le Conseil fédéral l'aurait souhaité. L'injection de ressources financières de cette nature ne devrait pas remettre en cause les mesures de consolidation structurelles indispensables. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral estime que des attributions uniques et extraordinaires ne devraient pas être prises en considération pour déterminer le niveau du Fonds.

Al. 7

Cet al. reprend l'ancien al. 5 (avec quelques modifications purement rédactionnelles en français). Il y a lieu de mentionner que les prescriptions complémentaires citées portent également sur le moment auquel le niveau du Fonds est déterminant.

Art. 39 Ajournement du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2

Actuellement, l'ajournement ne peut porter que sur le montant total de la rente. Dorénavant, l'ajournement de la demi-rente sera possible aussi. Le passage de l'ajournement de la rente entière à celui de la demi-rente est envisageable également. Par contre, l'inverse est exclu. L'ajournement de la rente est exclu pour les personnes qui, avant l'accomplissement de l'âge de la retraite, touchent une rente entière d'invalidité ou trois-quarts de rente d'invalidité. En revanche, l'ajournement de la demi-rente est possible pour les bénéficiaires d'une demi-rente ou d'un quart de rente d'invalidité. Toutefois, l'ajournement est exclu pour les personnes qui perçoivent une allocation pour impotent.

La durée maximale de l'ajournement correspond à celle d'aujourd'hui (60 mois). En revanche, il est maintenant prévu que l'ajournement puisse durer moins d'une année, ce qui jusqu'à présent était exclu.

Al. 3

Selon la pratique en vigueur, la majoration dont bénéficie une personne ayant ajourné sa rente de vieillesse est répartie sur toutes les rentes versées conjointement à la rente principale, en particulier également sur les rentes pour enfants. Lorsqu'une rente de survivants succède à une rente de vieillesse ajournée, ladite majoration est aujourd'hui également accordée sur cette rente. Désormais, la rente de survivants qui succède à une rente de vieillesse anticipée ne sera plus réduite (cf. commentaire de l'art. 40^{ter}). Dès lors, il ne se justifie plus de reporter la majoration sur les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée.

Art. 40 Anticipation du versement de la rente de vieillesse

Al. 1

Voir les explications au ch. 3.1.2.

Al. 2

Le passage d'une rente anticipée entière à une demi-rente anticipée est exclu, vu qu'un tel passage équivaut à une renonciation partielle à l'anticipation.

Al. 3

Tout comme l'ajournement de la rente, son anticipation ne vaut que pour l'avenir. Ainsi, il n'est pas possible, par exemple, de demander à 63 ans une rente anticipée pour la période à partir de 60 ans. De même, il est exclu de renoncer, après quelques années ou quelques mois, à la rente anticipée pour la percevoir à nouveau lorsque l'âge ordinaire de la retraite est atteint.

Al. 4

Si le seul moment déterminant pour le calcul de la rente anticipée est celui où la personne intéressée fait valoir pour la première fois son droit à une telle rente, il peut en résulter des inégalités de traitement choquantes. En vue d'assurer une égalité de traitement réelle, un recalcul de la rente de vieillesse s'impose en tous les cas une fois l'âge de la retraite atteint (65 ans) (cf. aussi ch. 3.1.2.3). En revanche, aucun nouveau calcul n'est opéré en cas de passage de l'anticipation d'une demi-rente de vieillesse à celle d'une rente entière. Le premier calcul, au début de la période d'anticipation, doit être aussi simple que possible, vu que, durant la période d'anticipation, la rente n'est en réalité rien d'autre qu'une avance sur la prestation effectivement due à l'âge légal de la retraite. Ainsi, le Conseil fédéral obtient la compétence d'édicter des prescriptions spécifiques en la matière, prescriptions qui peuvent s'écarter des règles générales concernant le partage des revenus et/ou le plafonnement des rentes d'un couple.

Art. 40^{bis} (nouveau) Concours entre la rente de vieillesse anticipée et une rente d'invalidité, de veuve ou de veuf

Al. 1

L'anticipation de la rente de vieillesse devrait profiter en particulier aux personnes atteintes dans leur santé qui ne sont plus en mesure de mettre à profit leur capacité de gain résiduelle sur un marché du travail tendu, alors qu'elles sont encore loin d'atteindre l'âge légal de la retraite. C'est pourquoi il est prévu que les personnes

remplissant les conditions d'octroi d'une rente d'invalidité (degré d'incapacité de gain de 40 % au moins) pourront bénéficier, en lieu et place d'une rente AI, d'une rente de vieillesse anticipée entière dès l'âge de 60 ans. La réduction ne porte que sur la part de la rente de vieillesse effectivement anticipée, autrement dit sur la part dépassant le montant de la rente d'invalidité. Cette règle vaut non seulement pour la personne déjà au bénéfice d'une rente d'invalidité au moment où elle demande une rente de vieillesse anticipée, mais également pour celle dont le droit à une rente d'invalidité prendrait naissance alors qu'elle perçoit déjà une rente de vieillesse anticipée. Le droit à une rente d'invalidité ne s'éteint pas du seul fait qu'une rente de vieillesse anticipée est accordée dès l'âge de 60 ans, mais il subsiste pour ainsi dire de manière latente jusqu'à l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite. Par conséquent, jusqu'à cet âge, le droit à une rente d'invalidité doit être examiné même si l'intéressé touche une rente de vieillesse anticipée.

Al. 2

Lorsqu'une personne veuve atteint l'âge de la retraite, elle a en principe aussi droit à une rente de vieillesse. Si les conditions d'octroi d'une rente de veuve ou de veuf sont remplies simultanément, seule la prestation la plus élevée est versée (art. 24b LAVS). Si la rente de survivants est d'un montant plus bas que la rente de vieillesse, l'ayant droit peut avoir intérêt à anticiper la perception de cette dernière. Dans pareil cas, il serait cependant choquant qu'il ait à supporter une réduction selon l'art. 40^{ter} sur l'intégralité de ses prestations et non seulement sur le montant effectivement anticipé. Par conséquent, la réduction de la rente de vieillesse anticipée d'un conjoint survivant n'est opérée que sur la part de la rente de vieillesse qui dépasse le montant de la rente de survivants qui serait due sans l'anticipation.

Art. 40^{ter} (nouveau) Réduction de la rente de vieillesse en cas d'anticipation

Voir les explications du ch. 3.1.2.3.

Contrairement à la réglementation en vigueur, il est désormais possible d'anticiper aussi la perception de rentes pour enfants. En outre, est abandonnée la règle actuelle selon laquelle les rentes de veuve, de veuf ou d'orphelin qui succèdent à une rente anticipée sont également réduites.

