

Message concernant la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

du 2 février 2000

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur le financement de l'AVS/AI par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée, un projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi qu'un projet de loi fédérale concernant le transfert de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain en faveur de l'assurance-invalidité, en vous proposant de les approuver.

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

1986	P	86.362	Prestations pécuniaires des assurances sociales – Assujettissement à l'AVS (N 20.6.86, Ziegler)
1994	P	94.3183	Cotisations AVS et prestations d'assurances selon la loi sur l'assurance-accidents (LAA) (N 7.10.94, Vollmer)
1995	M	94.3175	11 ^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite (E 9.6.94 Commission du Conseil des Etats [90.021]; N 2.10.95)
1996	M	95.3048	11 ^e révision de l'AVS (N 20.6.96, groupe radical-démocratique; E 12.12.96)
1996	M	95.3534	AVS, financement à long terme (N 11.12.95, Schiesser; N 20.6.96)
1997	P	97.3065	AVS. Possibilité de rachat des années de cotisations manquantes (N 20.6.97, Vermot)
1998	P	98.3167	Suppression de la franchise aux rentiers relativement aisés (N 26.6.98, Epiney)
1998	P	98.3308	Bonification pour le travail social bénévole (N 9.10.98, Widmer)
1999	M	98.3524	Adaptation des rentes de l'AVS (N 2.12.98, Commission Conseil national [98.059]; E 3.3.99)

- 1999 P 98.3599 Revenus provenant d'une activité lucrative exercée à titre accessoire. Cotisations AVS (N 16.12.98, David)
- 1999 P 97.3571 Augmentation de la rente AVS versée aux personnes seules (N 17.6.97, Baumann Stéphanie)
- 1999 P 99.3041 Garanties des assurances sociales. Déclarations claires (N/E 3.3.99, Schiesser)

Concernant la prévoyance professionnelle:

- 1987 P 87.437 Prévoyance professionnelle. Egalité des droits entre l'homme et la femme (N 9.10.87, Camenzind)
- 1988 P 88.549 Retraite anticipée financée au moyen du 2^e ou 3^e pilier (N 7.10.88, Basler)
- 1998 P 98.3336 LPP. Assouplir l'âge où commence l'assurance obligatoire pour la vieillesse (N 9.10.98 Hochreuteneur)

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

2 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La 11^e révision de l'AVS poursuit un double objectif: la consolidation des bases de financement de l'AVS à moyen et à long terme et l'introduction d'un dispositif de retraite à la carte qui tienne compte de considérations sociales.

Le Conseil fédéral inscrit la 11^e révision de l'AVS dans le cadre général du développement et de la consolidation financière de l'ensemble des assurances sociales. Il a mené d'importants travaux préparatoires dans ce sens (rapport sur les trois piliers, rapports du groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales» IDA FiSo 1 et IDA FiSo 2). En guise d'introduction, le message débute par une vue d'ensemble des mesures déjà prises ou prévues par le Conseil fédéral pour les assurances sociales, ainsi que par une vue d'ensemble des perspectives de celles-ci à moyen et à long terme; il est également montré comment la 11^e révision de l'AVS s'intègre dans ce contexte. Les propositions contenues dans la présente révision ont trait au domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.

L'évolution démographique influe sur la situation financière de l'AVS. L'allongement de l'espérance de vie et donc l'augmentation des retraités par rapport aux personnes actives exposent cette assurance à des problèmes financiers grandissants, accentués par la conjoncture économique défavorable de ces dernières années. Dans un premier temps et à titre de mesure immédiate de consolidation de l'AVS, le Conseil fédéral et le Parlement ont relevé la TVA d'un point à partir de 1999.

Les fonds supplémentaires disponibles restent toutefois insuffisants pour assurer à l'AVS un équilibre financier durable. Soucieux de ne pas pénaliser l'économie par une hausse des charges salariales, le Conseil fédéral propose aujourd'hui de compléter le financement de l'AVS et celui de l'AI, déficitaire depuis longtemps, par un nouveau relèvement de la TVA. Ce relèvement sera échelonné: la première étape en faveur de l'AVS et de l'AI est prévue pour 2003. La seconde étape aura lieu lorsque le Fonds de compensation de l'AVS tombera au-dessous de 70 % des dépenses annuelles. Un tel projet de financement implique une modification de la Constitution fédérale, qui conférerait à la Confédération des compétences financières nouvelles. Pour le cas où le second relèvement de TVA serait refusé (ce second relèvement devrait devenir nécessaire à partir de 2006), le législateur devrait procéder à des correctifs dans le secteur des prestations, lors de l'adaptation des rentes. Pour consolider la situation financière de l'AI aussi rapidement que possible, un transfert de 1,5 milliard de francs sera effectué du Fonds de compensation des APG en faveur de l'AI.

Parallèlement à la consolidation du 1^{er} pilier, le Conseil fédéral entend adapter l'AVS aux exigences nouvelles de l'économie et de la société. Il s'agit en particulier d'assouplir l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral propose, d'une part, de fixer l'âge légal de la retraite à 65 ans pour les deux sexes. Il s'agirait là de l'âge de référence donnant droit à la perception de la rente de vieillesse sans autre condition. Cet âge s'appliquerait tant à l'AVS qu'à la prévoyance professionnelle obligatoire. Par ailleurs, le Conseil fédéral souhaite introduire un dispositif de retraite

à la carte pour répondre aux besoins individuels et en particulier à ceux des personnes exclues du marché du travail avant 65 ans.

Le dispositif de la retraite à la carte prévoit, dans l'AVS comme dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, une fourchette allant de 62 à 65 ans. En outre, les assurés pourront percevoir dès 59 ans la moitié de la rente de vieillesse. Dans le cas de l'AVS, un aménagement de la retraite à la carte acceptable du point de vue social s'impose. Aussi le calcul de la diminution de la rente anticipée s'effectuera en fonction du montant du revenu moyen déterminant pour le calcul de la rente et de la perte de cotisations occasionnée à l'AVS.

Par ailleurs, la 11^e révision de l'AVS uniformisera les conditions donnant droit à des rentes de veuve et de veuf. La 10^e révision de l'AVS a introduit la rente de veuf. La 11^e révision limitera progressivement le droit à la rente des veuves et l'alignera sur celui des veufs. Inversement, les conditions d'octroi de la rente de veuf seront moins restrictives. Le Conseil fédéral juge socialement acceptable une telle mesure qui permettra de réduire progressivement les dépenses de l'AVS. L'unification des rentes de veuve et des rentes de veuf ne sera donc réalisée qu'au terme d'une phase de transition.

Le Conseil fédéral prévoit encore, parallèlement à certaines dispositions d'ordre technique, de renforcer la solidarité dans le domaine des cotisations et de procurer ainsi des recettes supplémentaires considérables à l'AVS. Les mesures envisagées toucheront d'une part les personnes exerçant une activité indépendante (par l'augmentation de leur taux de cotisations et par le gel de la limite supérieure de revenu du barème dégressif de cotisations) et d'autre part les personnes retraitées exerçant une activité lucrative (par la suppression de la franchise dont elles bénéficient sur leur obligation de cotiser). Enfin, des économies seront également réalisées grâce au ralentissement du rythme d'adaptation des rentes.

L'AVS reposera ainsi sur des bases financières solides et sera adaptée aux conditions qui prévaudront à l'avenir.

Le message évoque en outre l'affectation éventuelle d'une partie des réserves d'or de la Banque nationale afin d'atténuer les répercussions sociales de la 11^e révision de l'AVS. Cette possibilité sera examinée dans le cadre des travaux sur l'utilisation de cet or.

Message

- 1** **Partie générale**
- 1.1** **La 11^e révision de l'AVS et l'évolution des assurances sociales jusqu'en 2025**
- 1.1.1** **Conception actuelle des assurances sociales (état actuel)**
- 1.1.1.1** **Sur le plan des prestations**

Les assurances sociales et leurs prestations couvrent les risques existentiels auxquels les individus et la communauté doivent faire face. Elles remplissent leur fonction en cas de risques donnés, clairement définis, tels que la maladie, l'âge ou le chômage. Elles soutiennent ainsi la population dans des situations économiques ou sociales douloureuses.

Le développement des assurances sociales dans notre pays a été lent, puisqu'il s'est étendu sur plusieurs décennies. La première étape concernant le droit fédéral commença en 1890, lorsque le peuple adopta une norme constitutionnelle approuvant l'introduction d'une assurance-maladie et accidents; en 1925, le principe de l'assurance-vieillesse et survivants fut approuvé. Par la suite, c'est l'assurance-maladie et accidents qui fut introduite, puis le régime des allocations pour perte de gain des personnes servant dans l'armée, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), les allocations familiales (AF) dans l'agriculture, l'assurance-chômage (AC) et, enfin, en 1960, l'assurance-invalidité (AI). Le droit fédéral ne s'est pas créé ex nihilo. Il s'est toujours fondé sur des structures existantes qui, souvent, émanaient de l'initiative privée (institutions caritatives, sociétés d'entraide et mutualités, prévoyance patronale et caisses maladies). La diversité de structures des assurances actuelles (voir l'aperçu qui suit) découle de cette évolution historique.

L'état social a pris de l'ampleur ces dernières décennies. Les étapes les plus marquantes sont l'introduction des prestations complémentaires en 1966, l'adoption du principe des trois piliers en 1972, le sérieux étoffement de l'AVS en 1973/1975, l'extension de l'assurance-accidents et de l'assurance-chômage en 1984, la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985, le comblement des lacunes d'assurance dans l'assurance-maladie (assurance de base) en 1996. Cette phase d'extension cède le pas à une nouvelle étape. Actuellement, c'est la consolidation de notre système de sécurité sociale qui est prioritaire.

Si l'on regarde en arrière, c'est une image de stabilité qui s'impose. Le premier pilier a traversé 10 phases de révision au cours desquelles il s'est aisément adapté aux nouvelles exigences. Tablant sur un taux de cotisation inchangé depuis des décennies, l'AVS a, par exemple, peu réagi aux écarts conjoncturels de l'assurance-chômage. Cette relativement bonne résistance aux crises est encore renforcée par le financement mixte du système des trois piliers. Etant donné l'évolution démographique, la consolidation de l'AVS ne peut reposer que sur un contrat entre les générations et elle doit tenir compte des besoins des cotisants qui comptent sur la sécurité qu'elle offre et sur sa pérennité.

Les assurances sociales occupent une place centrale dans l'ensemble du système de sécurité sociale helvétique. Certaines des assurances sociales sont des assurances

populaires, d'autres reposent principalement sur l'affiliation des personnes actives, les cercles de bénéficiaires peuvent parfois différer. Notre système d'assurances sociales offre en tant que système global une protection qui permet aux assurés de vivre sans souci et comme ils l'entendent ou du moins les aide à y parvenir. Les risques sociaux essentiels sont couverts. Par exemple en ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), la combinaison de la rente AVS et des prestations complémentaires limite la pauvreté chez les personnes âgées. L'étude sur la pauvreté en Suisse montre aussi que les bénéficiaires de rentes de vieillesse sont moins pauvres que la moyenne, et que les bénéficiaires de rentes de l'assurance-invalidité (AI) ne sont qu'un peu plus exposés à la pauvreté que la moyenne¹. Ce résultat encourageant est à mettre au compte du système des trois piliers. Dans le domaine de l'AI, c'est l'intégration sociale de la personne handicapée qui est prioritaire. Les réductions individuelles de primes d'assurance-maladie déchargent les ménages à revenus modestes de manière ciblée et réduisent ainsi les risques de pauvreté².

La sécurité sociale englobe aussi la protection subsidiaire apportée par l'aide sociale. Cette dernière veut garantir un minimum vital aux personnes dans le besoin indépendamment des raisons qui ont occasionné cette situation difficile. L'aide sociale accorde des prestations liées à la clause du besoin. A la différence des assurances sociales, il appartient aux cantons de dispenser cette aide. Toutefois, ces derniers conçoivent l'aide sociale comme étant du ressort des communes.

La sécurité sociale se présente en Suisse comme un édifice reposant sur des bases solides. Elle est aussi perçue comme telle par la population. Le tableau suivant donne un aperçu des principaux types de prestations des assurances sociales. L'aide sociale n'est pas représentée dans ce tableau.

Branche d'assurance sociale	But	Conception de l'assurance	Cercle des personnes assurées	Principaux types de prestation
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	garantie de la couverture des besoins vitaux des personnes âgées et des survivants	assurance obligatoire de toute la population	personnes exerçant une activité lucrative en Suisse ou domiciliées en Suisse	– rente de vieillesse – rente de veuve/veuf – rente d'orphelin – alloc. pour impotent
Assurance-invalidité (AI)	couverture contre les conséquences économiques et sociales d'une diminution de gain durable	assurance obligatoire (comme l'AVS)	personnes exerçant une activité lucrative en Suisse ou domiciliées en Suisse	– mesures de réadaptation – rentes d'invalidité – alloc. pour impotent
Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)	couverture des besoins vitaux des bénéficiaires de prestations AVS/AI	prestations allouées en cas de besoin indépendamment du versement de cotisations	bénéficiaires de AVS/AI domiciliés et séjournant en Suisse	allocation de la différence entre les dépenses admises par la loi et le revenu pris en compte

¹ R.E. Leu, S. Buri, T. Priester, 1997, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, p. 125 ss.

² A. Balthasar, 1998, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept, Bern, OFAS; R. E. Leu et al. op. cit. p. 148 ss.

Branche d'assurance sociale	But	Conception de l'assurance	Cercle des personnes assurées	Principaux types de prestation
Régime des allocations pour perte de gain (APG)	couverture partielle de la perte de gain pendant le service militaire, le service civil ou la protection civile	assurance obligatoire (comme l'AVS)	personnes astreintes au service	<ul style="list-style-type: none"> – allocation de base – allocation pour enfant – allocation d'exploitation – allocation pour frais de garde
Assurance-accidents (AA)	couverture contre les conséquences économiques d'accidents prof. ou riés non professionnels	assurance obligatoire pour les salariés	salariés	<ul style="list-style-type: none"> – prestations pour soins et remboursement de frais – prestations en espèces
Prévoyance professionnelle (PP)	maintien du niveau de vie habituel	assurance obligatoire pour les salariés dont le revenu est supérieur à 24 120 fr.	salariés; indépendants sur une base facultative	<ul style="list-style-type: none"> – rente de vieillesse – rente de veuve – rente d'orphelin – rente d'invalidité
Assurance-maladie (AMal)	couverture des conséquences économiques en cas de maladie et de maternité	assurance obligatoire des soins et facultative d'indemnités	personnes domiciliées en Suisse	<p>assurance obligatoire</p> <ul style="list-style-type: none"> – prestations en cas de maladie, maternité, accident, infirmité congénitale – mesures de prévention – prestations spécifiques de maternité
Allocations familiales (AF)	soutien aux familles avec enfants	régime fédéral pour l'agriculture; réglementations cantonales pour les autres salariés. Dans certains cantons, réglementation pour les indépendants et les non-actifs	<ul style="list-style-type: none"> – Confédération: travailleurs agricoles, petits paysans – cantons: salariés, parfois indépendants et non-actifs 	allocations pour enfant
Assurance-chômage (AC)	remplacement du revenu supprimé pour raisons économiques	part du salaire AVS soumis à cotisations (plafonnement)	personnes aptes à être placées, salariés	<ul style="list-style-type: none"> – indemnité de chômage, gain de remplacement – indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail – indemnité en cas d'intempéries – indemnité en cas d'insolvabilité

Branche d'assurance sociale	But	Conception de l'assurance	Cercle des personnes assurées	Principaux types de prestation
Assurance militaire (AM)	couverture des conséquences économiques d'atteintes à la santé	financée exclusivement par la Confédération	personnes qui remplissent des tâches pour la Confédération (service militaire, service civil, actions pour le maintien de la paix)	– frais de traitement – rente d'invalidité – rente de survivants – indemnité pour formation

1.1.1.2 Sur le plan du financement

En l'an 2000, *les sommes nécessaires au financement* des assurances sociales obligatoires devraient s'élever à 83 milliards de francs environ, si l'on se base sur les *dépenses* de chacune des branches des assurances sociales (cf. ch. 1.1.2.2.2). Les cotisations (sans les rendements des capitaux) ne servent de référence que pour les assurances dans lesquelles existe une couverture totale ou partielle des besoins en capitaux (assurance-accidents et prévoyance professionnelle) – du point de vue des ménages. Parce que les chiffres présentés ne concernent que les assurances obligatoires, seules les cotisations du régime obligatoire sont prises en compte dans la prévoyance professionnelle et les coûts de l'assurance de base dans l'assurance-maladie.