Art. 43^{bis}, al. 1, 2^e phrase

Cette précision est nécessaire, car seule l'anticipation d'une rente entière, mais non celle d'une demi-rente, peut donner droit à une allocation pour impotent de l'AVS.

Art. 44 Paiement des rentes et des allocations pour impotents

Avec la présente proposition de modification de l'art. 44, on reprend une mesure non contestée qui était comprise dans le projet de révision rejeté par le peuple en mai 2004.

Le principe du versement mensuel d'avance des prestations étant désormais réglé à l'art. 19 LPGa, l'al. 1 précise que le paiement des rentes et des allocations pour impotents est en principe effectué sur un compte bancaire ou postal. On peut se demander si les modalités de paiement doivent avoir rang légal. L'expérience a toutefois montré que les pressions renforcées exercées en vue du versement des rentes sur un compte bancaire ou postal ont régulièrement soulevé des controverses.

L'al. 2 reprend l'actuel art. 44, qui établit pour les rentes partielles de peu d'importance la dérogation au principe du versement mensuel prévu par l'art. 19, al. 1 et 3, LPGa en autorisant un versement après coup une fois l'an.

Art. 52

La réparation du dommage est le corollaire des obligations de droit public que l'employeur assume en matière de perception, de versement et de décompte des cotisations paritaires d'assurances sociales, en sa qualité d'organe d'exécution de l'AVS. Actuellement, ce principe occupe une place prépondérante en droit des cotisations. Cela tient au fait que, d'après la jurisprudence développée par le TFA depuis 1970, non seulement les employeurs peuvent être tenus de réparer le dommage, mais également, à titre subsidiaire, les personnes physiques qui agissent en leur nom (cf. en particulier les ATF 114 V 219 et 129 V 11).

Actuellement, il est insatisfaisant que la responsabilité subsidiaire des organes, de même que d'autres caractéristiques importantes de la réparation du dommage, ne soient pas réglées dans la loi et ne puissent qu'être déduites de l'étude d'une abondante jurisprudence. Pour le citoyen, la loi doit être conçue de manière plus transparente. La conception de base ne sera pas modifiée; la responsabilité reste limitée à la faute grave. Cette modification n'a pas été contestée lors des débats parlementaires sur la première version de la 11^e révision de l'AVS. L'art. 52 a déjà été complètement révisé dans le cadre de l'introduction de la LPGa au 1^{er} janvier 2003 (cf. RO 2002 3371). Ainsi, les propositions de changements de cette disposition contenues dans le premier projet de 11^e révision de l'AVS ont été mises partiellement en application. Il ne paraît pas indiqué aujourd'hui de réviser davantage cet article, de sorte que les autres propositions de révision ne seront pas reprises dans la présente révision.

Al. 2

La responsabilité subsidiaire des organes d'une personne morale correspond aux principes généraux du droit et existe également en droit privé (cf. notamment art. 55, al. 3, CC et art. 754 CO). Initialement, le TFA l'a fait découler de l'art. 19 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS 170.32; ATF 114 V 219 ss). Depuis, il a laissé ouverte la question de savoir si la responsabilité des organes ne devait pas être plutôt considérée comme découlant de l'application d'un principe général de droit privé également applicable en droit des assurances sociales (ATF 129 V 14). La responsabilité des organes est non seulement conforme au droit, mais est en plus indispensable pour que l'art. 52 ne reste pas lettre morte. Même les indépendants qui dirigent, sous la forme de la raison individuelle, une petite ou moyenne entreprise répondent personnellement après l'ouverture de la faillite en leur qualité d'employeur. Enfin, il ne faut pas sous-estimer la dimension préventive de la responsabilité de l'organe. Pour cette raison, il est indiqué d'ancrer la responsabilité de l'organe dans la LAVS. La formulation utilisée fait ressortir que peuvent être tenus pour responsables – comme c'est déjà le cas – non seulement les organes formels mais également les organes de fait (c'est-à-dire les personnes qui prennent des décisions qui relèveraient en principe des organes).

Lorsque plusieurs organes d'une personne morale sont responsables d'un dommage, ils en répondent solidairement (ATF 119 V 87, consid. 5a, 114 V 214, avec les références). Puisque l'obligation de réparer le dommage au sens de l'al. 1 implique,

par définition, une faute qualifiée (intentionnelle ou par négligence grave), il s'agit d'une solidarité dite absolue (VSI 1996 p. 306, consid. 6). Cette règle posée par la jurisprudence doit être expressément reprise dans la loi. Le responsable tenu à réparation peut faire valoir une éventuelle prétention récursoire contre un autre responsable par la voie du droit civil (art. 41 ss et art. 759, al. 2, CO).

Al. 3, dernière phrase

L'al. 3 est complété par une dernière phrase qui reprend la teneur de l'actuel al. 4 (délai de prescription plus long pour les actes punissables selon le droit pénal).

Al. 4

L'al. 4 prescrit que la caisse de compensation fait valoir sa créance en réparation du dommage par le biais d'une décision. Il correspond à l'actuel al. 2.

Art. 64, al. 2^{bis} (nouveau) et 4

Al. 2^{bis}

Le nouvel al. 2^{bis} règle l'affiliation à la caisse de compensation jusque-là compétente des assurés qui, avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite, cessent leur activité lucrative (cf. ch. 3.2.3).

Al. 4

La 2^e phrase de l'al. 4 étant remplacée par le nouvel al. 2^{bis}, il convient de la biffer.

Art. 69 Couverture des frais d'administration

Conformément à l'actuel art. 69, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations ne paient pas de contribution aux frais d'administration. A l'heure actuelle, le versement de frais d'administration n'incombe qu'aux employeurs, aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante et aux personnes sans activité lucrative. Quand bien même les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser génèrent les mêmes coûts que les indépendants et les personnes sans activité lucrative, ils ne participent pas à la couverture des frais qu'occasionne le calcul de leurs cotisations. Ce traitement préférentiel des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser ne se justifie pas. Les assurés qui travaillent pour un employeur dans l'UE/AELE et qui, aux termes d'un arrangement au sens de l'art. 109 du Règlement [CEE] n° 574/72, paient leurs cotisations en Suisse comme salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser se voient créditer en sus de leur salaire, directement par leur employeur, le montant des frais administratifs, en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser et dont les rapports de travail ne sont pas réglés par l'accord précité, sont libres de convenir avec leur employeur, dans leurs relations internes, d'une participation au paiement des cotisations et des frais d'administration. L'art. 69 est de ce fait modifié, pour que les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser paient aussi des contributions aux frais administratifs.

Art. 87, par. 3

Il convient de corriger la perte de l'effet dissuasif du par. 3 causée par la modification de la jurisprudence sur le détournement de cotisations (ATF 117 IV 78, confirmé par les ATF 119 IV 187 et 122 IV 270). Désormais, l'employeur commet un acte punissable si, après avoir versé des salaires nets, il acquitte n'importe quelle autre dette, mais ne verse pas les cotisations. Grâce à cette nouvelle formulation, la caisse ne doit plus prouver que l'employeur disposait des fonds nécessaires pour acquitter les cotisations au moment du versement du salaire, ce qui est pratiquement impossible à établir.

Art. 90 Notification des jugements et des ordonnances de non-lieu

Actuellement, les autorités cantonales sont tenues de communiquer leurs jugements pénaux au Ministère public de la Confédération. La qualité pour recourir du Ministère public de la Confédération est liée à cette obligation de notifier les jugements. Etant donné que le Ministère public de la Confédération ne fait plus usage de cette compétence depuis quelques années, la let. a peut être abrogée pour que cette disposition reflète la pratique. La disposition est remaniée en conséquence. Vu les renvois qui sont effectués dans les lois concernées, cette mesure a des répercussions sur l'AI, sur les APG, sur les allocations familiales dans l'agriculture et sur les PC. Cette modification correspond à la proposition incontestée prévue dans le cadre de la première version de la 11^e révision de l'AVS, rejetée en votation populaire.

Art. 92a, 1^{re} phrase

Un numéro d'assuré AVS n'est aujourd'hui attribué d'office à une personne que si celle-ci est tenue de cotiser ou qu'elle bénéficie de prestations. Généralement, les enfants ne se trouvent pas dans de telles situations. Les travaux relatifs au nouveau numéro AVS (un nouveau système doit remplacer l'actuel à partir de 2008 au plus tard) ont montré qu'il serait indiqué que le numéro d'assuré AVS soit attribué à l'avenir dès la naissance, sur la base des annonces automatisées du système «Infos-tar» introduit pour l'inscription de l'état civil des personnes, ou sur la base des annonces automatisées du système d'information central sur la migration «SYMIC», en cas de séjour en Suisse. Dès lors, la restriction contenue dans la première phrase de l'art. 92a où ne sont mentionnées que les personnes «tenues de cotiser ou bénéficiaires de prestations» doit être supprimée.

Il y a lieu de noter que cette modification n'équivaut qu'à une variante légale minimale, et qu'elle n'est proposée que pour garantir le remplacement du numéro d'assuré actuel par un nouveau numéro. Si elle est adoptée par le Parlement, cette modification ne sera mise en vigueur par le Conseil fédéral que si la réglementation complète – telle que proposée dans le message du 23 novembre 2005 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS) – n'est pas introduite à temps.

Art. 95, al. 1^{er} et 1^{quater} (nouveaux) et 2, 1^{re} phrase

L'al. 1^{er} de cette disposition vient combler une lacune concernant la réalisation d'études scientifiques utiles à l'évaluation et au développement de l'assurance. La Confédération disposera dorénavant d'une base légale pour faire réaliser par des experts externes, aux frais de l'assurance, des recherches scientifiques visant à

améliorer le fonctionnement de celle-ci. La formulation restrictive de cet alinéa s'inspire de la réglementation en vigueur dans l'AI (art. 68 LAI). Elle exclut ainsi le financement de travaux scientifiques qui ne présenteraient pas un intérêt suffisamment concret pour l'assurance ou qui n'auraient qu'un rapport lointain avec les préoccupations des organes d'exécution ou du législateur.

Quant à l'al. 1^{quater}, il comble également une lacune concernant, dans ce cas, la réalisation d'applications informatiques utiles au développement de l'assurance et bénéficiant à l'ensemble des caisses de compensation AVS, ainsi qu'à l'ensemble des assurés et des affiliés. La Confédération disposera dorénavant d'une base légale pour faire réaliser par des experts externes, sur instructions de l'office fédéral et aux frais de l'assurance, des applications informatiques visant à améliorer le fonctionnement de celle-ci. La formulation restrictive de cet alinéa a pour but d'exclure tout financement d'applications informatiques qui ne présenteraient pas un intérêt suffisamment concret pour l'assurance ou qui n'auraient qu'un rapport lointain avec les préoccupations des organes d'exécution ou du législateur.

La modification de l'al. 2 est de nature purement formelle.

Art. 107, al. 3

Le taux de couverture du Fonds de compensation de l'AVS est abaissé de 100 % à 70 % des dépenses annuelles de l'assurance, vu que ceci est suffisant pour qu'il remplisse son but (réserves de sécurité, de fluctuation, de financement et de transition). Voir pour le surplus sous ch. 3.1.3.

Dispositions transitoires

Disposition transitoire ad art. 9, al. 4

La disposition transitoire précise que la nouvelle méthode de prise en compte des cotisations déduites s'applique à toutes les communications fiscales remises aux caisses de compensation après l'entrée en vigueur de l'art. 9, al. 4, LAVS, quelle que soit l'année de cotisation concernée.

Principe en matière de droit aux prestations

Les nouvelles règles s'appliquent à tous les cas pour lesquels le droit aux prestations naît après l'entrée en vigueur de la présente révision. Des règles particulières sont prévues pour le relèvement de l'âge légal de la retraite des femmes et pour le taux de réduction des rentes anticipées.

Relèvement de l'âge de la retraite des femmes

Suivant le rythme amorcé par la 10^e révision de l'AVS (hausse d'un an tous les quatre ans), le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans interviendra en 2009. Cela vaut aussi bien pour les rentes que pour les cotisations.

Anticipation de la rente de vieillesse

Al. 1

La 10^e révision de l'AVS a instauré un taux de réduction préférentiel des rentes de vieillesse anticipées pour les femmes nées avant 1948; ce taux s'élève à 3,4 % par année d'anticipation, soit à la moitié du taux actuariel appliqué actuellement. Pour que la présente révision ne fasse pas perdre aux femmes en question un avantage que leur accordait la 10^e révision de l'AVS, les dispositions transitoires prévoient que, pour elles, la réduction selon les nouvelles dispositions ne peut dépasser 3,4 % par année d'anticipation. En fonction d'un âge de la retraite fixé à 65 ans, cela équivaut à 17 % dès 60 ans et à 10,2 % dès 62 ans.

Al. 2

En plus de l'anticipation facilitée accordée aux femmes par la 10^e révision de l'AVS, les femmes nées entre le 1^{er} janvier 1948 et le 31 décembre 1952 peuvent bénéficier pour l'année d'anticipation qui précède l'âge réglementaire de la retraite d'un taux de réduction préférentiel de 3,4 %. Pour les années d'anticipation supplémentaires, on appliquera le taux de réduction actuariel normal.