Besoins de financement des assurances sociales obligatoires en l'an 2000

Branche de l'assurance sociale	en millions de francs
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	27 662
Assurance-invalidité (AI)	8 665
Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)	2 282
Allocations pour perte de gain (APG)	839
Prévoyance professionnelle (LPP)	13 419
Assurance-accidents (AA)	4 582
Assurance-maladie (AMal)	15 942
Allocations familiales (AF)	4 393
Assurance-chômage (AC)	5 166
Total	82 950

Les *recettes* (sans les rendements des capitaux) des assurances sociales obligatoires, montrent l'importance des différentes sources de financement pour la couverture des besoins financiers:

Recettes des assurances sociales (sans les rendements des capitaux) en l'an 2000

	en millions de francs	en % des recettes
Cotisations		
– pourcentage des salaires	52 126	63,4
– primes individuelles *	12 663	15,4
Pouvoirs publics	15 660	19,0
TVA	1 778	2,2
Total	82 226	100,0

* Assurance-maladie. Dont environ 2 milliards de francs de participation aux coûts des assurés.

Le pourcentage prélevé sur les salaires continue d'être la source de financement la plus importante, suivie par les contributions des pouvoirs publics et les primes individuelles. La part de la TVA est de faible importance pour l'instant.

Il ressort d'une comparaison entre les recettes (82 226 millions de francs) et les besoins financiers (82 950 millions de francs) que ces derniers sont couverts à 99 % par les cotisations, les contributions des pouvoirs publics et la TVA. L'assurance-chômage réalise un excédent de recettes, qui sert à réduire sa dette, alors que le 1^{er} pilier connaît une lacune de financement qu'il s'agit de combler.

1.1.2 Analyses du système actuel des assurances sociales

1.1.2.1 Le rapport sur les trois piliers

Le rapport du Département fédéral de l'intérieur (DFI) sur le système des trois piliers constitue la première étape de la réflexion d'ensemble sur la protection sociale. Limité aux branches de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, il avait pour but d'évaluer la structure du système et ses prestations. Le rapport conclut qu'aucun réaménagement majeur des trois piliers ne s'impose. L'équilibre entre des régimes qui font appel à des méthodes de financement diversifiées doit être maintenu.

Dans le cadre de la prévoyance vieillesse, le 1^{er} pilier est financé par répartition, alors que le 2^e pilier (et le 3^e pilier) a recours à la capitalisation. Dans le système de répartition, les recettes³ annuelles ont été fixées de telle sorte qu'elles suffisent à couvrir les dépenses produites dans l'année. Le seul objectif d'un fonds de compensation est de constituer une réserve pour parer à d'éventuelles fluctuations (voir ch. 3.1.1.3.3). Avec le vieillissement démographique, le nombre de bénéficiaires de rente croît par rapport à la population active, de même que la charge supportée par celle-ci, puisqu'elle doit faire face à des dépenses supplémentaires. Le système de répartition n'est pas dépendant de l'évolution des taux d'intérêts et du renchérissement, ce qui présente un avantage certain. Le substrat des cotisations croît parallè-

³ Dans le 1^{er} pilier, les recettes se composent essentiellement des paiements des cotisations des assurés et des employeurs, des contributions des pouvoirs publics et, depuis 1999, des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS.

lement à l'évolution économique; les rentes peuvent ainsi être adaptées dans la même mesure.

Le système de capitalisation est moins influencé par le vieillissement démographique. La modification du rapport entre personnes âgées et personnes actives n'a pas d'incidence directe puisque chaque assuré forme individuellement le capital qui financera sa rente. Toutefois, l'allongement de l'espérance de vie et la plus longue durée de perception de la rente après la retraite qui en découle se répercutent aussi sur le degré de couverture du capital. Le renchérissement et les taux d'intérêts jouent un rôle central dans ce mode de financement. Pendant la phase d'accumulation du capital, les intérêts s'ajoutent au capital qui détermine la valeur nominale de la rente. Plus le renchérissement est important, plus la rente perd de sa valeur réelle durant la période de versement. Etant donné qu'il n'est pas prévisible, le renchérissement ne peut pas être (entièrement) préfinancé. C'est pourquoi l'adaptation des rentes du 1^{er} pilier, fondé sur un système de répartition, pour compenser l'absence d'adaptation au renchérissement des rentes du 2^e pilier dans le régime obligatoire, est particulièrement importante.

Si l'équilibre actuel entre les trois piliers est maintenu, il faut réinterpréter le mandat constitutionnel relatif au concept des trois piliers en établissant des priorités: les prestations des trois piliers, et non les seules rentes AVS, devront à l'avenir concourir à la couverture prioritaire des besoins vitaux, à l'aide de prestations complémentaires si nécessaire. Le maintien du niveau de vie habituel sera secondaire. La réalisation du mandat constitutionnel actuel exigerait en effet une modification profonde du régime de l'AVS, en particulier l'introduction d'une rente unique d'un niveau élevé et d'un coût également élevé.

Le maintien du système passe toutefois par son adaptation à un environnement démographique, économique et social en mutation. Le rapport fournit des lignes directrices pour les futures révisions de lois, sans toutefois entrer dans le détail de leurs conséquences financières.

1.1.2.2 IDA FiSo 1

1.1.2.2.1 Conclusions d'IDA-FiSo 1 sur les perspectives financières 1995–2010

Dans un deuxième temps, le financement des assurances sociales à moyen et long terme (horizons 2010 et 2025) a été examiné. Le groupe de travail interdépartemental mis sur pied à cet effet (IDA FiSo) a étudié, pour chacune des branches d'assurance et pour l'aide sociale, les perspectives financières des prestations existantes ou prévues. Il en ressort une vue d'ensemble qui permet de déterminer des priorités d'intervention.

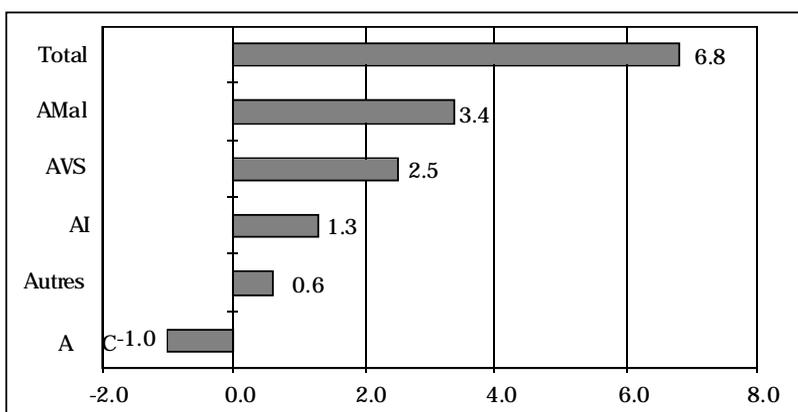
Le rapport présente l'évolution de chaque branche en fonction d'hypothèses propres sur le développement des coûts et de scénarios permettant de moduler la croissance et la population active par rapport à un scénario de référence fondé sur une croissance économique modérée (croissance annuelle moyenne de 1,3 % jusqu'en 2010, de 0,5 % au-delà; croissance des salaires réels de 1 %; scénario démographique «Intégration»). Selon le scénario de référence, les besoins financiers supplémentaires des assurances obligatoires s'élèveront en 2010 à l'équivalent de 6,8 points de TVA, dont la moitié est imputable à l'assurance-maladie (3,4 points); le reste se répartit

principalement entre l'AVS (équivalent de 2,5 points de TVA, soit 1,5 point en plus du pour-cent déjà prélevé depuis le 1^{er} janvier 1999) et l'AI (+1,3 point). Une croissance de 0,6 point est imputable aux autres branches des assurances sociales. Selon les perspectives, la charge financière de l'assurance-chômage pourrait par contre s'alléger (-1,0 point).

Le rapport passe en revue les sources de financement envisageables pour couvrir les besoins supplémentaires. Il se fonde ce faisant sur des considérations économiques, mais se réfère aussi aux principes qui régissent un financement approprié, à la logique et aux objectifs des différentes assurances sociales. Le groupe de travail préconise les sources actuelles, avec un recours accru à la TVA pour l'AVS notamment, et, éventuellement, une taxe sur l'énergie.

Besoins supplémentaires de financement selon IDA FiSo

2010/1995, en points de TVA



1.1.2.2 Actualisation des résultats d'IDA FiSo 1 (évolution de 1995 à 2000)

Pour actualiser les résultats d'IDA FiSo 1, on peut admettre (cf. aussi les ch. 1.1.3.2.2 et 1.1.3.2.3) qu'en l'espace de 5 ans, de 1995 à 2000, la charge globale devrait passer de 74 à 83 milliards de francs, soit une augmentation de 9 milliards de francs environ⁴.

Ces besoins financiers supplémentaires en chiffres absolus sont couverts en partie par l'augmentation des recettes liée à la croissance économique globale. Il faut cependant noter que la croissance de la base de financement de référence, la somme des salaires (par opposition à l'assiette sur laquelle est prélevée la taxe sur la valeur ajoutée) a été relativement faible. Les besoins supplémentaires restants sont ainsi de l'ordre de 6 milliards de francs. Ce montant équivaut, sur un plan strictement arithmétique, à 2,4 points de TVA pour autant que les taux de celle-ci soient relevés de manière linéaire. Comme il ne concerne pas uniquement le 1^{er} pilier, où les besoins supplémentaires sont avant tout financés par la TVA, mais aussi l'assurance-maladie, le financement des besoins supplémentaires implique des sources de financement différentes.

- Un point de TVA est prélevé en faveur de l'AVS depuis 1999, encore que le taux réduit n'a pas été augmenté aussi fortement (relèvement proportionnel); 83 % de ce relèvement vont directement à l'AVS, tandis que les 17 % revenant à la Confédération compensent la hausse de la contribution fédérale, due à l'évolution démographique.
- La hausse des coûts dans l'assurance-maladie, qui équivaut à 0,8 point de TVA au plan arithmétique, se répercute en premier lieu sur les primes de l'assurance de base; l'augmentation des primes individuelles est donc plus marquée que l'évolution économique.
- Les besoins supplémentaires de l'assurance-invalidité s'élèvent à 0,8 point de TVA. Les pouvoirs publics financent la moitié des dépenses de l'AI, donc également la moitié de ces besoins supplémentaires. Il faut donc s'attendre en l'an 2000 à un excédent de dépenses de l'ordre de 0,4 point de TVA.

1.1.2.3 IDA FiSo 2

A la suite du rapport sur les trois piliers et d'IDA FiSo 1, le groupe de travail interdépartemental sur le financement des assurances sociales IDA FiSo 2 a eu pour mandat d'examiner diverses configurations de prestations et d'en apprécier les conséquences du point de vue social et économique. Il s'agissait de formuler des propositions concrètes en vue des révisions de lois programmées, en situant leurs implications dans la perspective de l'ensemble du système de protection sociale.

⁴ Si l'on veut faire une comparaison avec les chiffres du rapport IDA FiSo 1, il faut tenir compte des éléments suivants:

- La méthode d'évaluation des coûts du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle a été affinée après la rédaction du rapport. C'est pourquoi le montant des cotisations est plus élevé d'environ 1 milliard de francs que dans le rapport IDA FiSo 1.
- L'assurance-militaire, dont les coûts ont été évalués entre 250 et 300 millions de francs dans le rapport IDA FiSo 1, n'a pas été prise en considération cette fois-ci.

Les travaux du groupe ont été guidés par les paramètres de prestations⁵ fixés par le Conseil fédéral dans les quatre branches prioritaires (AVS, AI, maladie, chômage). Une série de principes directeurs et trois scénarios financiers définissaient le cadre à l'intérieur duquel les prestations pouvaient être modulées. Le scénario «statu quo» retenait l'enveloppe financière équivalant à +6,8 % de TVA donnée par IDA FiSo 1, tandis que les scénarios «augmentation» et «réduction» correspondaient l'un à un besoin supplémentaire équivalant à 8 % de TVA et l'autre à un supplément équivalant à 4 % de TVA, à l'horizon 2010.

La démarche a consisté à envisager une gamme de variantes pour chaque paramètre de prestations; les paramètres ont ensuite été regroupés pour construire des modules de prestations dans chaque branche ou domaine de prévoyance (vieillesse-invalidité-survivants, maladie, chômage), en fonction des combinaisons et des priorités, ce qui permet d'illustrer les possibilités de changement et leurs conséquences financières. Enfin, les modules des trois assurances principales, ont été combinés en paquets de prestations dans un aperçu global. On a pu ainsi montrer quelles sont les prestations correspondant à chacun des trois scénarios financiers cités.

1.1.3 Vue d'ensemble des attentes et de l'évolution

1.1.3.1 Facteurs sociaux

Le système d'assurances sociales est appelé à s'adapter en permanence aux exigences d'une société en mutation. Au fil du temps, les risques que couvrent les assurances sociales, ainsi que les prestations à allouer en cas de réalisation dudit risque, se transforment. La nouvelle orientation de l'AVS à la suite de la 10^e révision de l'AVS est un exemple de cette évolution. Avec cette révision, l'AVS a opéré un changement conceptionnel radical: on a supprimé les privilèges des personnes mariées pour améliorer le statut des personnes qui exercent ou ont exercé des tâches éducatives ou qui se sont occupées de parents impotents. Les prestations en faveur des veuves, qui perdent de leur signification avec la participation toujours plus fréquente des femmes mariées au monde professionnel et la progression de l'égalité des chances entre femmes et hommes constituent un autre exemple. Par ailleurs, l'adoption d'une assurance-maladie obligatoire garantit à tous les habitants du pays – en dépit de l'accroissement des coûts de la santé – l'accès à des soins médicaux de haut niveau.

On constate aujourd'hui que les exigences à l'égard des travailleurs, en matière de qualification et de flexibilité, se sont accrues. Les personnes incapables de remplir les nouvelles conditions sont exclues du marché du travail. L'épuisement des prestations de l'assurance-chômage signifie souvent la mise à l'écart. En raison de la plus forte concurrence entre les entreprises, le travail se précarise: travail sur appel, pseudo-indépendance et bas revenus, insuffisants à couvrir les besoins d'une famille⁶.

D'un point de vue social, on observe une individualisation des styles de vie, aussi bien dans les biographies individuelles que familiales. Les exigences du marché du

⁵ Secteur de prestations à définir pour des mesures concrètes d'extension, de redimensionnement ou de remaniement

⁶ Caritas 1998: Trotz Einkommen kein Auskommen - working poor in der Schweiz. Ein Positionspapier der Caritas Schweiz, Lucerne, Caritas-Verlag.

travail et les changements économiques font que les carrières professionnelles linéaires et ininterrompues deviennent rares: les changements d'emploi, volontaires ou non, ou les pertes d'emploi nécessitent de nouvelles orientations et l'acquisition de nouvelles facultés. La carrière peut être interrompue pour exercer des tâches éducatives au sein de la famille ou pour entreprendre une formation. Le mariage est de moins en moins une condition préalable à la création d'une famille; il existe des familles monoparentales et des familles recomposées («familles patchwork»). Cette évolution devrait se traduire d'une manière générale par un affaiblissement des liens familiaux traditionnels. En outre, le coût des enfants pèse lourdement sur les budgets familiaux⁷.