Al. 3

Les premières femmes à être touchées par le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans seront celles nées en 1945. Elles n'atteindront l'âge légal de la retraite qu'en 2010, et non en 2009 comme le voudrait le droit actuellement en vigueur. Pour cette raison, certaines d'entre elles commenceront à percevoir une rente de vieillesse anticipée en 2007 (date d'entrée en vigueur prévue de la révision). Si la révision de la loi n'entre en vigueur que plus tard, le nouvel âge légal de la retraite s'appliquera néanmoins à leur égard, avec pour conséquence qu'elles devront percevoir la rente anticipée une année de plus. Dans l'esprit d'une garantie des droits acquis, leur rente n'en sera pas pour autant réduite d'un montant supplémentaire.

Al. 4

Etant donné qu'une perte de cotisations n'est pas prise en considération pendant la durée d'anticipation, les taux de réduction applicables aux rentes anticipées sont plus bas selon les nouvelles dispositions que selon le droit en vigueur (cf. les commentaires du ch. 3.1.2.3). Afin que les personnes qui auront anticipé leur rente de vieillesse avant l'entrée en vigueur de la présente révision puissent également profiter des taux inférieurs, il est prévu qu'elles puissent demander un nouveau calcul de leur rente. Ce nouveau calcul inclut le calcul avec les nouveaux taux de réduction, mais aussi le calcul de rente définitif tel qu'il serait réalisé à 65 ans, que la personne concernée atteigne 65 ans avant ou après l'entrée en vigueur de la révision. Les rentes calculées selon les nouveaux taux de réduction ne seront toutefois versées qu'à compter de l'entrée en vigueur de la révision.

Al. 5

Le calcul définitif de la rente à l'âge de 65 ans aura lieu dans tous les cas où la rente sera anticipée après l'entrée en vigueur de la révision. Le bénéficiaire qui a déjà touché une rente anticipée auparavant reste soumis aux dispositions antérieures. Si, en revanche, il y a eu un nouveau calcul, conformément à l'alinéa 4, aucun motif ne s'oppose à ce que la rente de cette personne ne soit pas également calculée définitivement à 65 ans.

5.2 Modifications d'autres actes législatifs

5.2.1 Modification de la LPGA

Art. 76, al. 1

Avec la suppression de l'obligation de rendre compte, le rapport spécial LPGA sur l'AVS, l'AI, les APG, les PC, l'AMal, l'AA, les allocations familiales dans l'agriculture, l'AM et l'AC devient superflu. Le rapport de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur l'AVS/AI/APG qui paraissait annuellement avant l'entrée en vigueur de la LPGA ne doit pas être repris. Une fois la présente modification de la LPGA entrée en vigueur, on abrogera l'art. 212^{bis} RAVS, qui impose à l'office fédéral la publication d'un rapport. L'art. 24 RAPG sera également modifié pour tenir compte de la nouvelle situation.

5.2.2 Modification de la LAI

Art. 6, al. 2^{bis} (nouveau)

Cf. le commentaire de l'art. 18, al. 2^{bis} (nouveau), LAVS.

Art. 10, al. 1, 2^e phrase

L'anticipation de la demi-rente de vieillesse sera souvent liée à l'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. C'est pourquoi des mesures de réadaptation pourront tout de même être encore indiquées lorsqu'une personne perçoit déjà une demi-rente de vieillesse. Par contre, l'anticipation de la rente de vieillesse entière implique normalement l'abandon de toute activité lucrative. Dans cette situation, il ne peut plus être question de réinsertion dans le marché du travail, raison pour laquelle l'anticipation de la rente entière exclut le droit à des mesures de réadaptation de l'AI. C'est pourquoi il est précisé à l'art. 10, al. 1, 2^e phrase, que l'assuré qui perçoit une rente de vieillesse anticipée entière de l'AVS cesse d'avoir droit aux mesures de réadaptation²⁴.

Art. 22, al. 4, 2^e phrase

Des mesures de réadaptation donnent droit à des indemnités journalières. Par conséquent, l'extinction de ce droit doit être aménagée de la même manière que l'extinction du droit aux mesures de réadaptation (cf. commentaire de l'art. 10, al. 1, 2^e phrase, LAI).

Art. 25, al. 1, let. c

Cette disposition reste inchangée sur le plan matériel. Elle ne fait que l'objet d'un changement rédactionnel pour être adaptée à la teneur de la loi sur les allocations pour perte de gain, révisée le 3 octobre 2003.

²⁴ Si la modification de l'art. 10 telle que proposée dans le message sur la 5^e révision de l'AI (FF 2005 4215) est adoptée par le Parlement, la présente modification devra être incluse dans l'al. 3 de la disposition en cause.

Art. 30 Extinction du droit
Cf. commentaire de l'art. 40^{bis} LAVS.

5.2.3 Modification de la LPC

Art. 2a, let. a^{bis} et b

Cette nouvelle disposition est nécessaire pour éviter que les personnes âgées touchant une rente de veuve ou d'orphelin en lieu et place d'une rente de vieillesse moins élevée (cf. art. 24b LAVS) ne perdent leur droit aux PC par l'effet de la limitation formulée dans la phrase introductive de l'art 2b LPC (cf. commentaire ci-dessous).

Art. 2b Survivants

La LPC part du principe qu'une fois atteint l'âge de la retraite AVS, seul peut exister tout au plus un droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Tel était le cas avant l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS en 1997. Mais depuis lors, une rente de survivants peut également être servie au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, si elle est plus élevée que la rente de vieillesse (nouvel art. 24b LAVS). A l'époque, le législateur ne s'est pas aperçu que cette innovation nécessitait une modification dans le régime des PC également. Cette erreur est désormais corrigée en ce sens que les survivants n'ont droit aux PC que s'ils n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite AVS. Passé cet âge, ils peuvent faire valoir le droit aux PC sur la base de l'art. 2a LPC (PC pour personnes âgées). Cette délimitation est importante, car le calcul des PC s'effectue différemment pour les personnes âgées et pour les survivants.

Art. 3c, al. 1, let. d

Afin d'empêcher que l'anticipation d'une demi-rente ne s'apparente dans les faits à une anticipation de la rente entière, en ce sens que les PC viendraient combler en totalité la perte de revenu, il importe – en présence desdits cas d'anticipation – de prendre en compte dans les revenus déterminants la rente entière (réduite) correspondante en lieu et place de la demi-rente réduite effectivement versée.

5.2.4 Modification de la LAA

Art. 22 Révision de la rente

Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents obligatoire ne sont plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. C'est toujours le cas lorsqu'il a atteint l'âge ordinaire de la retraite ou qu'il est au bénéfice d'une rente de vieillesse entière de l'AVS.

5.2.5 Modification de la LAM

Art. 29, al. 3 et 3^{bis}

Les indemnités journalières de l'assurance militaire sont réputées salaire déterminant selon la LAVS. Afin d'harmoniser la terminologie employée dans les différentes branches d'assurance sociale, l'art. 29, al. 3, est remanié et complété d'un nouvel al. 3^{bis}. Pour éviter toute ambiguïté, l'expression «assurances sociales qui lui sont liées» est remplacée par l'énumération des assurances sociales auxquelles doivent être payées des cotisations sur les indemnités journalières de l'assurance militaire. La modification a été reprise de la première version de la 11^e révision de l'AVS.

Art. 43, al. 1, 47, al. 1, et 51, al. 4

La loi fédérale sur l'assurance militaire prend «l'âge de bénéficiaire de l'AVS» comme date butoir pour plusieurs circonstances: l'adaptation des rentes de durée indéterminée (art. 43, al. 1), la transformation de la rente d'invalidité en une rente de vieillesse (art. 47, al. 1) et le calcul de la rente de survivant lorsque la personne assurée décède après 65 ans. Etant donné qu'il est possible de percevoir une rente AVS déjà avant l'âge ordinaire de la retraite, la notion d'âge AVS doit être précisée pour éviter tout malentendu. C'est pourquoi la nouvelle formulation des dispositions mentionnées renvoie désormais à l'âge de la retraite AVS au sens de l'art. 21 LAVS.

5.2.6 Modification de la LAPG

Art. 27, al. 1

Dans l'intérêt des assurés et pour faciliter le décompte des cotisations, l'assujettissement aux branches d'assurances sociales du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG/AC) doit être coordonné. L'al. 1, 2^e phrase, a été édicté à une époque où l'AVS ne connaissait pas encore l'adhésion facultative à l'assurance obligatoire (cf. art. 1a, al. 3 et 5, LAVS). Pour prévenir un éventuel problème d'interprétation de l'expression «personnes assurées à titre facultatif», il convient de préciser la disposition susmentionnée. Il ressort ainsi expressément de la nouvelle formulation que toutes les personnes assurées à l'AVS sont tenues de verser des cotisations APG (al. 1, 1^{re} partie de la phrase), à l'exception uniquement de celles qui sont assurées facultativement en vertu de l'art. 2 LAVS (al. 1, 2^e partie de la phrase).

La première version de la 11^e révision de l'AVS prévoyait déjà ladite modification. Elle était incontestée.

5.2.7 Modification de la LACI

Art. 2, al. 1, let. a, et al. 2, let. a, c, d et f (nouveau)

Cf. le commentaire de l'art. 27 LAPG, qui peut s'appliquer par analogie à l'art. 2, al. 1, let. a, et al. 2, let. f, LACI. La modification correspond pour l'essentiel à la proposition de la première version de la 11^e révision de l'AVS. Par ailleurs, la let. a de l'al. 2 est abrogée, étant donné que les cotisations à l'AVS ne peuvent plus être

versées au moyen de timbres. La let. d est corrigée en conséquence. La nouvelle formulation de la let. c ne comporte aucune modification matérielle. Seule une adaptation rédactionnelle a été effectuée.

Art. 8, al. 1, let. d

La perception anticipée d'une demi-rente de vieillesse AVS sera souvent combinée avec une activité lucrative réduite. Il n'y a donc aucune raison de ne pas accorder aux personnes concernées le droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage. C'est pourquoi ce droit ne doit s'éteindre entièrement qu'avec la perception anticipée d'une rente de vieillesse entière ou une fois atteint l'âge de la retraite fixé à l'art. 21 LAVS.

Art. 13, al. 3

Les personnes qui anticipent une rente de vieillesse entière n'ont comme jusqu'ici plus aucun droit à des prestations de l'assurance-chômage.

Partant du principe qu'un départ anticipé à la retraite – en cas d'anticipation d'une demi-rente AVS, d'une prestation de vieillesse LPP, ou d'octroi d'une rente de vieillesse étrangère – ne s'accompagne d'aucune interdiction à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative, la réglementation dérogatoire prévue à l'art. 13, al. 3, LACI, ne saurait être maintenue. La distinction souvent délicate à opérer entre une retraite anticipée volontaire ou involontaire dans le cadre de la prévoyance professionnelle n'est désormais plus déterminante pour l'obtention d'une indemnité de chômage. Cette modification avait déjà été préconisée par la défunte 11^e révision de l'AVS. Aujourd'hui déjà, la réglementation dérogatoire en cause n'est pas applicable aux retraités volontaires qui bénéficient d'une rente de vieillesse étrangère. Dans ce sens, son abrogation tend au respect du principe de l'égalité de traitement dans la mesure où rien ne permet de justifier que des états de fait rigoureusement identiques soient soumis à des méthodes de coordination distinctes. En outre, la coordination entre les prestations LACI et les prestations de vieillesse par le biais de la réglementation de prise en compte selon l'art. 18c LACI est simplifiée et rendue plus adéquate.

Art. 18c Prestations de vieillesse

L'intéressé qui entend saisir l'opportunité d'anticiper l'octroi d'une demi-rente AVS peut le cas échéant, en cas de chômage, prétendre une indemnité d'assurance-chômage réduite. Calculée sur la base du revenu d'activité lucrative obtenu jusqu'ici, l'indemnité est réduite du montant des «revenus» issus de l'AVS et de la prévoyance professionnelle. Ce faisant, le bénéficiaire ne sera pas favorisé par rapport à la personne qui, avant d'atteindre l'âge de la retraite, aura perçu une indemnité d'assurance-chômage complète.

Art. 22a, al. 2, 1^{re} phrase

L'indemnité de chômage prévue à l'art. 7, al. 1 et 2, LACI est réputée salaire déterminant selon la LAVS. L'art. 22a, al. 2, est remanié afin d'harmoniser la terminologie employée dans les différentes branches d'assurances sociales. Pour éviter toute ambiguïté, les assurances sociales auxquelles doivent être payées des cotisations sur l'indemnité de chômage sont désormais énumérées. Cette modification correspond à la proposition incontestée de la première version de la 11^e révision de l'AVS.

6

Conséquences

6.1

Conséquences pour la Confédération et les cantons

Sans les effets transitoires, la Confédération est déchargée de 57 millions de francs par an en moyenne et les cantons de 17 millions de francs (cf. ch. 4.1). La réduction des charges est moindre au début en raison des effets transitoires de l'anticipation de la rente avec réduction actuarielle. Il faut cependant préciser que cette mesure est neutre du point de vue financier à long terme.