L'étude sur la pauvreté a démontré que sont particulièrement exposés à la pauvreté les groupes de populations qui, pour des raisons diverses, n'ont pas encore accès aux assurances sociales parce que leur biographie individuelle présente des cassures ou est particulièrement chargée. Sont ici visés les jeunes, les personnes en formation, les personnes non actives, les femmes divorcées, les hommes vivant seuls et les couples avec trois enfants et plus⁸.

Il faut néanmoins admettre que les assurances sociales ne sont pas à même de résoudre tous les problèmes sociaux. Dans cette optique, il est préférable de prendre des mesures qui produisent des synergies dans différents domaines politiques, par exemple dans le secteur de la formation, dans la politique économique et sur le marché du travail.

1.1.3.2 Facteurs économiques et démographiques

1.1.3.2.1 Les interactions entre sécurité sociale et économie en général

La sécurité sociale est étroitement liée au développement économique. Le financement de la sécurité sociale suppose une économie performante. L'économie helvétique, fortement tournée vers les exportations, doit pouvoir s'affirmer dans un environnement international toujours plus compétitif, raison pour laquelle la charge qu'elle est à même de supporter dans le domaine des assurances sociales connaît des limites. Pourtant, les dépenses de la sécurité sociale augmenteront à l'avenir, ne serait-ce qu'en raison du vieillissement de la population. Comme les autres Etats les plus industrialisés se trouvent dans la même situation, la Suisse devrait néanmoins rester compétitive face aux autres nations. En comparaison internationale, la position de la Suisse n'a guère changé dans le passé par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. Elle se situe dans la moyenne sur le plan des dépenses sociales⁹. Si l'on considère toutefois que les pays possédant un produit intérieur brut (PIB) relativement élevé affichent en général une quote-part élevée de prestations sociales, la

⁷ Spycher S., Bauer T., Baumann B., 1995 Die Schweiz und ihre Kinder, Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen, Schlussbericht NPF 29, Coire/Zurich: Ruegger; Bauer T. 1998, Kinder, Zeit und Geld, eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte Neunziger Jahre, Berne, OFAS.

⁸ R. E. Leu, et al. op. cit. p. 125 ss.

⁹ OFAS (1999), Statistique suisse des assurances sociales 1999. Comptes globaux, résultats principaux, séries. Berne: OFAS, p. 51.

Suisse s'inscrit en dessous du niveau moyen¹⁰. De plus, en Suisse, les dépenses publiques globales, les quotes-parts de l'Etat, de la fiscalité et de l'endettement sont faibles en comparaison internationale¹¹.

La couverture des risques structurels constitue par ailleurs une condition-cadre nécessaire à l'économie helvétique qui compte une main-d'œuvre et des entreprises fortement spécialisées. La sécurité sociale libère en effet les individus du souci permanent de leur avenir. Elle leur permet d'être professionnellement et géographiquement plus mobiles et de prendre plus de risques professionnels. En outre, la sécurité sociale est souvent plus avantageuse que la prévoyance individuelle ou privée, parce qu'elle répartit les risques au sein d'une collectivité plus étendue. De plus, les assurances privées aboutissent pour différents risques à des solutions insatisfaisantes d'un point de vue social. Enfin, les prestations de la sécurité sociale atténuent les fortes variations de la croissance économique et produisent un effet tendanciellement anticyclique. En effet, le système de financement par répartition utilisé dans les assurances sociales se traduit par un transfert de ressources en faveur des ménages à petits revenus. Or ces ménages utilisent une plus grande partie de leurs revenus pour la consommation. En période de récession, ces transferts financiers constituent donc un soutien à la consommation, d'où leur effet anticyclique¹².

Le système de sécurité sociale suisse favorise la stabilité sociale et économique. Il contribue donc de manière non négligeable à la paix sociale en Suisse. La sécurité sociale permet également de compenser jusqu'à un certain point les discriminations dont souffrent certains groupes sociaux. Le système suisse de sécurité sociale constitue ainsi un atout important pour l'économie (cf. ch. 1.1.3.3; l'accord sur la libre circulation des personnes contient des exigences minimales en matière de sécurité sociale dans les relations Suisse-Europe).

1.1.3.2 L'évolution des besoins financiers supplémentaires jusqu'en 2010

Partant de l'actualisation du rapport IDA FiSo 1, les besoins financiers passeront de 83 milliards de francs en l'an 2000 à 100 milliards en 2010. L'augmentation de 17 milliards de francs représente le montant des besoins supplémentaires en chiffres absolus. L'augmentation des recettes provenant de la croissance économique globale permettra de couvrir 8 milliards de francs. Il reste donc, au delà de cette part couverte par la croissance économique, des besoins supplémentaires de 9 milliards de francs. Les besoins financiers relatifs, en équivalents de TVA, passent ainsi de 33,4 à 36,8 %. Les besoins supplémentaires relatifs équivalent donc à 3,4 points de TVA.

¹⁰ Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2» (1997), Analyse des prestations des assurances sociales. Berne: OFAS, p. 91 ss.

¹¹ OCDE 1998. Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, Paris 1998 et OCDE 1999. Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, juin 1999.

¹² Euzéby. A. et C. 1983. Modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'œuvre et emploi dans les pays industrialisés à l'économie de marché, p. 54. In: Bureau international du Travail (BIT). 1983. Sécurité sociale: Quelle méthode de financement? Une analyse internationale, p. 83 à 88.

Besoins financiers des assurances sociales¹³

Dépenses en millions de francs, aux prix de 1999

Année	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AA*	AMal	AF	AC	Total	1 % de TVA
2000	27 662	8 665	2282	839	13 419	4582	15 942	4393	5166	82 950	2481
2001	28 607	8 980	2248	767	13 515	4613	16 444	4423	5217	84 813	2466
2002	28 480	9 123	2204	831	13 613	4647	16 965	4451	4760	85 074	2517
2003	28 531	9 295	2161	841	13 931	4666	17 495	4471	4639	86 030	2543
2004	30 441	9 774	2440	827	14 205	4723	18 028	4517	4695	89 650	2575
2005	30 198	9 926	2443	808	14 299	4778	18 566	4554	4750	90 321	2607
2006	31 425	10 386	2547	898	14 566	4822	19 123	4587	4794	93 147	2633
2007	31 154	10 425	2538	884	14 599	4872	19 701	4614	4844	93 632	2658
2008	30 980	10 442	2531	912	14 580	4913	20 284	4635	4972	94 249	2680
2009	33 666	11 119	2728	894	15 004	4956	20 890	4654	5015	98 927	2703
2010	33 570	11 092	2721	981	14 960	5002	21 523	4671	5753	100 274	2728

* Les cotisations doivent être financées (les rendements des capitaux ne sont pas pris en compte)

Équivalence en points de TVA¹⁴

Année	AVS	AI	PC	APG	LPP	AA	AMal	AF	AC	Total
2000	11.1	3.5	0.9	0.3	5.4	1.8	6.4	1.8	2.1	33.4
2001	11.6	3.6	0.9	0.3	5.5	1.9	6.7	1.8	2.1	34.4
2002	11.3	3.6	0.9	0.3	5.4	1.8	6.7	1.8	1.9	33.8
2003	11.2	3.7	0.8	0.3	5.5	1.8	6.9	1.8	1.8	33.8
2004	11.8	3.8	0.9	0.3	5.5	1.8	7.0	1.8	1.8	34.8
2005	11.6	3.8	0.9	0.3	5.5	1.8	7.1	1.7	1.8	34.6
2006	11.9	3.9	1.0	0.3	5.5	1.8	7.3	1.7	1.8	35.4
2007	11.7	3.9	1.0	0.3	5.5	1.8	7.4	1.7	1.8	35.2
2008	11.6	3.9	0.9	0.3	5.4	1.8	7.6	1.7	1.9	35.2
2009	12.5	4.1	1.0	0.3	5.6	1.8	7.7	1.7	1.9	36.6
2010	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36.8

Besoins supplémentaires: équivalence en points de TVA¹⁵

	AVS	AI	PC	APG	LPP	AA	AMal	AF	AC	Total
Besoins 2000	11.1	3.5	0.9	0.3	5.4	1.8	6.4	1.8	2.1	33.4
Besoins supplémentaires 2000-2010	1.2	0.6	0.1	0.0	0.1	0.0	1.5	-0.1	0.0	3.3

¹³ La présentation choisie est celle de l'équivalence en points de TVA, ce qui permet d'avoir une base de comparaison commune pour toutes les assurances sociales.

Par contre, pour la couverture des besoins supplémentaires, les sources de financement seront citées.

¹⁴ Cf. référence de la note 13.

¹⁵ Cf. référence de la note 13.

1.1.3.2.3

L'évolution des besoins financiers supplémentaires jusqu'en 2025

Si on élargit l'horizon jusqu'en 2025, il faut compter sur une nouvelle augmentation des besoins, l'impact de l'évolution démographique sur l'AVS étant le principal défi à maîtriser durant cette période. En effet, la pyramide des âges va continuer de se modifier considérablement ces prochaines décennies. Selon le scénario «tendance» de l'Office fédéral de la statistique, la population active potentielle croîtra encore jusqu'en 2010, puis diminuera. Par contre, le nombre de personnes de plus de 65 ans augmentera fortement pour se stabiliser dès 2030 environ. En même temps, l'espérance de vie augmentera encore. En raison de cette évolution, les prestations de la sécurité sociale en faveur des personnes âgées augmenteront, et ce en dépit de l'amélioration de l'état de santé et de l'augmentation de l'activité (rentes, soins ambulatoires ou hospitaliers). Simultanément, la somme des salaires, qui représente un substrat de financement essentiel, ne croîtra plus comme auparavant puisque le nombre d'actifs se réduira.

Il faut cependant noter que les hypothèses de calcul retenues dans le présent message sont prudentes et:

- qu'elles tablent sur une croissance économique annuelle moyenne de 0,7 % seulement à partir de 2010, du fait de la baisse du nombre de personnes susceptibles d'exercer une activité lucrative, et
- qu'aucune modification du système de prestations n'interviendra à partir de 2010.

L'estimation des besoins financiers supplémentaires équivalant à 5,5 points de TVA est très aléatoire (le rapport IDA FiSo indiquait un même ordre de grandeur pour cette période, 5,3 points de TVA, après conversion en un relèvement linéaire de la TVA). C'est pourquoi les corrections concernant la période postérieure à 2010 devront être effectuées plus tard, même s'il est d'ores et déjà clair qu'il faut agir, dans le domaine de l'AVS en particulier.

Dans le secteur des prestations de l'assurance-vieillesse, les paramètres tels que les adaptations de rentes seront rediscutés lors de chaque révision. Les décisions seront prises sur la base des données actualisées et en connaissance de la situation démographique, économique et sociale concrète. Il sera aussi tenu compte des besoins supplémentaires effectifs.

Le Conseil fédéral se penchera au courant du premier semestre 2000 sur le cadre dans lequel peuvent être envisagées les mesures susceptibles d'assurer la consolidation financière à long terme.

Besoins financiers des assurances sociales

Dépenses en millions de francs, aux prix de 1999

Année	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AA*	AMal	AF	AC	Total	1 % de TVA
2010	33 570	11 092	2 721	981	14 960	5002	21 523	4671	5753	100 274	2728
2011	35 377	11 442	2 843	969	15 116	5041	22 031	4686	5798	103 303	2750
2012	35 124	11 388	2 826	995	15 272	5083	22 551	4701	5846	103 785	2773
2013	37 089	11 771	2 959	977	15 428	5124	23 078	4716	5893	107 035	2795
2014	36 785	11 712	2 939	1072	15 548	5167	23 623	4736	5942	107 524	2818
2015	36 414	11 654	2 915	1063	15 741	5208	24 172	4757	5990	107 913	2840
2020	42 398	12 831	3 322	1135	16 165	5407	27 092	4912	6218	119 480	2950
2025	46 789	13 291	3 582	1154	16 438	5562	30 157	5144	6397	128 515	3036

* Les cotisations doivent être financées (les rendements des capitaux ne sont pas pris en compte)

Equivalence en points de TVA¹⁶

Année	AVS	AI	PC	APG	LPP	AA	AMal	AF	AC	Total
2010	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36.8
2011	12.9	4.2	1.0	0.4	5.5	1.8	8.0	1.7	2.1	37.6
2012	12.7	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	8.1	1.7	2.1	37.4
2013	13.3	4.2	1.1	0.3	5.5	1.8	8.3	1.7	2.1	38.3
2014	13.1	4.2	1.0	0.4	5.5	1.8	8.4	1.7	2.1	38.2
2015	12.8	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	8.5	1.7	2.1	38.0
2020	14.4	4.3	1.1	0.4	5.5	1.8	9.2	1.7	2.1	40.5
2025	15.4	4.4	1.2	0.4	5.4	1.8	9.9	1.7	2.1	42.3

Besoins supplémentaires: équivalence en points de TVA¹⁷

	AVS	AI	PC	APG	LPP	AA	AMal	AF	AC	Total
Besoins 2010	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36,8
Besoins supplémentaires 2010-2025	3.1	0.3	0.2	0.0	-0.1	0.0	2.0	0.0	0.0	5.5

Parenthèse: Actualisation des résultats du rapport IDA FiSo 1

Pour actualiser les résultats du rapport IDA FiSo 1, il y a lieu d'adapter comme suit les hypothèses sur lesquelles étaient fondés les calculs de l'époque.

- Le scénario démographique de référence en matière d'évolution de la population n'est plus le scénario «Intégration», mais le scénario «Trend», plus récent, de l'Office fédéral de la statistique. Ce scénario tient compte des tendances observées ces dernières années et table sur une légère augmentation du nombre de cotisants actifs jusqu'en 2010, suivie d'une légère baisse à partir de 2015.
- En ce qui concerne l'économie, un point essentiel des hypothèses du rapport IDA FiSo 1 concernant l'évolution des salaires réels a été revu. Alors

¹⁶ Cf. référence de la note 13.

¹⁷ Cf. référence de la note 13.

qu'IDA FiSo 1 tablait sur une croissance continue de 1 % des salaires réels, les données du plan financier de la Confédération servent désormais de référence, afin d'harmoniser les calculs avec ceux du plan financier jusqu'à la fin de l'année 2003. L'évolution des salaires réels prévue est donc négative en 1999 (-0,45 %) et se monte à 0,25 % de 2000 à 2003. Ce n'est qu'à partir de 2004 que l'évolution des salaires réels prise en compte dans le modèle actualisé sera de 1 %. Il s'ensuit que le scénario qui s'applique d'abord correspond au scénario «Croissance économique inférieure» du rapport IDA FiSo 1, avant que ne soient reprises les hypothèses du précédent scénario de référence.

- Dans *l'assurance-maladie* (cf. ch. 1.1.4.2.4), on table non seulement sur une croissance des salaires et une croissance démographique, mais aussi sur une augmentation supplémentaire des coûts, qui s'atténuera cependant au fil des années en raison des mesures visant à maîtriser les dépenses. On s'attend ainsi à une hausse supplémentaire des coûts:
 - de 2 % de 2000 à 2003,
 - de 1,2 % de 2004 à 2010 et
 - de 0,5 % dès 2011.

Le rapport IDA FiSo 1 prévoyait encore une croissance supplémentaire des coûts de 2 % pour la période de 1995 à 2010, sans tenir compte, il est vrai, des mesures visant à maîtriser les coûts dans l'assurance-maladie. IDA FiSo 2 décrivait en revanche plusieurs variantes comprenant une atténuation des coûts, variantes dans lesquelles les coûts supplémentaires augmentent de 1,6 % (légère atténuation), 1,2 % (atténuation moyenne) et 0,4 à 0,8 % (forte atténuation).

- Le taux de chômage ayant baissé considérablement ces derniers temps, nous nous en tenons aux hypothèses formulées dans le rapport IDA FiSo 1: le taux de chômage à long terme devrait être de 2,5 %.
- IDA FiSo 1 partait encore du principe que le *système de prestations* ne serait pas modifié. Aujourd'hui, par contre, les changements majeurs planifiés pour les prestations sont pris en compte, en particulier les modifications de prestations de la 11^e révision de l'AVS et les conséquences des accords sectoriels Suisse – Union européenne, cf. ch. 1.1.3.3).

Dans l'ensemble, pour la période de 1995 à 2010, le rapport IDA FiSo 1 prévoyait des besoins supplémentaires relatifs équivalant à 6,8 points de TVA (hypothèse; relèvement proportionnel des taux de TVA). Toutefois, cette valeur n'équivaut qu'à 5,9 points lorsque les taux de la TVA sont relevés linéairement. L'évolution décrite concernant les années 1995 à 2000 et les perspectives concernant l'an 2010 confirment l'ordre de grandeur des besoins supplémentaires. D'un point de vue arithmétique, il en résulte des besoins supplémentaires légèrement plus faibles, s'élevant à 5,8 points de TVA (1995 à 2000: 2,4 points; 2000 à 2010: 3,4 points). Il ne faut cependant pas accorder une trop grande importance à la différence de 0,2 point de TVA par rapport à IDA FiSo 1. Les besoins financiers subissent des variations relativement importantes d'une année à l'autre, notamment en raison de l'adaptation périodique des rentes AVS/AI. Les mesures d'épargne et de maîtrise des coûts passées en revue suffisent cependant à compenser l'effet de l'évolution économique défavorable de ces dernières années.

1.1.3.3 Accords sectoriels avec l'UE

Pour compléter cette vue d'ensemble de l'évolution des assurances sociales, il faut encore mentionner les conséquences des accords sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne¹⁸. L'accord sur la libre circulation des personnes comporte en effet un volet consacré à la sécurité sociale qui, en cas d'adoption, aurait notamment des répercussions financières sur l'AVS/AI, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage.

1.1.3.3.1 Aperçu des conséquences

Modifications dues à la coordination des régimes

L'accord sur la libre circulation des personnes prévoit la coordination des régimes de sécurité sociale sur le modèle de la réglementation en vigueur dans l'UE; il vise à éviter que la libre circulation des personnes ne soit entravée par des réglementations nationales restrictives en matière de sécurité sociale. Les règles de coordination visent les branches d'assurance en cas de maladie, vieillesse, invalidité, décès (prestations de survivants), accidents, chômage ainsi que les prestations familiales. Elles concernent les dispositions légales de la Confédération et des cantons et remplacent en principe nos conventions bilatérales de sécurité sociale avec les Etats de l'UE.

C'est principalement l'*assurance-maladie* qui subira des changements. Les personnes qui résident dans un Etat de l'UE mais travaillent en Suisse devront en principe s'assurer en Suisse, ainsi que les membres de leur famille qui ne travaillent pas. Il en va de même pour les bénéficiaires de rentes qui n'ont travaillé principalement qu'en Suisse et vivent leur retraite dans un Etat de l'UE. Ces personnes devront payer des primes individuelles, calculées en fonction des coûts à couvrir (il devra être tenu compte des coûts souvent plus bas à l'étranger). Suivant le pays de résidence, des règles particulières sont applicables, qui permettent à ces personnes de rester assurées dans leur Etat de résidence. Les personnes de condition économique modeste auront également droit à une réduction de leur prime. Puisque certaines catégories de personnes sont, sur la base de l'accord, obligatoirement assujetties à la LAMal et que la LAMal prévoit pour les assurés de condition économique modeste un système de réduction de la prime, de tels avantages doivent également être accordés en cas de résidence dans un Etat de l'UE. L'octroi de cette aide ne peut pas être refusé au motif que la personne concernée ne réside pas en Suisse.

Les personnes assurées en Suisse et qui tombent malades dans un Etat de l'UE y seront traitées comme si elles étaient assurées dans cet Etat, au tarif applicable au niveau national. Les frais seront par la suite facturés à l'assureur suisse. Les assurés seront ainsi mieux traités qu'à l'heure actuelle, où la caisse prend en charge au maximum le double des coûts qu'elle aurait couverts si le traitement avait eu lieu en Suisse. Dans le cas inverse, les personnes assurées dans un Etat de l'UE qui tombent malades ou ont un accident en Suisse, notamment alors qu'elles y sont en vacances, y seront soignées pour le compte de l'assureur étranger. Cela représente une amélioration puisque aujourd'hui beaucoup de caisses-maladie des Etats de l'UE ne couvrent pas les frais occasionnés dans un Etat non-membre de l'UE.

¹⁸ Cf. message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (ch. 147.3 et 311.171.1).

Selon le principe de l'égalité de traitement, les ressortissants des Etats membres de l'UE qui résident sur le territoire de l'Union européenne devraient être admis dans l'AVS/AI facultative aux mêmes conditions que les ressortissants suisses. Cela pourrait entraîner des coûts énormes puisque cette assurance est déjà très déficitaire à l'heure actuelle. Il faut dès lors limiter la possibilité d'adhésion à l'assurance facultative aux pays qui ne font pas partie de l'UE. La révision en cours de l'assurance facultative¹⁹ prévoit cette restriction, dans la mesure où l'adhésion est limitée aux personnes résidant dans un Etat qui n'est pas lié à la Suisse par une convention de sécurité sociale. L'accord avec l'UE ne prévoit pas l'égalité de traitement pour les ressortissants de l'UE qui résident en dehors de l'espace UE. Ceux-ci peuvent adhérer à l'AVS/AI facultative uniquement s'ils ont été assurés préalablement pendant une durée ininterrompue de cinq ans au régime suisse d'AVS/AI obligatoire.

Les rentes de l'AVS/AI pourront dans l'ensemble toujours être calculées selon le droit suisse. Il faut pour cela adapter les règles de calcul des rentes partielles.

Les allocations pour impotent de l'AVS/AI continueront à n'être octroyées qu'aux personnes domiciliées en Suisse; il faut cependant mentionner expressément dans la législation nationale que ces prestations sont financées exclusivement par les pouvoirs publics, ce qui de toute manière est déjà le cas en pratique.

La période minimale de résidence en Suisse de 10 ans encore imposée à l'heure actuelle aux ressortissants étrangers pour avoir droit aux *prestations complémentaires* ne sera plus exigée des ressortissants communautaires. Ces prestations continueront à n'être versées qu'aux ayants droit domiciliés en Suisse.

S'agissant du 2^e pilier, l'accord ne concerne que la prévoyance minimale. Le calcul et le paiement des prestations s'effectueront toujours selon la loi suisse. Après une période transitoire de cinq ans, le versement en espèces de la prestation de sortie sera encore possible lorsque l'ayant droit quitte la Suisse pour un Etat de l'UE, mais plus dans tous les cas.

Deux phases ont été prévues dans l'*assurance-chômage*. Durant une période transitoire de sept ans, la Suisse ne prendra pas en compte les périodes d'assurance accomplies dans un autre Etat pour indemniser les travailleurs dont l'emploi a duré moins d'une année; les travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée n'auront ainsi droit aux prestations de chômage que s'ils remplissent la période minimale de cotisations prévue par le droit suisse. Après la période transitoire de sept ans, le principe de la prise en compte des périodes d'assurance s'appliquera aussi aux travailleurs de l'EU au bénéfice d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un an.

En matière d'*allocations familiales*, les réglementations fédérale et cantonales sont concernées. Le principe de l'égalité de traitement est également applicable: l'ayant droit recevra les allocations familiales pour ses enfants à l'étranger comme s'ils résidaient en Suisse. Des règles spécifiques et une collaboration entre institutions des différents pays permettront d'éviter le cumul des versements.

¹⁹ Message du 28 avril 1999 concernant une modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (révision de l'assurance facultative) (FF 1999 4601).

1.1.3.3.2 Conséquences financières

Le tableau ci-après présente les coûts supplémentaires. Il ne tient pas compte des avantages que les assurances suisses et les assurés retirent de la réglementation.

*Coûts supplémentaires totaux pour les branches d'assurance*²⁰

Assurance	Mesure	Coûts suppl. (en millions de francs)
AM	Réduction des primes pour les assurés à l'étranger Frais administratifs pour l'entraide en matière de prestations en Suisse	max. 90,0 5,0
AVS/AI	Transformation d'un système de rentes partielles en rentes prorata Exportation des quarts de rente AI	97,0 8,0
PC	Abolition du délai de carence pour les ressortissants d'Etats de l'UE	11,0
AA	Entraide en matière de prestations (estimation) Participation au prorata en cas de pneumoconiose	0,2 non chiffable
AC	Prestations aux travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un an	170-400
AF	Conséquences de l'égalité de traitement envers les ressortissants d'un Etat de l'UE en matière d'allocations de ménage	2,0

1.1.3.4 Nouvelle péréquation financière

Le rapport concernant une nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons était en consultation jusqu'à la fin novembre 1999. La nouvelle péréquation financière prévue toucherait certains éléments importants du système suisse de sécurité sociale.

- *AVS*: la Confédération serait à l'avenir seule compétente pour les prestations individuelles (rentes, allocations pour impotent). Les cantons ne participeraient plus au financement de ces prestations. L'aide à la vieillesse serait en grande partie cantonalisée. La Confédération (via l'AVS) conserverait toutefois la possibilité de soutenir des projets de portée nationale.
- *AI*: les prestations individuelles (rentes, allocations pour impotent, indemnités journalières, mesures médicales et professionnelles) resteraient, comme dans l'AVS, de la seule compétence de la Confédération. En revanche, les cantons obtiendraient une compétence exclusive pour la formation scolaire spéciale, les subventions pour frais de construction et d'exploitation des ateliers de réadaptation, écoles spéciales, ateliers et foyers pour handicapés. En ce qui concerne les subventions à l'aide privée aux invalides, la Confédéra-

²⁰ Pour d'autres informations, cf. notamment note 18 et ch. 3.1.1.1.7.1.1

tion (via l'AI) conserverait toutefois la faculté de soutenir financièrement des projets de dimension nationale, alors que les cantons seraient compétents pour le financement de projets de portée cantonale ou régionale.

- *PC*: il est prévu de redéfinir les compétences respectives de la Confédération et des cantons. La Confédération prendra en charge les PC destinées à la couverture des besoins vitaux des bénéficiaires. Les cantons seront responsables des coûts du placement des bénéficiaires en institution.
- *Réduction des primes d'assurance-maladie*: cette tâche reste attribuée à la Confédération et aux cantons. La nouvelle péréquation financière introduira cependant des standards minimaux.
- *Les allocations familiales*: avec la nouvelle péréquation financière une réglementation fédérale sera adoptée. Celle-ci respectera la neutralité des coûts: dans l'ensemble, ce nouveau régime ne devrait pas coûter plus cher que le système actuel.

Les changements affectant les flux financiers dans le domaine des assurances sociales sont très importants, puisqu'ils représentent quelque 5,2 milliards de francs. Pour ce qui est du résultat global, toutefois, la nouvelle péréquation financière ne doit ni alourdir ni alléger la charge pesant sur la Confédération et les cantons. Elle ne doit entraîner ni démantèlement ni extension des prestations.

1.1.4 Programme du Conseil fédéral

1.1.4.1 Lignes directrices fixées par le Conseil fédéral

Grâce aux différentes analyses effectuées (cf. ch. 1.1.2), le Conseil fédéral dispose désormais d'une vue d'ensemble du système qui lui permet de tracer les lignes directrices de l'avenir du système de sécurité sociale. Ces lignes directrices pourront ensuite être mises en œuvre dans chacune des assurances sociales.

1.1.4.1.1 Prestations

Maintien du système actuel de sécurité sociale

Le Conseil fédéral estime qu'une transformation radicale de la sécurité sociale se révélerait inopportune. Les diverses solutions envisageables (assurance de base uniforme, impôt négatif sur le revenu, prestations sous condition de ressources en lieu et place de prestations d'assurance) constitueraient une remise en question des objectifs d'intégration économique, professionnelle et sociale propres au régime en place. La population accepte bien le système actuel qui mêle fonction d'assurance et redistribution limitée. S'éloigner du principe d'assurance et renforcer la redistribution risqueraient de diminuer sa popularité. Il est en outre extrêmement difficile de savoir si les solutions mentionnées augmenteraient réellement l'efficacité du système²¹.

²¹ Rapport à l'intention de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats «IDA FiSo 2 suite: L'efficience des assurances sociales et des modèles de couverture de base» (OFAS, 21.10.1998).

Relèvement ciblé des insuffisances et réexamen des prestations dépassées

Le Conseil fédéral constate que les impératifs financiers limitent fortement la marge de manœuvre. L'extension ciblée des prestations n'est possible qu'à deux conditions: qu'elle réponde à des besoins sociaux et qu'elle s'insère dans la consolidation de l'assurance sociale en question. Toutefois, des améliorations doivent rester envisageables si elles comblent d'importantes lacunes du système (p. ex. des prestations en cas de maternité) ou si elles se révèlent nécessaires au maintien des prestations (p. ex. augmentation des bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle [LPP] pour maintenir le niveau des rentes). En revanche, il existe aujourd'hui des prestations dont la justification ou l'ampleur sont devenues discutables en raison des changements sociaux et économiques (p. ex. les rentes de veuves de l'AVS dans leur forme actuelle).

Adaptation des prestations des assurances sociales aux nouveaux besoins sociaux

Le contexte des assurances sociales, de même que les besoins sociaux, sont en constante mutation. Un examen périodique des prestations allouées par ces assurances et, le cas échéant, leur adaptation se révèlent indispensables. Le Conseil fédéral entend prendre en considération ces nouvelles données par une adaptation des prestations. Cela peut signifier une extension de prestations, dans un cadre financier acceptable, ou une réduction des prestations dont la nécessité sociale n'est plus démontrée.

1.1.4.1.2 Financement

Consolidation financière et diversification du financement

Le Conseil fédéral tient la consolidation financière des assurances sociales pour un objectif prioritaire. En ce qui concerne le financement, il confirme sa préférence pour la combinaison de divers types de prélèvements (en particulier pourcentage du salaire, impôts), qui garantit une meilleure stabilité financière. Les recettes supplémentaires requises pour maintenir le niveau des prestations AVS/AI proviendront de préférence de la TVA, avec un recours éventuel à un futur impôt sur l'énergie. La compensation entre le montant très élevé du Fonds des APG et les dettes de l'AI (fin 2002, exprimé en pourcentage des dépenses annuelles: AI: -53 %; APG: +360 %) relève d'ailleurs du même ordre d'idées. Pour l'assurance-maladie, il convient d'examiner si l'actuel financement par des primes individuelles ne peut être aménagé de manière plus sociale.

1.1.4.1.3 Une gestion efficace et économique

Les assurances sociales doivent être administrées de façon efficace et économique. La Confédération doit y veiller, dans le cadre de ses compétences, et se limiter à prendre les dispositions organisationnelles qui sont dans l'intérêt des assurés et servent à garantir les ressources des assurances. Dans cet esprit, les projets de révisions futures mettront l'accent sur l'harmonisation matérielle des prestations entre les assurances sociales. Aujourd'hui, des prestations identiques sont allouées par différentes branches d'assurance, selon la nature du risque réalisé. Ainsi, par exem-

ple, des prestations médicales sont attribuées par une assurance différente (et à un autre tarif) selon que l'accident est survenu au travail, durant les loisirs ou au service militaire. De même, les prestations en remplacement d'un revenu (indemnités journalières) ne sont pas identiques si la personne active est dans l'incapacité de travailler en raison d'une maladie ou d'un accident. Les prestations versées pour les soins, actuellement financées de diverses manières (prestations individuelles et collectives, nombreuses assurances sociales, subventions des cantons et des communes, patients), posent un problème particulier qui s'accroîtra avec le vieillissement de la population. Cet éparpillement entre différents secteurs conduit à des problèmes de délimitation d'une part et, d'autre part, à des complications que les assurés ne sont généralement pas en mesure de surmonter et qui compromettent le bien-fondé du système par manque de transparence.