Etant donné qu'elle supporte 16,36 % des dépenses de l'AVS (art. 103 LAVS), la Confédération participe dans la même mesure aux effets de la révision sur les dépenses. Selon le tableau 4.2-1, la révision permet à l'AVS de réaliser, en moyenne, pour les années 2009 à 2020, une réduction des dépenses de 312 millions de francs au total. Ainsi, la Confédération profite d'un allègement de 51 millions de francs par an. Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans impose toutefois à l'AI des dépenses supplémentaires de 86 millions de francs par an. De ce montant, la Confédération prend à sa charge les 37,5 % (art. 78 LAI), soit près de 32 millions de francs. L'uniformisation de l'âge de la retraite et l'anticipation du versement de la rente de vieillesse avec réduction actuarielle conduisent à un allègement des dépenses des PC de 8 millions de francs par an en moyenne, alors que la contribution de la Confédération diminuera de 2 millions de francs. Si l'on tient compte de ces mesures, la révision permet de décharger la Confédération pour l'AVS, l'AI et les PC réunis, à concurrence de 21 millions de francs par an.

La part des cantons au financement des assurances représente 3,64 % des dépenses annuelles de l'AVS, conformément à l'art. 103 LAVS, 12,5 % de celles de l'AI, conformément à l'art. 78 LAI et environ 78 % de celles des PC. Les cantons profitent donc des effets de la révision sur les dépenses dans la même mesure. Il s'ensuivra, pour eux et par année, un allègement dans l'AVS de 11 millions de francs, une charge de 11 millions de francs dans l'AI et une décharge de 6 millions de francs pour les PC. La réduction de charges nette équivaut ainsi à 6 millions de francs par an. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière (RPT), la Confédération profitera partiellement de cette diminution de charges dans l'AVS et l'AI, puisque sa contribution à ces assurances sera à nouveau fixée.

Tableau 6.1-1

Modification des contributions de la Confédération et des cantons à l'AVS, l'AI et les PC (moyenne annuelle 2009–2020 sans la RPT)

Montants en millions de francs, aux prix de 2005

	AVS	AI	PC	Total
Confédération	–51	32	–2	–21
Cantons	–11	11	–6	–6
Total	–62	43	–8	–27

Ces chiffres prennent en considération les effets transitoires, mais ne tiennent pas compte des effets du changement de rythme de l'adaptation des rentes.

6.2 Conséquences sur les autres branches d'assurances sociales

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes ne devrait guère influencer les comptes de l'assurance-chômage. Il est à prévoir que les femmes encore actives à 64 ans, si elles se retirent du marché du travail, préféreront une retraite anticipée du 2^e pilier – lorsqu'elles en ont la possibilité – plutôt que de s'adresser à l'assurance-chômage. Tout au plus pourrait-on signaler comme conséquence le fait que l'allongement de l'activité professionnelle des femmes de 64 à 65 ans pourrait retarder l'intégration professionnelle de jeunes travailleurs et prolonger la durée d'octroi des prestations que l'assurance-chômage leur verse. Toutefois, à moyen terme, cette tendance devrait s'estomper, avec l'assèchement du marché du travail qui résultera de la démographie.

Dans la prévoyance professionnelle, les effets sur l'ensemble de la branche sont de peu d'importance. Le relèvement de l'âge de la retraite dans l'AVS implique également un relèvement de l'âge de la retraite dans la prévoyance professionnelle²⁵. Un tel relèvement de l'âge de la retraite a deux effets. D'une part, la rente des femmes commence à courir une année plus tard, de sorte que la durée du versement de la rente est raccourcie et la réserve mathématique nécessaire est réduite. D'autre part, les femmes sont assurées pendant une année supplémentaire et paient ainsi davantage de cotisations et disposent à la retraite d'un avoir de vieillesse plus élevé, ce qui augmente leur rente.

Les effets de la révision sur les PC et l'AI sont décrits au ch. 6.1.

6.3 Conséquences macroéconomiques

La révision ne devrait agir que très modérément sur l'offre de main-d'œuvre: le relèvement de l'âge de la retraite des femmes augmente quelque peu cette offre, tandis que la possibilité de prendre une retraite anticipée par le biais d'une rente AVS réduite, ainsi que l'abolition de la franchise de cotisations des rentiers, la réduisent. Comme les femmes actives à 64 ans sont relativement peu nombreuses et que peu d'entre elles poursuivront une activité lucrative jusqu'à 65 ans (cf. ch. 3.1.1.3), on peut penser que l'offre de main-d'œuvre s'accroîtra, car l'offre de main-d'œuvre provenant de ces femmes sera très certainement compensée par le retrait de la vie active des personnes amenées à prendre une retraite anticipée grâce aux mesures proposées, y compris la prestation de préretraite.

6.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes

L'uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans contribue à instaurer l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans la prévoyance vieillesse. Grâce à cette mesure, dans l'AVS seules subsistent les différences de traitement relatives aux prestations de veuvage. L'élargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance (cf. ch. 3.1.5.3) aura des conséquences plutôt favorables pour les fem-

²⁵ Art. 62a OPP 2; RS 831.441.1

mes, étant donné que ce sont souvent les femmes qui se consacrent aux soins des membres de leur famille. Les mesures relatives à l'affiliation (cf. ch. 3.2.3) et à la libération de l'obligation de cotiser en cas de paiement du double de la cotisation minimale (cf. ch. 3.2.5) peuvent concerner les couples, mais n'entraînent aucune discrimination formelle ou matérielle au détriment des femmes ou des hommes.

6.5 Effets sur le personnel, l'informatique, les organes d'exécution et autres effets

A part ceux décrits au ch. 6.1, la révision n'aura que peu d'effets pour la Confédération, y compris dans le domaine de l'informatique. L'introduction de la nouvelle réglementation sur l'anticipation de la rente de vieillesse exigera des efforts cependant limités de la part des organes d'exécution, notamment des caisses de compensation AVS. En ce qui concerne les effets du nouveau numéro d'assuré, on se référera au message du 23 novembre 2005 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS)²⁶.

7 Liens avec le programme de la législature

Le programme de la législature 2003 à 2007 fait figurer parmi les grandes lignes un message concernant la 12^e révision de l'AVS²⁷. Lors de la votation populaire du 16 mai 2004, un premier projet de 11^e révision de l'AVS a été rejeté²⁸. Grâce aux présentes propositions et à celles, présentées simultanément, portant sur l'introduction d'une prestation de préretraite, les objectifs du projet rejeté de 11^e révision de l'AVS et ceux annoncés dans la 12^e révision de l'AVS seront partiellement atteints. La 12^e révision de l'AVS viserait à garantir le financement de l'AVS jusqu'en 2025. A cette fin, l'âge de la retraite devrait être reculé de manière progressive. En outre, l'assouplissement de l'âge de la retraite devrait être instauré à des conditions acceptables. Le projet devrait également proposer de changer les modalités d'adaptation des rentes à l'évolution économique. De nouvelles sources de financement seront étudiées et la coordination entre les prestations du 1^{er} et du 2^e piliers sera garantie.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les modifications de la LAVS se fondent sur l'art. 112 Cst.