1.1.4.1.4 Décisions majeures par étapes et dans trois domaines

Il s'agit, compte tenu de ces lignes directrices, de définir rapidement un cadre pour les dix prochaines années sans perdre de vue l'évolution à long terme. Quant aux décisions susceptibles de modifier les prestations pour la décennie suivante, elles doivent être examinées avant 2010.

Les décisions seront prises séparément dans trois domaines: l'assurance-vieillesse-survivants et invalidité, l'assurance-maladie et enfin l'assurance-chômage, car ces trois branches ne fonctionnent pas selon le principe des vases communicants; cela signifie qu'il n'est pas possible d'utiliser des économies réalisées dans une de ces assurances (p. ex. dans l'assurance-maladie) pour absorber des dépenses supplémentaires enregistrées dans une autre assurance (p. ex. dans l'AVS). Dans l'assurance-vieillesse et survivants comme dans l'assurance-invalidité, deux objectifs sont prioritaires: d'une part la consolidation financière par des mesures touchant les prestations et le financement, d'autre part l'assouplissement de l'âge de la retraite selon des critères sociaux. Dans l'assurance-maladie, l'accent est mis sur une application du système actuel propre à maîtriser les coûts et sur le recours à des modifications législatives ponctuelles compatibles avec le système. Enfin, dans l'assurance-chômage, on s'efforce de prendre des mesures de rationalisation socialement supportables et de réaliser le potentiel d'économies.

1.1.4.2 Mise en œuvre dans chacune des assurances

1.1.4.2.1 Assurance-vieillesse et survivants (11^e révision de l'AVS)

1.1.4.2.1.1 Prestations

Du point de vue des prestations, la 11^e révision de l'AVS prévoit notamment:

- le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans (ch. 3.1.3.2)
- l'introduction d'une retraite à la carte à composante sociale (ch. 3.1.3.3)
- l'égalité de droit entre veuves et veufs (ch. 3.1.4)
- le ralentissement du rythme d'adaptation des rentes au renchérissement (ch. 3.1.5)

- la revalorisation annuelle des revenus déterminants (ch. 3.1.6)

Ces propositions figurent dans IDA FiSo 2 (ch. A, p. 20 et ss). N'ont pas été reprises, par contre, les modifications du niveau et de la formule de calcul des rentes mentionnées dans ce rapport. Si l'on se réfère aux modules de prestations d'IDA FiSo 2, ce projet se situe entre le module 1 (neutralité des coûts) et le module 2 (réduction symétrique). De fait, il en résultera une légère réduction des prestations.

Les mesures relatives aux prestations permettront de réaliser des économies estimées, dans l'AVS, à plus d'un milliard de francs, à l'issue de la période transitoire de 15 ans (cf. ch. 4).

On attend en outre de la révision de l'assurance AVS/AI facultative (également mentionnée dans IDA FiSo 2) des économies estimées à 117 millions de francs (selon le message du 28.4.99 concernant une modification de la LAVS [révision de l'assurance facultative]), à l'issue d'une période transitoire de 40 ans, ce qui équivaut à peu près aux prévisions d'IDA FiSo 2 (cf. p. 43, ch. A 5 1.1).

Adaptation des rentes selon l'indice mixte ou selon une dynamisation partielle

La proposition d'un changement de système pour fixer les rentes et les adapter à l'évolution économique a fait l'objet d'une analyse spéciale. Selon le droit en vigueur (art. 33^{ter} LAVS), le Conseil fédéral adapte régulièrement les rentes à l'évolution des salaires et des prix. L'ampleur de chaque adaptation dépend de l'évolution de l'indice mixte, qui équivaut à la moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice des prix. Selon ce procédé, les rentes en cours et les nouvelles rentes (soit les rentes allouées au moment de la retraite) sont traitées de la même façon. Cette méthode permet de faire profiter les bénéficiaires de rentes d'une augmentation réelle de rente en plus de la compensation du renchérissement. Ils participent ainsi, dans une certaine mesure, à l'accroissement de la productivité. Les nouvelles rentes, cependant, ne sont qu'à moitié adaptées à l'évolution des salaires réels déjà intervenue. Il en résulte une dégradation du taux de remplacement; la valeur des rentes AVS lors de la retraite diminue par rapport aux revenus réalisés antérieurement.

En raison de la situation financière de l'AVS, il a été suggéré de limiter l'adaptation des rentes en cours à la seule évolution des prix, voire, le cas échéant, de se référer à un indice des rentes spécialement conçu à cet effet. Une telle proposition implique de revoir aussi les modalités de fixation des nouvelles rentes. La méthode d'adaptation dit de *dynamisation partielle* constituerait le pendant logique à l'adaptation selon l'indice mixte. Elle consiste à fixer la nouvelle rente selon le niveau actuel des salaires, puis à n'adapter les rentes en cours qu'au seul renchérissement intervenu. Le passage de l'indice mixte à la dynamisation partielle est porteur d'économies. Tous les bénéficiaires de rentes seraient touchés par ces adaptations plus faibles des rentes AVS en cours. Alors qu'au début le potentiel d'économies de la dynamisation partielle est relativement modeste, cette mesure permettrait de réaliser des économies annuelles de 600 à 800 millions de francs durant la période de 2009 à 2021, ce qui correspondrait à 2 à 3 pour mille de TVA. Ces économies ne sont toutefois que passagères. En effet, les nouvelles rentes sont calculées en fonction du niveau actuel des salaires: c'est un facteur dont l'importance croît avec le temps. Ainsi, en 2025, les coûts engendrés par la dynamisation partielle rejoindraient à peu près ceux induits par l'indice mixte.

Un changement de système présenterait cependant de sérieux désavantages:

- la dynamisation partielle suppose un traitement distinct des nouvelles rentes et des rentes en cours, ce qui conduit à une multiplicité des rentes. Chaque année, la nouvelle classe d'âge de rentiers disposerait de son propre indice. En partant de l'hypothèse d'une rente minimale de 1090 francs en l'an 2004 et d'une évolution des salaires réels de 1 % par an, la dynamisation partielle aboutirait au résultat suivant: 20 ans plus tard, les bénéficiaires d'une rente minimale âgés de plus de 85 ans toucheraient une rente inchangée de 1090 francs, alors que les nouveaux rentiers âgés de 65 ans percevraient environ 1330 francs. Le système des rentes perdrait toute transparence et, comparé au système de l'indice mixte qui fixe les rentes minimales pour tous les rentiers à 1210 francs, créerait de sérieuses difficultés d'application et de gestion.
- Enfin, il ne faut pas oublier que les rentes de la prévoyance professionnelle ne sont généralement pas complètement indexées à l'évolution des prix. L'adaptation des rentes AVS en cours compense partiellement cette situation, grâce à l'indice mixte. Cette fonction compensatoire serait supprimée si on passait à la dynamisation partielle.

1.1.4.2.1.2 Financement

Dans l'AVS et l'AI, les besoins financiers supplémentaires doivent être couverts très partiellement par des *mesures correctrices compensatoires dans le domaine des cotisations*, touchant les indépendants et les rentiers qui exercent une activité lucrative.

En ce qui concerne l'AVS, pour couvrir les besoins supplémentaires avérés de 1,2 % concernant la période s'étendant de 2000 à 2010 et combler les lacunes de financement qui apparaîtront dès 2000 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la 11^e révision AVS, le Conseil fédéral propose un relèvement progressif de la TVA. La hausse prévue est de 0,5 % à partir de 2003 et de 1 % supplémentaire à partir de 2006. Au cas où le peuple rejetterait le second relèvement de la TVA, qui sera vraisemblablement nécessaire dès 2006, le législateur doit pouvoir opérer, dans le domaine des prestations, certaines corrections quant à l'adaptation des rentes.

Même si, pour couvrir les besoins supplémentaires de l'AVS, le relèvement de la TVA paraît être la mesure la plus réaliste, le recours à d'autres sources financières (p. ex. l'impôt sur l'énergie) n'est pas exclu.

1.1.4.2.2 Assurance-invalidité (4^e révision de l'AI)

1.1.4.2.2.1 Prestations

La 4^e révision de l'assurance-invalidité (AI) doit permettre de réaliser des économies socialement supportables concernant les prestations et combler de manière ciblée des lacunes précises.

Le 25 juin 1997, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la 1^{re} partie de la 4^e révision de l'AI (FF 1997 IV 141). Cette révision prévoyait, outre des mesures relatives à un financement additionnel, des mesures en vue d'une réduction et d'une maîtrise des dépenses.

La 1^{re} partie de la 4^e révision de l'AI a été refusée en votation populaire le 13 juin 1999. La suppression du quart de rente ayant été le principal motif du référendum et du rejet du projet, il est prévu au stade actuel de reprendre les mesures de la 1^{re} partie, à l'exception de la suppression du quart de rente, et de faire une révision en «paquet», réunissant les mesures reprises et d'autres mesures de la 2^e partie. Ce «paquet» de mesures pourrait entrer en vigueur au début de 2003. Une procédure de consultation portant sur l'avant-projet devrait avoir lieu au cours de l'année 2000. Les mesures suivantes sont proposées:

Certaines mesures étudiées dans le rapport IDA FiSo 2 doivent être réalisées (suppression de la rente complémentaire, introduction d'une allocation d'assistance), d'autres abandonnées (suppression du quart de rente, amélioration des rentes pour les cas d'infirmité congénitale ou d'invalidité précoce). Les rentes pour cas de rigueur doivent par ailleurs être transférées dans le système des prestations complémentaires, des services médicaux régionaux doivent être créés et le système d'indemnités journalières de l'AI doit être revu.

Suppression de la rente complémentaire: la mesure d'économie, qui n'a pratiquement pas été remise en cause lorsque la 1^{re} partie de la 4^e révision de l'AI a été discutée, est reprise dans l'avant-projet. Cela représente à long terme pour l'AI des économies de près de 235 millions de francs par année. Pour les PC par contre, la mesure engendre des dépenses supplémentaires annuelles de 18 millions de francs.

Examen de l'introduction d'une allocation d'assistance: cette allocation constitue la seule amélioration en matière de prestations étudiée dans le cadre de la 4^e révision de l'AI. L'introduction de l'allocation d'assistance doit permettre d'offrir une prestation unique servant au défraiement des coûts liés aux soins et à l'assistance. Ce qui est prévu n'est pas un concept entièrement nouveau, mais une mise au net du système en vigueur. Les améliorations suivantes sont visées.

- Les inégalités de traitement en matière de prestations pour les soins et l'assistance, liées à l'existence ou non d'infirmités congénitales, dont sont victimes les enfants et les jeunes, doivent être supprimées.
- L'allocation d'assistance doit aussi être versée aux handicapés psychiques et aux handicapés mentaux légers.
- Les montants doivent être relevés pour les personnes qui ne vivent pas en institution.
- L'allocation d'assistance doit par ailleurs être conçue comme un droit.

Transfert des rentes pour cas de rigueur de l'AI dans le système des prestations complémentaires: la proposition de transférer dans le système des PC les actuelles rentes pour cas de rigueur de l'AI (c'est-à-dire les demi-rentes AI versées lorsque le taux d'invalidité est de 40 à 50 % et qu'il y a un cas de rigueur économique) doit être maintenue. Le transfert dans le système des PC des rentes pour cas de rigueur entraîne un transfert de charges d'environ 10 millions de francs par an de l'AI aux PC.

Révision du système des indemnités journalières de l'AI: jusqu'ici, les indemnités journalières de l'AI étaient calculées sur les mêmes bases que les allocations pour perte de gain. Le mode de calcul des APG a été foncièrement modifié lors de la 6^e révision des APG qui a été adoptée. Dans le cadre de la 4^e révision de l'AI, il faut donc développer un système particulier d'indemnités journalières qui ne soit pas lié à l'état civil et n'occasionne pas de frais supplémentaires.

Abandon de la *suppression du quart de rente*.

Amélioration des rentes pour les cas d'infirmité congénitale ou d'invalidité précoce: la 4^e révision de l'AI renonce à une amélioration des rentes pour les cas d'infirmité congénitale ou d'invalidité précoce. Une augmentation des rentes allouées à ces handicapés n'améliorerait guère leur situation. En général, ces personnes touchent des PC. Un relèvement de la rente entraînerait dans ces cas une diminution équivalente ou une suppression des PC, si bien qu'en fin de compte le montant disponible resterait à peu près inchangé. Cette mesure déchargerait en premier lieu les cantons qui pourraient réaliser des économies dans le domaine des PC.

1.1.4.2.2 Financement

Au début de 1998, une première mesure d'ordre financier a déjà été mise en pratique dans l'assurance-invalidité. Le transfert de 2,2 milliards de francs du Fonds de compensation du régime des APG sur le compte du Fonds de compensation de l'AVS a alors permis de régler les dettes de l'AI. L'opération n'a cependant pas encore abouti à l'objectif fixé: un financement équilibré de l'AI à moyen et à long terme.

Etant donné les besoins supplémentaires de l'AI, qui correspondent à 0,6 % de TVA durant la période allant de 2000 à 2010, le recours à des sources de financement supplémentaires est inévitable pour combler les lacunes qui apparaîtront jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision. Il faudra 1 % de TVA à cette fin à partir de l'année 2003. Au surplus, un transfert de 1,5 milliard de francs doit être opéré du Fonds APG afin de réaliser au plus vite la consolidation financière de l'AI. Lorsque le désendettement de l'AI sera achevé, le supplément de TVA qui avait été affecté à cette opération sera réduit en conséquence. Selon les prévisions actuelles sur les changements qui devraient intervenir dans le compte en capital de l'AI, l'abaissement du taux de la TVA qui pourrait en résulter à partir de 2010 serait minime, de l'ordre d'un pour-mille.

1.1.4.2.3 Exécution

L'introduction d'un service médical régional promet de bons résultats. Cette proposition de révision vise essentiellement à harmoniser les bases médicales nécessaires au processus de décision de l'AI (en particulier dans le domaine des rentes). Elle devrait aussi permettre de traiter les demandes de rentes de manière aussi uniforme que possible dans toute la Suisse, en améliorant la qualité et la rapidité de cette opération. Les services médicaux régionaux devraient remplacer les actuels médecins des offices AI. Selon une estimation approximative, il devrait en coûter à l'AI, par rapport à aujourd'hui, entre 15 et 20 millions de francs supplémentaires par année. Quant aux économies sur les prestations que permettra une amélioration de la qualité des examens médicaux, la question reste ouverte.

1.1.4.2.3 Prévoyance professionnelle (1^{re} révision de la LPP)

1.1.4.2.3.1 Prestations

La 1^{re} révision de l'AVS et la 1^{re} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) sont soumises simultanément au Parlement. Il s'imposait en effet de régler uniformément dans les 1^{er} et 2^e piliers la question essentielle de la prévoyance-vieillesse, à savoir la fixation de l'âge ordinaire de la retraite pour les femmes et les hommes et l'introduction de la retraite à la carte.

Les quatre paramètres de prestations pour le 2^e pilier retenus par le groupe de travail interdépartemental IDA FiSo 2 serviront à illustrer la direction prise (réglementation de l'âge de la retraite; niveau et formule des rentes; adaptation des rentes et rente de veuve et de veuf):

Réglementation de l'âge de la retraite: d'après IDA FiSo 2, elle suppose une coordination avec l'AVS, soit un relèvement de l'âge de la retraite des femmes, avec amélioration de l'objectif des rentes des femmes de 34,5 % à 36 % du dernier salaire coordonné et l'introduction de la retraite à la carte. Cet objectif a été retenu dans la révision: l'âge de la retraite des hommes et des femmes est fixé à 65 ans, les femmes voyant leur âge de retraite augmenter progressivement dans la LPP comme à l'issue de la 10^e révision de la LAVS. La retraite à la carte est introduite dans la LPP: anticipation de la rente avec variantes et réduction actuarielle des prestations et ajournement de celle-ci (voir ch. 3.1.3 du présent message).