²⁶ FF 2006 515

²⁷ FF 2004 1062 1085

²⁸ FF 2004 3727

8.2 Compatibilité du projet avec la LPGA

La LAVS est soumise à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)²⁹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Toutes les modifications légales sont conçues de telle sorte que la compatibilité avec la LPGA soit garantie.

8.3 Relation avec le droit international

8.3.1 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) de 1966 est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992³⁰. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. En outre, chaque Etat partie au Pacte s'engage à garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans aucune discrimination, fondée, notamment, sur le sexe (art. 2, par. 2). L'ensemble des aspects que traite la présente révision est compatible avec les exigences du Pacte, y compris le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes.

8.3.2 Les instruments de l'Organisation internationale du Travail

La convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants de 1967 a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977³¹. La partie III porte sur les prestations de vieillesse. Elle définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, et le niveau et la durée de versement de celles-ci. La présente révision est compatible avec les dispositions de la convention n° 128.

8.3.3 Le droit de la Communauté européenne

L'art. 39 du Traité CE, qui consacre le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (art. 42 Traité CE). Cette coordination est mise en oeuvre par le règlement du Conseil (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté³² et par son règlement d'application n° 574/72³³. 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 Etats communautaires, la conser-

²⁹ RS 830.1

³⁰ RO 1993 724; RS 0.103.1

³¹ RO 1978 1491; RS 0.831.105

³² RS 0.831.109.268.1

³³ RS 0.831.109.268.11

vation des droits acquis et le paiement des prestations sur le territoire communautaire. Le droit communautaire ne prévoit pas l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, les Etats membres conservant la faculté de déterminer la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec la CE et ses Etats membres³⁴, la Suisse participe à ce système de coordination. Ce système ne peut fonctionner que lorsque toutes les Parties appliquent les mêmes règles.

La modification de la réglementation relative aux salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations ainsi que la réserve expresse concernant les employeurs étrangers tenus de cotiser en Suisse en vertu du droit international (art. 12, al. 3) sont compatibles avec le droit communautaire.

Les autres points de la présente révision n'appellent pas de commentaires au regard du droit de la coordination.

La Suisse n'est pas liée par les directives communautaires mettant en œuvre le principe de l'égalité entre hommes et femmes. Parmi ces directives, la directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale³⁵ vise à éliminer toute discrimination directe ou indirecte basée sur le sexe dans les régimes légaux de sécurité sociale; elle permet toutefois aux Etats membres de maintenir un âge de la retraite différent pour les hommes et les femmes. Le présent projet de révision qui prévoit un âge de la retraite égal pour les hommes et les femmes va dans le sens de l'objectif général de la directive 79/7.

Le droit communautaire n'établit pas de normes dans les autres domaines que traite le présent projet de révision. Les Etats demeurent libres de déterminer ces aspects comme ils l'entendent.

8.3.4 Les instruments du Conseil de l'Europe

La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des droits économiques et sociaux. L'art. 12 consacre le droit à la sécurité sociale. La Suisse a signé la Charte, mais ne l'a pas ratifiée; ce traité ne lie donc pas notre pays.

La Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 met à jour et adapte le contenu matériel de la Charte de 1961. Elle constitue un accord distinct de la Charte de 1961, qu'elle n'abroge pas. Elle ne lie pas la Suisse.

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977³⁶. Notre pays a accepté la partie V relative aux prestations de vieillesse. La partie V ne fixe pas un âge de la retraite déterminé, ni n'impose un âge égal pour les hommes et les femmes. Le montant des prestations périodiques en cours allouées pour la vieillesse, l'invalidité et en cas de décès 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

³⁴ RS 0.142.112.681

³⁵ JO L 6 du 10.1.1979, p. 24.

³⁶ RO 1978 1491

systèmes de sécurité sociale, le Code prévoit que le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge, et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

Le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 constitue aussi un accord distinct du Code de 1964, qu'il n'abroge pas. Le Code (révisé) élève les normes du Code, notamment par l'extension du champ d'application personnel, par l'octroi de nouvelles prestations et par l'augmentation du montant des prestations en espèces. Il introduit parallèlement une plus grande flexibilité en ce sens que les conditions de ratification ont été assouplies et que les normes sont formulées d'une manière suffisamment souple pour tenir compte au mieux des réglementations nationales. N'ayant été ratifié par aucun pays, le Code (révisé) n'est pas encore en vigueur.

La présente révision introduit une plus grande flexibilité de l'âge de la retraite (anticipation et ajournement d'une demi-rente), ce qui est conforme à ce que préconise la Recommandation du Comité des Ministres n° R (89) 3 sur la flexibilité de l'âge de la retraite.

Le droit du Conseil de l'Europe n'établit pas de normes dans les autres domaines que traite le présent projet de révision. Les Etats demeurent libres de déterminer ces aspects comme ils l'entendent.

8.4 Délégation de compétences législatives

La compétence d'édicter les normes réglementaires nécessaires à l'application de l'AVS/AI dans les domaines techniques sera comme auparavant déléguée au Conseil fédéral. Outre les compétences qui lui sont déjà attribuées, celui-ci pourra édicter des prescriptions dans les domaines suivants:

- le non-assujettissement des personnes qui ne devraient être soumises à l'AVS que pour une période relativement courte: il est nécessaire de définir la durée de la période à prendre en considération et de déterminer les personnes concernées par cette exception à l'assujettissement (art. 1a, al. 2, let. c, LAVS),
- les salaires globaux: le montant du salaire global doit être fixé (art. 7 LAVS),
- les effets des cotisations ou périodes de cotisations postérieures à l'ouverture du droit à la rente de vieillesse (art. 29^{bis}, al. 2, 2^e phrase),
- les bonifications pour tâches d'assistance: il y aura lieu de préciser le critère de proximité entre la personne dispensant les soins et la personnes les recevant (art. 29^{septies}, al. 3, 1^{re} phrase, LAVS),
- l'anticipation de la rente de vieillesse: des prescriptions spécifiques s'écarterant des règles habituelles sur le calcul des rentes doivent pouvoir être adoptées (art. 40^{ter} LAVS),

- le paiement des rentes et des allocations pour impotents: les modalités de paiement doivent être précisées (art. 44 LAVS),
- l’affiliation aux caisses de compensation: il convient notamment de régler la situation particulière des conjoints et de fixer la limite d’âge pour rester affilié à la caisse de compensation jusqu’ici compétente, en qualité de non-actif (art. 64, al. 2^{bis} LAVS).

8.5 Forme de l’acte à adopter

Selon l’art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d’une loi fédérale. Les modifications de la LAVS seront donc effectuées selon la procédure normale pour l’adoption d’actes législatifs.