Niveau des rentes dans la LPP: l'augmentation de l'espérance de vie rend nécessaire un abaissement du taux de conversion. Cet abaissement s'accompagne de mesures visant à freiner la baisse du niveau des rentes. Dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, l'abaissement du taux de conversion de 7,2 % à 6,65 % est prévu avec des mesures d'accompagnement. Celles-ci consistent en un échelonnement dans le temps et dans l'augmentation du taux de bonification de l'avoir de vieillesse (cf. ch. 22 du message relatif à la 1^{re} révision de la LPP; ci-après: message LPP).

Mesures spéciales en faveur des bas revenus et des assurés travaillant à temps partiel: ces mesures prévues par IDA FiSo 2 ne sont pas reprises (cf. ch. 181 et 182 du message LPP).

L'adaptation des rentes au renchérissement peut, selon le rapport IDA FiSo 2, être soit partielle, soit intégrale. Ce paramètre a été repris dans la révision en ce sens que les institutions de prévoyance devront adapter les prestations en fonction de leurs possibilités financières (cf. ch. 26 du message LPP).

Les *rentes de veuve et de veuf* dans la LPP doivent être octroyées à des conditions identiques: La 1^{re} révision LPP (cf. ch. 231 du message LPP), qui vise à introduire des rentes de veuf aux mêmes conditions que les rentes de veuves, suit ici IDA FiSo 2.

Mis à part les données mentionnées dans le rapport IDA FiSo 2, la 1^{re} révision de la LPP propose d'introduire le quart de rente d'invalidité dans la LPP (cf. ch. 232 du message LPP).

1.1.4.2.3.2 Financement

Les coûts supplémentaires résultent en premier lieu des mesures d'accompagnement visant à maintenir le niveau des rentes malgré l'abaissement du taux de conversion. Or le relèvement des bonifications de vieillesse devrait permettre de les couvrir. L'abandon des mesures extraordinaires permettra par ailleurs de réaliser des économies (cf. ch. 24 du message LPP).

1.1.4.2.3.3 Exécution

La 1^{re} révision de la LPP se propose également d'améliorer le système de la prévoyance professionnelle et son application (cf. ch. 27 du message LPP). Les changements préconisés sont des mesures visant à améliorer l'affiliation à l'assurance et la surveillance, une adaptation aux faits réels des prescriptions en matière de liquidation totale ou partielle et une amélioration de la situation juridique des assurés.

1.1.4.2.4 Assurance-maladie (1^{re} révision partielle de la LAMal)

1.1.4.2.4.1 Prestations

La phase d'adaptation qui a suivi l'entrée en vigueur de la LAMal est pour l'essentiel terminée. Cette phase devait permettre de combler un certain nombre de lacunes dans le domaine des prestations. A l'avenir, il devrait y avoir très peu de nouveautés. Toutefois, il sera toujours nécessaire de tenir compte de l'évolution des méthodes de diagnostic et de traitement. Il n'est en effet pas possible de fournir à l'ensemble de la population des soins médicaux de qualité, tenant compte des derniers acquis de la science, sans adapter les prestations en conséquence. Il faudra par conséquent continuer à rembourser les prestations médicales fournies par les médecins, par les chiropraticiens ou plus généralement par les personnes chargées de prodiguer des soins. Il est impossible de renoncer à prendre en charge toute nouvelle prestation. Un tel renoncement ne serait pas non plus opportun, dans la mesure où la loi sur l'assurance-maladie ne peut pas s'opposer à ce que des soins de qualité soient dispensés aux assurés.

1.1.4.2.4.2 Maîtrise des coûts

Les travaux du groupe de travail interdépartemental IDA FiSo ont montré que l'assurance-maladie sera la branche des assurances sociales qui enregistrera l'augmentation des coûts la plus prononcée au cas où aucune mesure correctrice efficace n'est prise. Les mesures suivantes devraient avoir un impact positif sur les coûts s'ajoutant aux effets des autres mesures déjà en vigueur:

La réduction des surcapacités dans le secteur hospitalier: les cantons avaient jusqu'au 1^{er} janvier 1998 pour établir une planification hospitalière répondant aux besoins et des listes d'hôpitaux. Selon les cantons, les planifications hospitalières visent l'horizon 2000, 2005 ou 2010. Les mesures introduites pour réduire les surcapacités n'ont donc pas encore déployé tous leurs effets.

Les nouveaux modèles d'assurance: le nombre d'assurés qui optent pour de nouveaux modèles d'assurance est en constante augmentation. Il est cependant encore trop tôt pour mesurer l'impact de ce changement sur les coûts.

Les mesures dans le domaine des tarifs: le message du 21 septembre 1998 concernant l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie et la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance maladie (FF 1999 727) prévoit qu'en cas de manque de transparence des coûts dans le domaine des services d'aide et de soins à domicile ou celui des établissements médico-sociaux, il y a lieu d'édicter des tarifs cadres. La mesure vise à rendre durables les effets positifs sur les coûts de la réglementation de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS; RS 832.112.31) déjà existante.

Le Conseil fédéral a par ailleurs proposé, dans la 1^{re} révision partielle de la LAMal, d'accorder aux cantons la compétence d'introduire un budget global pour les prestations ambulatoires et semi-hospitalières. Le Parlement a toutefois préféré que cette proposition soit traitée dans le cadre de la 2^e partie de la 1^{re} révision partielle.

La structure tarifaire uniforme dans le domaine des prestations ambulatoires des médecins: l'art. 43, al. 5, LAMal prévoit que les tarifs à la prestation se fondent sur une structure tarifaire uniforme. Dans le domaine tarifaire le plus important, celui des tarifs des médecins, une introduction partielle devrait avoir lieu en 2000. L'introduction de la nouvelle structure tarifaire devant être financièrement neutre, la mesure ne devrait pas avoir d'impact positif sur les coûts à court terme. A moyen et à long terme cependant, en favorisant la transparence et en revalorisant les actes médicaux à caractère intellectuel et la relation avec le patient, par rapport aux prestations techniques, la nouvelle réglementation devrait avoir un impact tendanciellement positif sur les coûts.

Les mesures dans le domaine des médicaments: le message sur la 1^{re} révision partielle de la LAMal prévoit que les pharmaciens pourront remplacer les préparations originales prescrites par des génériques plus avantageux, sauf contre-indication expresse du médecin. De plus, la nouvelle loi sur les agents thérapeutiques devrait permettre, à certaines conditions, les importations parallèles de médicaments, ce qui entraînerait un abaissement partiel des prix de vente en Suisse. Les économies découlant de cette mesure ne peuvent être chiffrées.

Le Conseil fédéral prévoit que les mesures prises jusqu'ici permettront de ramener la hausse des coûts liée aux progrès de la médecine, facteur s'ajoutant à l'évolution démographique et salariale, à 2 % de 2000 à 2003, à 1,2 % de 2004 à 2010 et à 0,5 % à partir de 2011. Il faudrait toutefois revoir cette estimation si le peuple suisse acceptait l'une ou l'autre des initiatives «Pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier», «La santé à un prix abordable» et «Pour des coûts hospitaliers moins élevés». En effet, si les deux premières initiatives citées tendent à augmenter les charges de l'assurance-maladie, la troisième se traduirait par un déplacement des coûts vers les assurés, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. L'analyse des effets prévue à l'art. 32 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102) et les données collectées dans les statistiques officielles montreront, le moment venu, si les mesures adoptées contribuent suffisamment à réduire les coûts ou s'il y a lieu d'opter pour des mesures plus radicales.

1.1.4.2.4.3 Financement

La question du financement au moyen des primes d'assurance-maladie est fondamentale pour la couverture des besoins financiers supplémentaires de l'assurance-maladie (lesquels ont été transposés plus haut en points de TVA afin de constituer une base de comparaison commune à toutes les assurances sociales). Déposée par le parti socialiste suisse, l'initiative «La santé à un prix abordable» traite précisément des limites sociales et politiques du système de primes par tête, contesté depuis des années. Le débat sur le réaménagement du mode de financement est ainsi lancé. On étudie également la possibilité de réinjecter des fonds fédéraux ou cantonaux dans l'assurance-maladie.

1.1.4.2.5 Assurance-chômage (3^e révision de la LACI)

1.1.4.2.5.1 Prestations

La révision de la LACI aura lieu durant la législature 1999–2003. Toutefois, quelques mesures portant sur les prestations et sur le financement ont déjà été prises dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales. Sur le plan des prestations, les mesures²² suivantes ont déjà été mises en œuvre ou entreront très prochainement en vigueur. Le potentiel d'économies ainsi dégagé est estimé à 215 millions de francs par an.

- Réduction de la durée maximale du droit aux indemnités (de 520 à 260 jours; 1^{er} septembre 1999) s'appliquant aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation ou à celles qui reprennent une activité lucrative après une période consacrée à l'éducation des enfants.
- Réduction (de six à quatre mois; 1^{er} septembre 1999) de la durée des prestations en cas d'insolvabilité.
- Nouvelle réglementation de la limite de «surindemnisation» en cas de retraite anticipée non volontaire (d'un maximum de 90 % à 70 ou 80 % du dernier gain assuré (1^{er} septembre 1999).
- Passage du système de salaire à celui d'indemnités journalières dans les programmes d'emploi temporaire (1^{er} janvier 2000).
- Réduction (de 10 %; 1^{er} juillet 1999) des taux de subvention pour les «mesures de marché du travail».

Quelques-unes des mesures citées dans le rapport IDA FiSo 2 sont encore en suspens, essentiellement parce que leurs incidences effectives sur les finances de l'assurance-chômage sont incertaines. Il s'agit des mesures suivantes: aménagement dégressif des indemnités journalières, réduction des indemnités en cas de réductions de l'horaire de travail, suppression des indemnités en cas d'intempéries et enfin réduction de la durée maximale du droit aux indemnités²³. La pertinence de ces mesures sera réexaminée à l'occasion de la prochaine révision partielle de la LACI. Par ailleurs, les mesures introduites par la deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage visant une réinsertion rapide et durable des chômeurs dans la vie active

²² cf. chap. B 6 à B 10 du rapport IDA FiSo 2.

²³ cf. chap. B 2 à B 5 du rapport IDA FiSo 2.

(création de centres régionaux de placement [CRP] et de services cantonaux spécifiques)²⁴ peuvent encore être analysées.

1.1.4.2.5.2 Financement

S'agissant du *financement* de l'AC, l'entrée en vigueur du programme de stabilisation au 1^{er} janvier 2000 permettra de maintenir jusqu'en 2003 le taux de cotisation à 3 % , de relever le plafond du gain assuré de 97 200 à 106 800 francs, et de prélever une cotisation de 2 % sur les parts de salaire entre 106 800 et 267 000 francs²⁵. Les recettes supplémentaires de ces trois mesures sont estimées à 2,1 milliards de francs.

1.2 Nécessité et buts de la 11^e révision de l'AVS

1.2.1 Aperçu

La 11^e révision de l'AVS a pour objectif de répondre aux défis démographiques auxquels la prévoyance vieillesse du 1^{er} pilier devra faire face durant les prochaines décennies. Parallèlement, il est prévu de procéder à des adaptations ciblées sous l'angle de la politique sociale afin que l'AVS demeure le principal pilier de la sécurité sociale en Suisse et conserve les caractéristiques qui ont favorisé son acceptation générale: l'AVS est une assurance populaire, reposant sur la solidarité.

La 11^e révision de l'AVS poursuit donc un double objectif. En premier lieu, il est indispensable de *consolider les bases du financement* de l'AVS, à moyen et à long terme, par des mesures visant à augmenter les recettes (financement supplémentaire, mesures dans le secteur des cotisations) et par des mesures touchant les prestations (âge de la retraite, restrictions à la rente de veuve, ralentissement du rythme d'adaptation des rentes). En second lieu, cette révision doit *introduire un régime de retraite à la carte* répondant à des aspirations sociales.

Pour ce qui touche aux recettes, la nouveauté majeure réside dans le système de financement axé sur l'évolution à long terme de l'AVS. Celle-ci est marquée pour l'essentiel par le vieillissement croissant de la population. On ne peut exclure que ce vieillissement induise une diminution de la population active, avec, en corrélation, une réduction des recettes issues des cotisations. Il s'agit donc de ne pas imposer maintenant à l'économie le poids supplémentaire que représenterait une hausse des charges salariales. Il est dès lors indiqué d'envisager le financement de l'AVS à long terme par un recours accru aux impôts indirects.

Les propositions de révision couvrent une période allant jusqu'en 2010, qui correspond à la période d'observation du rapport IDA FiSo 2. Le Conseil fédéral n'ignore pas que le vieillissement de la population perdurera au-delà de ce terme. Toutefois, comme toute évaluation à long terme du développement économique est entachée d'incertitude, des propositions concrètes de financement ne seront esquissées que

²⁴ Rapport du 21.4.1999 relatif à l'examen de la motion du conseiller national Bonny sur la réorganisation de l'assurance-chômage.

²⁵ Jusqu'à l'entrée en vigueur du programme de stabilisation, les mesures de financement ont été réglées par un arrêté fédéral urgent (taux de cotisation de 3 % sur les salaires jusqu'à 97 200 francs et prélèvement de 1 % sur les parts de salaire entre 97 200 et 243 000 francs).

jusqu'en l'an 2010. A cette date, il y aura lieu de concevoir et de mettre en oeuvre d'autres mesures, en fonction de données actualisées.

Outre le relèvement de la TVA, la 11^e révision de l'AVS prévoit diverses mesures dans le secteur des cotisations, destinées à renforcer le principe de la solidarité; le taux de cotisations des indépendants, plus bas, sera majoré et se rapprochera de celui des salariés, les limites de revenus du barème dégressif applicable au calcul des cotisations dues par les indépendants seront gelées et la franchise dont peuvent se prévaloir les retraités encore actifs sera également supprimée.

Pour consolider la situation financière de l'AI aussi rapidement que possible, un transfert de 1,5 milliard de francs sera effectué du Fonds de compensation des APG en faveur de l'AI.

Par ailleurs, des économies seront réalisées sur les dépenses, avec les nouvelles réglementations sur l'âge de la retraite, sur la rente de veuve et sur le ralentissement du rythme d'adaptation des rentes.

En ce qui concerne l'âge de la retraite, il s'agit d'uniformiser cet âge pour les femmes et pour les hommes. Cet alignement sera conjugué à un assouplissement de l'âge de la retraite acceptable du point de vue social. L'âge ordinaire de la retraite, sur la base duquel sont définies les conditions d'assouplissement prévues dans le régime de retraite à la carte, devrait, compte tenu de l'évolution démographique, être fixé à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes.

La 10^e révision de l'AVS a introduit la rente de veuf. Cette rente est cependant soumise à des conditions nettement plus restrictives que la rente de veuve. Avec l'âge de la retraite, cette réglementation constitue la dernière inégalité entre femmes et hommes dans l'AVS. Ces différences doivent être levées dans la 11^e révision de l'AVS, car la situation des femmes s'est améliorée sur de nombreux points, même si l'égalité des chances n'est pas encore réalisée partout. On peut donc adapter les conditions d'octroi de la rente de veuve à celles de la rente de veuf, tout en assortissant cette adaptation d'une réglementation transitoire différente.

La 11^e révision de l'AVS a pour second objectif l'introduction d'une retraite à la carte à composante sociale.

L'évolution sociale et économique exige un assouplissement de l'âge de la retraite à des conditions socialement acceptables. On observe actuellement une diversification et une individualisation des styles de vie. A cet égard, il y a lieu de concéder aux assurés des facilités pour qu'ils puissent mieux planifier leur retraite, en leur laissant la possibilité de fixer librement l'âge de leur retraite ou de prendre une retraite partielle. D'autre part, surtout en cas de récession économique ou en cas d'une offre trop abondante de forces de travail, les astreintes de la vie professionnelle et les restructurations d'entreprises peuvent obliger les travailleurs à mettre un terme à leur activité avant 65 ans. L'assouplissement des modalités du départ à la retraite permettrait aux intéressés d'opter pour une solution adaptée à leurs besoins.

Il sera examiné, dans le cadre de l'affectation éventuelle d'une partie des réserves d'or excédentaires, si les répercussions sociales des dispositions sur l'âge de la retraite flexible et sur le droit à la rente de veuve peuvent être atténuées.

Les mesures proposées contribuent à la consolidation du financement de l'AVS à moyen terme d'une part et au maintien du niveau des prestations d'autre part, celles-ci étant cependant adaptées aux réalités sociales et économiques actuelles. Ces buts

sont atteints par la combinaison de mesures financières, de mesures d'économies et d'améliorations ciblées.

Par ailleurs, le transfert de capitaux du Fonds APG à l'AI devrait permettre à cette assurance d'améliorer sa situation financière.

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

La 10^e révision de l'AVS est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997²⁶. Elle a remplacé la rente pour couple par un système de rentes indépendant de l'état civil. Elle a permis également, avec l'adoption des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, de tenir compte désormais, pour le calcul des rentes, d'activités socialement importantes, mais non rémunérées. En outre, la rente de veuf a été introduite, à des conditions plus restrictives que la rente de veuve toutefois. Ces mesures ont sensiblement fait avancer l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Une modification de la formule des rentes a également profité aux personnes disposant d'un revenu modeste. Enfin, la 10^e révision de l'AVS a ouvert la possibilité d'anticiper le versement de la rente de vieillesse, même si cette possibilité reste limitée à deux ans et demeure subordonnée à une réduction actuarielle de la rente.

Le nouveau système de rente donne aujourd'hui toute satisfaction. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir d'importantes modifications législatives concernant les prestations. En revanche, il faut constater que l'anticipation de la rente n'a pas rencontré le succès que l'on attendait²⁷. Cela est sans doute dû au fait que cette possibilité se trouve encore dans une phase initiale. On ne saurait néanmoins cacher que l'importance de la réduction actuarielle de rente retient de nombreux intéressés et que le recours aux prestations complémentaires n'est pas un correctif suffisant.

La 11^e révision de l'AVS est ainsi appelée à mettre l'accent sur les prestations, en instituant une retraite à la carte à des conditions socialement acceptables et en uniformisant les droits des femmes et des hommes dans tous les domaines de l'AVS.

1.2.3 Initiatives populaires pendantes

Concernant l'âge de la retraite à inscrire dans l'AVS, trois initiatives populaires fédérales sont encore pendantes²⁸.

Le 13 mai 1996, un comité d'initiative de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE) a déposé l'initiative «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes». Un comité d'initiative du Parti écologiste suisse (PES) a, en outre, déposé, le 22 mai 1996, l'initiative populaire «pour une retraite à la carte dès

²⁶ La nouvelle formule de rentes a été introduite le 1.1.1993 et les bonifications pour tâches éducatives en faveur des femmes divorcées le 1.1.1994.

²⁷ Seulement 4 % des hommes de 64 ans ont anticipé leur rente en 1997 et 8 % en 1998.

²⁸ Une initiative «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» avait été déposée le 21.6.1995. Elle visait à annuler toutes les dispositions de la 10^e révision de l'AVS se rapportant au relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans. Cette initiative dite «initiative de rattrapage», lancée par un comité d'initiative regroupant l'Union syndicale suisse (USS) et la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC), a été rejetée par le peuple et les cantons le 27.9.1998.

62 ans tant pour les femmes que pour les hommes». Ces deux initiatives ont pratiquement le même objectif; elles visent un assouplissement de l'âge de la retraite dans l'AVS par l'introduction, à partir de 62 ans, d'une rente versée à condition que le bénéficiaire renonce totalement ou partiellement à exercer une activité lucrative. Dans son message du 15 décembre 1997 (FF 1998 965), le Conseil fédéral propose de soumettre les deux initiatives au vote du peuple et des cantons en recommandant leur rejet et sans leur opposer de contre-projet. Le Conseil fédéral a néanmoins laissé entrevoir que les demandes formulées dans ces initiatives seraient reprises et examinées lors de la 11^e révision de l'AVS. Les débats parlementaires concernant ces deux initiatives ont eu lieu en 1998. Par son vote final du 18 décembre 1998, l'Assemblée fédérale a décidé de recommander au peuple et aux cantons de rejeter ces initiatives (FF 1999 229).

La troisième initiative populaire en rapport avec ce sujet, soit l'initiative du 22 mai 1996 «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!», a, elle aussi, été déposée par le PES. Cette initiative propose l'introduction d'une taxe sur l'énergie pour financer partiellement ou complètement les assurances sociales; le produit de cette taxe couvrirait les coûts supplémentaires engendrés par l'abaissement de l'âge de la retraite et réduirait, en outre, les charges sociales supportées par les assurés et les employeurs. Le Conseil fédéral, dans son message du 13 mai 1998 (FF 1998 3637), a également proposé de soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons tout en recommandant son rejet. Cette initiative est actuellement examinée par les Chambres.

1.2.4 Arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI

Pour obvier en temps utile aux effets de l'évolution démographique sur l'AVS (l'AI y est également sensible), le Conseil fédéral, par son message du 1^{er} mai 1997 (FF 1997 III 681), avait invité le Parlement à faire usage de la compétence prévue à l'art 41^{er}, al. 3, de la constitution fédérale, qui l'habilite à relever le taux de la TVA d'un point au plus, lorsque le financement de l'AVS/AI n'est plus garanti en raison de la structure des âges. L'Assemblée fédérale a adopté cette proposition lors du vote final du 20 mars 1998, ainsi que l'arrêté fédéral correspondant (RO 1998 1803; RS 641.203). Le relèvement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

Conformément à ces dispositions, le taux ordinaire de la taxe a été relevé d'un pour cent, le taux réduit de 0,3 % et le taux spécial pour les prestations d'hébergement de 0,5 %. Le produit du relèvement des taux de la TVA est destiné principalement à l'AVS. Néanmoins, 17 % de ce produit seront accordés à la Confédération pour financer sa participation à l'ensemble des dépenses de l'AVS, participation toujours plus conséquente en raison de l'évolution démographique.

1.2.5 Interventions parlementaires

Nous proposons de classer treize interventions relevant du domaine de l'AVS. Deux d'entre elles ont pour objet la garantie du financement de l'AVS à long terme (motion Schiesser, du 5.10.1995, «AVS, financement à long terme», 95.3534, et motion du groupe radical-démocratique, du 2.2.1995, «11^e révision de l'AVS»,

95.3048). Les propositions de la 11^e révision de l'AVS recourent largement ces interventions (cf. ch. 3.1.1 et 3.1.2). De même, il est tenu compte au ch. 3.1.5 de la motion du 6 novembre 1998 de la Commission «Programme de stabilisation CN» (98.059) «Adaptation des rentes de l'AVS», 98.3524, qui est en rapport avec la situation financière de l'AVS.

La motion de la Commission du Conseil des Etats, du 24 mai 1994, «10^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite» (94.3175), invite le Conseil fédéral à entreprendre sans retard les travaux de la 11^e révision, en tenant compte de la structure démographique de la population et en harmonisant l'âge de la retraite pour les femmes et les hommes. Le but de cette motion est atteint par la 11^e révision de l'AVS.

Le dispositif de retraite à la carte tiendra compte des motions Ducrot, du 23 janvier 1998, «AVS et activité lucrative. Modification de l'art. 21 LAVS», 98.3036, et «Retraite anticipée. Modification de l'art. 40 LAVS», 98.3037.

Le postulat Epiney du 28 avril 1998 «Suppression de la franchise aux rentiers relativement aisés», 98.3167, est rempli, puisque la franchise est complètement supprimée (cf. ch. 3.1.7.4).

Les requêtes du postulat Vollmer, du 31 mai 1994, «Cotisations AVS et prestations d'assurance selon la loi sur l'assurance-accidents (LAA)», 94.3183, et du postulat Ziegler, du 17 mars 1986, «Prestations pécuniaires des assurances sociales. Assujettissement à l'AVS», 86.362, sont prises en considération au ch. 3.2.1.1. Il est également tenu compte du postulat David du 16 décembre 1998 «Revenus provenant d'une activité lucrative exercée à titre accessoire. Cotisations AVS», 98.3599, (modification de l'art. 8 LAVS).

Quant aux postulats Vermot «AVS. Possibilités de rachat des années de cotisations manquantes», 97.3065, et Baumann Stéphanie «Augmentation de la rente AVS versée aux personnes seules», 97.3571, ils sont traités aux ch. 3.3.2 et 3.3.3. Le postulat Widmer du 25 juin 1998 «Bonification pour le travail social bénévole», 98.3308, est abordé au chiffre 3.3.5. Ces trois postulats – qui ont fait l'objet d'un examen – peuvent être aussi classés, quand bien même ils ne sont pas réalisés.

Dans le cadre de la prévoyance professionnelle, nous vous suggérons de classer trois motions.

Les exigences de l'égalité des droits entre l'homme et la femme (Postulat Camenzind du 10 juin 1987; cf. ch. 3.1.3.2.2) sont remplies. Cela concerne l'âge de la retraite. L'égalité de traitement entre veuves et veufs est prévue dans la 1^{re} révision de la LPP. La possibilité de verser aux femmes qui se marient leur avoir en espèces a été supprimée par l'adoption de la loi sur le libre passage entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Il est prévu de rendre obligatoire la retraite à la carte (cf. ch. 3.1.3.4). Les autres mesures envisagées (Postulat Hochreutener du 26 juin 1998, 98.3336, concernant l'avancement du processus d'épargne; Postulat Basler du 23 juin 1988, 88.549, concernant une rente-pont dans le cadre de la procédure de capitalisation) ont été examinées. Ces postulats doivent être classés, quand bien même ils n'ont pu être réalisés.

1.3 Travaux préliminaires

1.3.1 Projets de recherche

Dans le cadre des travaux préliminaires, ont été délivrés trois mandats pour des projets de recherche; tous concernaient des sujets importants liés à l'évolution de l'AVS. Premièrement, quelle sera l'évolution de la proportion de personnes exerçant une activité lucrative par rapport à la population totale (taux d'activité) et du pourcentage du revenu national versé sous forme de salaires (part relative des salaires dans le revenu national)? Deuxièmement, dans les systèmes d'assurance étrangers, de quelle manière sont fixées les rentes au moment de la retraite et comment ces rentes sont-elles adaptées à l'évolution économique? Troisièmement, quels sont les effets d'une modification de l'âge de la retraite sur les autres assurances sociales et sur l'aide sociale, le budget de l'Etat et les différents marchés?

1.3.1.1 Perspectives du développement du taux d'activité et de la part relative des salaires dans le revenu national

En Suisse, les assurances sociales sont financées en majeure partie par des prélèvements effectués sur les salaires, ce qui nous amène à des questions centrales pour estimer l'évolution ultérieure des assurances sociales: quel pourcentage de la population exercera une activité lucrative et comment évoluera la part des revenus provenant d'une activité dépendante par rapport au revenu national? Dans le débat politique actuel, ces problèmes soulèvent encore d'autres questions. Peut-on considérer que l'activité professionnelle – notamment celle des femmes – continuera de progresser, entraînant une augmentation des recettes de cotisations? Ou encore: est-ce qu'à l'avenir le revenu des activités lucratives diminuera au profit du revenu de capitaux, ce qui entraînera pour les assurances sociales une diminution des recettes liées aux salaires?

Ces questions ont été examinées du point de vue sociologique et économique²⁹. Comme on ne peut présumer de la future évolution de la société et de l'économie, deux scénarios opposés ont été développés en parallèle: «Il n'y aura plus de travail!» et «Un travail pour chacun».

Le premier scénario se fonde sur une stagnation économique qui s'exprime par une diminution du taux d'activité et de la masse salariale pouvant aller jusqu'à 15 % et un chômage structurel de 10 %. Dans un tel cas, il faudrait s'attendre à une aggravation des conflits sociaux. En effet, tandis que seule une minorité de personnes aurait des emplois attrayants, beaucoup d'actifs seraient soumis à une pression croissante au travail. Une part importante de la population serait en outre exclue des processus économiques normaux, notamment de la possibilité d'avoir une activité professionnelle rémunérée.

Le second scénario prend pour hypothèse une croissance économique relativement forte correspondant à 2 % par an du produit intérieur brut (PIB). Le taux d'activité et la masse salariale augmenteraient jusqu'à 10 % alors que le taux de chômage serait pratiquement insignifiant. Les tensions sociales seraient beaucoup moins marquées, car on disposerait d'emplois intéressants en suffisance.

²⁹ IPSO/Infras. 1997. Perspektiven der Erwerbs- und Lohnquote. Rapport de recherche OFAS N° 4/97. Disponible auprès de l'EDMZ, 3003 Berne, N° 318.010.4/97 d

En raison de certains effets de compensation, la part relative des salaires dans le revenu national ne se modifierait que légèrement dans les deux scénarios. En effet, d'une part la production implique toujours plus de moyens techniques, dans lesquels la part du capital investi est supérieure par rapport au facteur «travail». La part relative des salaires diminue donc. D'autre part, en raison du recours accru au capital, le rendement de ce dernier diminue par rapport au travail. Il s'ensuit une augmentation des salaires et par conséquent une hausse de la part relative des salaires dans le revenu national.

L'évolution effective se situera vraisemblablement entre ces deux scénarios. La réaction de l'économie suisse face aux défis structurels et techniques actuels jouera un rôle important alors que l'évolution sociale sera essentiellement – mais pas exclusivement – marquée par la croissance économique. Pour ce qui est de la compétitivité économique dans le contexte international, différentes études montrent que les chances de la Suisse sont toujours intactes. Aussi, concernant l'avenir des assurances sociales, il ne faut pas s'attendre à une cassure fondamentale dans l'évolution du taux d'activité et de la part relative des salaires dans le revenu national, même si on ne peut pas exclure totalement cette éventualité.

1.3.1.2 Effets d'une modification de l'âge de la retraite

Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, on envisage d'instaurer parallèlement une adaptation et un assouplissement de l'âge de la retraite. C'est dans ce contexte qu'une étude a été commandée. Elle présente les expériences faites à l'étranger en matière de retraite anticipée, d'une part, et elle estime, d'autre part, les incidences financières d'une modification de l'âge de la retraite dans l'AVS sur les autres branches des assurances sociales, l'aide sociale, les finances de l'Etat ainsi que sur le marché du travail et les marchés de biens et de services³⁰.

Les expériences faites dans d'autres pays montrent que la fixation de l'âge de la retraite dans le cadre de la prévoyance sociale ne constitue qu'un élément parmi d'autres déterminant l'âge effectif de la retraite. D'autres facteurs importants comme les ressources personnelles (situation financière, santé, situation sociale), les préférences personnelles, la politique de l'entreprise en matière d'âge et de personnel, la situation du marché du travail, le climat social ainsi que l'existence d'une économie souterraine entrent également en ligne de compte.

L'âge effectif de la retraite tend à s'abaisser et les possibilités de retraite anticipée sont utilisées au maximum, surtout lorsque la situation du marché de l'emploi est tendue. Ceci s'applique aussi à la préretraite consentie uniquement lorsqu'il existe une obligation d'octroyer l'emploi ainsi libéré à une personne au chômage. Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce qu'une mise à la retraite anticipée avec l'obligation de repourvoir le poste entraîne un effet positif sur le taux d'occupation. Les effets sur le chômage enregistré dépendent toutefois de la manière dont on remplace les salariés partants. Dans la mesure où les réglementations le permettent, une partie relativement importante des employés pris en remplacement pourrait, en effet,

³⁰ Spycher, St. 1997. Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Rapport de recherche OFAS N° 5/97. Disponible auprès de l'EDMZ, 3003 Berne, n° 318.010.5/97 d

être recrutée dans la «réserve cachée», c'est-à-dire parmi les personnes qui cherchent un travail mais qui ne sont pas enregistrées en tant que chômeurs.