Budget de l'AVS, régime en vigueur

Comptes 2004, scénario de base
Montants en millions de francs

Annexe I
aux prix de 2005

Année	Dépenses		Recettes		TVA	Pouvoirs publics	Intérêts des placements	Total	Compte de capital de l'AVS		
	Régime en vigueur	et recours	Cotisations	recours					Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
2004	30 423		22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656		22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732		23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899		23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197		23 572		2 072	6 990	745	33 379	182	27 613	83.2
2009	34 843		23 775		2 112	7 323	710	33 920	- 923	26 282	75.4
2010	34 850		24 020		2 134	7 329	759	34 242	- 608	25 159	72.2
2011	36 581		24 260		2 155	7 678	683	34 776	- 1 805	22 861	62.5
2012	36 691		24 499		2 176	7 703	595	34 973	- 1 718	20 695	56.4
2013	38 533		24 729		2 197	8 076	475	35 477	- 3 056	17 234	44.7
2014	38 498		24 948		2 217	8 073	345	35 583	- 2 915	13 981	36.3
2015	40 369		25 169		2 236	8 450	182	36 037	- 4 332	9 375	23.2
2016	40 175		25 377		2 254	8 415	9	36 055	- 4 120	5 072	12.6
2017	42 073		25 577		2 272	8 798	- 196	36 451	- 5 622	- 650	- 1.5
2018	41 820		25 771		2 289	8 751	- 411	36 400	- 5 420	- 6 058	- 14.5
2019	43 629		25 957		2 306	9 117	- 658	36 722	- 6 907	- 12 846	- 29.4
2020	43 406		26 122		2 321	9 076	- 917	36 602	- 6 804	- 19 398	- 44.7

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

Année 2005 2006 2007 à 2009 dès 2010

Salaires nominaux 1,4 1,8 2,3 3,0

Prix 1,2 1,1 1,5 2,0

Adaptations des rentes en 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019

1) TVA avec part de la Confédération
I.1.1999: 1.0 point (proportionnel)

OFAS / 4.11.2005

Budget de l'AVS avec la 11^e révision, 1^{re} partie

Annexe 2

Comptes 2004, scénario de base

Montants en millions de francs

aux prix de 2005

Année	Dépenses		Recettes			Compte de capital de l'AVS						
	Système actuel	11 ^e révision de l'AVS	Total	Cotisations et recours	Cotisations 11 ^e révision AVS	TVA 1)	Pouvoirs publics	Intérêts des placements	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83.6
2009	34 843	-79	34 764	23 775	120	2 112	7 308	718	34 033	- 731	26 605	76.5
2010	34 850	-183	34 667	24 020	128	2 134	7 291	778	34 351	- 316	25 767	74.3
2011	36 581	-174	36 407	24 260	121	2 155	7 643	713	34 892	-1 515	23 746	65.2
2012	36 691	-220	36 470	24 499	122	2 176	7 659	637	35 093	-1 377	21 904	60.1
2013	36 735	-229	36 506	24 728	129	2 197	7 670	568	35 292	-1 214	20 260	55.5
2014	39 396	-270	39 126	24 949	133	2 217	8 198	452	35 949	-3 177	16 686	42.6
2015	39 325	-305	39 020	25 168	141	2 236	8 180	319	36 044	-2 976	13 383	34.3
2016	39 135	-366	38 769	25 376	149	2 254	8 134	199	36 112	-2 657	10 464	27.0
2017	38 969	-477	38 492	25 576	155	2 272	8 083	95	36 181	-2 311	7 948	20.6
2018	38 735	-466	38 269	25 770	159	2 289	8 041	4	36 263	-2 006	5 786	15.1
2019	38 517	-478	38 039	25 955	159	2 306	7 999	- 72	36 347	-1 692	3 980	10.5
2020	38 323	-491	37 832	26 121	159	2 321	7 961	- 135	36 427	-1 405	2 497	6.6

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

Année	2005	2006	2007 à 2009	dès 2010
Salaires nominaux	1,4	1,8	2,3	3,0
Prix	1,2	1,1	1,5	2,0

1) TVA avec part de la Confédération
1.1.1999: 1.0 point (proportionnel)

Adaptations des rentes en 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

OFAS / 4.11.2005

Budget de l'AVS avec la 11e révision, 1^{re} et 2^e partie

Annexe 3

Comptes 2004, scénario de base

Montants en millions de francs

aux prix de 2005

Année	Dépenses		Recettes			Compte de capital de l'AVS						
	Système actuel	11e révision de l'AVS	Total	Cotisations et recours	Cotisations 11e révision AVS 1)	TVA 2)	Pouvoirs publics	Intérêts des placements	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83.6
2009	34 843	-89	34 754	23 775	-80	2 112	7 306	715	33 828	- 927	26 409	76.0
2010	34 850	-201	34 649	24 020	-295	2 134	7 287	763	33 909	- 741	25 150	72.6
2011	36 581	-199	36 382	24 260	-301	2 155	7 638	681	34 433	-1 949	22 708	62.4
2012	36 691	-245	36 445	24 499	-290	2 176	7 654	589	34 628	-1 818	20 445	56.1
2013	36 735	-254	36 481	24 728	-270	2 197	7 665	504	34 824	-1 656	18 388	50.4
2014	39 396	-293	39 103	24 949	-264	2 217	8 193	372	35 467	-3 636	14 391	36.8
2015	39 325	-324	39 001	25 168	-241	2 236	8 176	222	35 561	-3 440	10 669	27.4
2016	39 135	-381	38 754	25 376	-232	2 254	8 131	86	35 615	-3 139	7 321	18.9
2017	38 969	-487	38 482	25 576	-221	2 272	8 080	- 35	35 672	-2 811	4 367	11.3
2018	38 735	-475	38 260	25 770	-217	2 289	8 039	- 143	35 738	-2 522	1 760	4.6
2019	38 517	-484	38 033	25 955	-219	2 306	7 998	- 236	35 804	-2 229	- 504	-1.3
2020	38 323	-496	37 827	26 121	-220	2 321	7 961	- 318	35 865	-1 962	-2 456	-6.5

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

Année	2005	2006	2007 à 2009	dès 2010
Salaires nominaux	1,4	1,8	2,3	3,0
Prix	1,2	1,1	1,5	2,0

1) dès 2009: réduction de la contribution de la Confédération en raison de la prestation de préretraite

2) TVA avec part de la Confédération
1.1.1999: 1.0 point (proportionnel)

Adaptations des rentes en 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

OFAS / 4.11.2005

11e révision de l'AVS (nouvelle version) Premier message concernant: le Fonds de compensation de l'AVS; l'uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes; l'assouplissement de l'anticipation et de l'ajournement de la ret...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.093
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.02.2006
Date	
Data	
Seite	1917-2002
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 353

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.