Un abaissement général de l'âge de la retraite se répercute sur le marché du travail selon le scénario suivant: tous les salariés âgés qui prennent leur retraite ne sont pas remplacés. Il faut s'attendre à une tendance à la baisse de l'offre et de la demande d'emplois, entraînant un fléchissement de la masse salariale. Les équilibres financiers sont donc mis en péril en raison de la diminution des recettes des assurances sociales et de l'Etat. Pour les marchés de biens et de services, il faut s'attendre à un léger recul de la demande et à une hausse des prix, et, sur le marché des capitaux, à une légère augmentation des taux d'intérêts réels.

L'incidence financière d'un abaissement d'un an de l'âge de la retraite a été estimée sur la base des données démographiques de 1995. Elle est chiffrée à 778 millions de francs, compte tenu surtout des coûts supplémentaires pour l'AVS et des réductions de coûts pour l'AI et l'AC (s'élevant à 30 % des coûts supplémentaires de l'AVS). A cela s'ajouterait un déficit fiscal de 55 millions de francs. Un relèvement de l'âge de la retraite d'une année entraînerait un abaissement des coûts de 673 millions de francs, dû principalement à une diminution des dépenses de l'AVS et aux coûts supplémentaires de l'AI et de l'AC (se montant à 40 % de la réduction des coûts de l'AVS). On pourrait escompter des recettes fiscales supplémentaires de 31 millions de francs. Des analyses de sensibilité indiquent que les incidences financières ne sont pas dues en premier lieu aux effets d'une modification de l'âge de la retraite sur l'emploi.

1.3.1.3 La fixation des rentes au moment de la retraite et leur adaptation à l'évolution économique dans les pays de l'UE

Ces dernières années, il a été demandé à plusieurs reprises de ne plus adapter les rentes en cours en fonction de l'indice mixte (moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice des prix), mais en fonction de la seule évolution des prix. Afin de situer ce problème dans un contexte plus large, une étude a été commandée dont l'objectif était de présenter la réglementation en vigueur dans certains pays étrangers choisis ainsi que les modifications qui y ont été apportées ces dernières années³¹. Il s'agissait par là de répondre à la question de savoir s'il était judicieux d'adopter une réglementation similaire pour l'AVS.

Les résultats montrent que, dans tous les pays étudiés, des réformes de fond ont été entreprises ou sont prévues au niveau de la prévoyance vieillesse étatique. Le but de ces réformes est avant tout d'endiguer les dépenses dues au vieillissement progressif de la population et à la tendance à prendre une retraite anticipée. Cette situation a donné lieu, dans différents pays, à une modification de la fixation des rentes au moment de la retraite. On a, tout d'abord, augmenté le nombre d'années «favorables» déterminantes, ce qui entraîne une rente de départ plus faible. Dans l'AVS, en revanche, on a toujours pris en compte la totalité de la durée d'assurance

³¹ *Infras 1997. Fixation des rentes au moment de la retraite et leur adaptation à l'évolution économique. Aperçu des réglementations dans l'UE. Rapport de recherche OFAS 2/97 (en allemand). Disponible auprès de l'EDMZ, 3003 Berne, no 318.010.2/97 d.*

comme base pour la fixation des rentes. La réévaluation des revenus antérieurs s'effectue, selon les pays, en fonction de l'indice des prix ou de l'indice des salaires.

En raison des coûts, on est passé, dans certains pays, d'une adaptation basée sur l'indice des salaires à une adaptation basée sur l'indice des prix. En ce qui concerne le rythme de l'adaptation, il est généralement annuel. Dans certains pays, l'adaptation se fait en fonction de critères politiques ou économiques, ou lorsque l'indice dépasse un certain seuil.

Parallèlement, d'autres approches sont considérées dans la perspective d'une atténuation des coûts. Dans différents pays des dispositions spéciales s'appliquant à certaines catégories socioprofessionnelles ont été supprimées et on a relevé l'âge de la retraite. La tendance qui se dégage est celle d'une certaine convergence vers une retraite à 65 ans tant pour les femmes que pour les hommes, souvent couplée à des possibilités de retraite à la carte. Dans certains pays, le nombre d'années de cotisation requis pour prendre sa retraite a été augmenté, sur la base, ici aussi, de dispositions comparativement favorables.

Enfin, en Suède, en Italie et, peut-être à partir de 2001 en Allemagne, on tient désormais compte de l'espérance de vie lors de la fixation des rentes.

Il est difficile de comparer l'AVS aux systèmes appliqués dans d'autres pays, dans la mesure où il faut tenir compte de tous les éléments mentionnés. Le système suisse se caractérise par le traitement identique des rentes en cours et des rentes qui prennent naissance lors de la retraite (anciennes et nouvelles rentes), ainsi que par le rôle crucial de l'indice mixte. Celui-ci n'est pas seulement appliqué pour adapter les rentes en cours; il détermine également le niveau des rentes versées lors de la retraite, puisque tant le montant de la rente minimale et de la rente maximale que la revalorisation des revenus réalisés durant la carrière d'assurance dépendent de lui. Etant donné que l'indice mixte ne permet pas de garantir une pleine adaptation des rentes à l'évolution des salaires réels lors des périodes économiques favorables, les rentes subissent une «dégressivité à froid» lorsqu'on les compare au dernier revenu, car chaque classe d'âge de rentiers successive perçoit un peu moins de rente pour ses cotisations. Ainsi, le taux de remplacement (le rapport de la rente sur le dernier revenu) des rentes AVS suisses s'affaiblit, ce qui réduit les dépenses. En revanche, les systèmes étrangers ont été organisés jusqu'ici de manière à ce que le taux de remplacement reste stable. Pourtant, la Suède et l'Italie tiennent désormais compte de l'espérance de vie et le taux de remplacement va diminuer dans ces pays, comme c'est déjà le cas en Suisse. Il en ira vraisemblablement de même à l'avenir en Allemagne.

1.3.2 Lien avec la 1^{re} révision de la LPP

La fixation de l'âge légal de la retraite pour les deux sexes et le dispositif de retraite à la carte, sont deux points essentiels à réaménager dans le contexte de la 11^e révision AVS et de la 1^{re} révision LPP. Sur ces points, les réglementations du 1^{er} et du 2^e pilier sont étroitement liées: il est donc nécessaire de les coordonner. Pour en faciliter la compréhension, les modifications nécessaires de la loi du 25 juillet 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) sont traitées dans la 11^e révision AVS. La réglementation de détail des adaptations requises dans la LPP sera traitée par le message relatif à la 1^{re} révision de la LPP en raison de la connexité de ces sujets.

1.3.3 Projet d'assurance-maternité

La loi sur l'assurance-maternité, du 18 décembre 1998, que proposaient le Conseil fédéral et le Parlement (P-LAMat; FF 1998 4973), a été rejetée lors de la votation référendaire du 13 juin 1999. L'avant-projet de 11^e révision de l'AVS mis en consultation comprenait un projet de base constitutionnelle, mentionnée dans le projet de LAMat, permettant de relever la TVA en faveur du régime des APG et de l'assurance-maternité (AMat). Un concept global visait à régler simultanément le financement de l'AVS, de l'AI, des APG et de l'AMat. Le projet de LAMat étant rejeté, le présent message concernant la 11^e révision de l'AVS se limite à une proposition de financement de l'AVS et de l'AI.

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

Lors d'une première discussion, qui eut lieu le 4 novembre 1997, la Commission fédérale de l'AVS/AI s'est exprimée sur les modèles envisageables de retraite à la carte dans l'AVS, sur l'harmonisation des conditions d'octroi de la rente de veuve et de veuf, sur des questions de principe concernant les cotisations, sur la fixation des nouvelles rentes et sur l'adaptation des rentes en cours.

Parmi les modèles d'assouplissement de l'âge de la retraite présentés, aucun n'a fait l'unanimité, chacun comportant des avantages et des inconvénients. Il fut ainsi constaté qu'il est difficile de trouver une solution équilibrée du point de vue social, à la fois finançable et réalisable sur le plan administratif.

La Commission a approuvé l'exigence de conditions d'octroi identiques pour la rente de veuve et pour la rente de veuf, cette mesure étant toutefois atténuée pour les veuves plus âgées et les veufs ayant des enfants, et assortie d'une réglementation transitoire différenciée pour les veuves. La Commission accueillit en général favorablement les autres thèmes de la révision.

Les 5 et 15 mai 1998, la Commission a pris position – en partie avec la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle – sur l'avant-projet de 11^e révision de l'AVS mis en consultation.

Elle a approuvé à l'unanimité la suppression de la franchise dont bénéficient les retraités actifs, et à la majorité le relèvement du taux de cotisations des indépendants ainsi que la suppression du barème dégressif.

La fixation de l'âge ordinaire de la retraite à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes, telle qu'elle est projetée, n'a été acceptée qu'à une courte majorité.

En ce qui concerne l'aménagement d'un régime de retraite à la carte dans l'AVS, entre 62 et 65 ans, la Commission a voté comme suit: le modèle dit «rente de pension après une longue activité lucrative» a été rejeté par la majorité et le modèle faisant dépendre le taux de réduction de la rente du revenu a été rejeté à l'unanimité. Une variante nouvelle, avec une réduction actuarielle de la rente, a été proposée par des membres de la Commission et celle-ci l'a approuvée à la majorité.

Pour définir les préférences de la Commission, des votes opposant les différents modèles ont été organisés. Ainsi, le modèle «rente de pension après une longue activité» a été préféré au modèle faisant dépendre le taux de réduction de la rente du revenu. En outre, le modèle «rente de pension après une longue activité» a également été préféré au modèle comprenant une réduction actuarielle.

La Commission a exprimé le souhait que soit développée une rente anticipée partielle dans l'AVS (dans le cadre des modèles «longue activité» et «réduction actuarielle allégée»).

Au cours de la discussion, il a été plusieurs fois souligné que toutes les variantes d'assouplissement devraient être mises en consultation, quelles que soient les réserves déjà émises.

La Commission fédérale de la prévoyance professionnelle a approuvé le projet de coordination approfondie de la réglementation de l'âge de la retraite dans la prévoyance obligatoire et dans l'AVS. La souplesse conférée actuellement par la LPP doit cependant être préservée. La Commission a préféré, notamment, une proposition permettant la prise de la retraite avant 62 ans déjà, à condition que l'institution de prévoyance puisse convenir librement des prestations, à une variante obligeant l'institution à garantir avant l'âge de 62 ans le niveau de prestations atteint obligatoirement à 62 ans. Par ailleurs, la Commission était d'avis que l'avancement du processus d'épargne-vieillesse dans la LPP devrait être mis en consultation. La Commission a opté en outre pour une période transitoire de 40 ans plutôt que de 6 ans s'agissant de l'introduction de cette dernière mesure. Une majorité s'est exprimée aussi en faveur d'un aménagement avec réduction de rente, sans financement supplémentaire par des rachats.

La proposition consistant à harmoniser les conditions du droit à la rente de veuve et du droit à la rente de veuf dans l'AVS a été rejetée de justesse par la Commission fédérale de l'AVS/AI.

Au cours des débats sur les autres points de la révision, la Commission fédérale de l'AVS/AI s'est exprimée, à l'unanimité, pour la réintroduction d'un privilège dans la faillite pour les créances de cotisations AVS. En ce qui concerne la renonciation à prélever des cotisations sur les revenus de minime importance (cf. ch. 3.2.1.2.2), une faible majorité de la Commission a proposé de fixer la limite à 2000 francs au lieu de 1000 francs, comme l'entend le Conseil fédéral. Quant à l'introduction d'une obligation de cotiser sur les indemnités journalières versées par l'assurance-accidents ou l'assurance-maladie, la Commission s'est prononcée en faveur de ce projet en première lecture, mais est revenue sur sa décision en seconde lecture pour les indemnités de l'assurance-maladie.

Après clôture de la procédure de consultation, la Commission fédérale de l'AVS/AI a été appelée, le 22 juin 1999, à prendre position sur les nouvelles propositions du Conseil fédéral concernant l'assouplissement de l'âge de la retraite dans l'AVS (cf. ch. 3.1.3.3), ces nouvelles propositions ayant été rédigées compte tenu des critiques élevées à l'égard des précédents modèles de retraite à la carte. La Commission a approuvé le nouveau modèle comportant une réduction différenciée de la rente anticipée. La majorité de la Commission a estimé qu'il y a lieu de conserver le critère de la cessation de l'activité lucrative comme condition d'anticipation de la rente (cf. ch. 3.1.3.3.4.4). En revanche, la Commission n'a pas suivi la proposition émanant d'un de ses membres de relever, par exemple à 70 ans, l'âge auquel la perception de la rente ne dépendrait plus de la cessation de l'activité lucrative et de consacrer les économies résultant de cette mesure à diminuer le taux de réduction des rentes anticipées de deux ou de trois ans allouées aux personnes à revenus bas ou moyen. Par ailleurs, une proposition visant à fixer l'âge de la retraite ordinaire pour les femmes et les hommes à 64 ans (au lieu de 65 ans) a également été rejetée par la majorité.

1.3.5

Résultats de la consultation

Le rapport explicatif et l'avant-projet de 11^e révision de l'AVS ont été mis en consultation le 26 août 1998. Les cantons, les tribunaux fédéraux, les partis, les associations faitières de l'économie et d'autres organisations intéressées ont été invités à se prononcer. La consultation a pris fin le 30 novembre 1998.

Elle a recueilli 138 avis. Près de la moitié émanaient d'organisations et d'associations qui n'avaient pas été directement invitées à donner leur avis. Ces organisations et ces associations n'ont généralement pris position que sur certains thèmes qui les intéressaient directement – notamment l'âge de la retraite et la nouvelle réglementation concernant la rente de veuve et de veuf. Un grand nombre d'entre elles ont aussi demandé que soient introduits dans la 11^e révision de l'AVS de nouveaux objets tels que l'extension des bonifications pour tâches d'assistance au travail d'utilité publique.

On peut résumer de la façon suivante les principales tendances exprimées dans les réponses (des données chiffrées ne sont fournies que pour les cantons, les partis et les associations faitières):

Avis favorables aux principaux objectifs de la révision

Les objectifs principaux de la 11^e révision de l'AVS – la consolidation financière de l'AVS au moyen de mesures affectant les recettes et les dépenses, et la création d'une retraite à la carte - ont rencontré une large approbation. Personne ne conteste la nécessité d'assurer le financement de l'AVS à moyen et long terme.

Approbation de principe du financement supplémentaire de l'AVS/AI/APG/AMat par le biais de la TVA

Le relèvement progressif de la TVA destiné à préserver l'AVS est largement approuvé (en particulier par 22 cantons, 6 partis et 12 associations faitières de l'économie). On estime qu'un financement des coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique au moyen de la TVA se justifie. En grande majorité, les intervenants s'élèvent contre une hausse des charges sociales liées aux salaires. Quelques intervenants souhaitent que la création d'un impôt sur l'énergie puisse, ne serait-ce que comme solution de remplacement, contribuer au financement de l'AVS.

Seuls quelques participants à la consultation se sont prononcés sur la question de savoir s'il fallait relever les taux de TVA frappant les biens de consommation courante de façon linéaire, soit du même nombre de points en pour-cent que le taux normal de TVA, ou de façon proportionnelle. Les opinions sont partagées: 5 cantons et 5 associations faitières approuvent l'augmentation linéaire; pour des raisons sociales, 2 cantons, 1 parti et 2 associations faitières de l'économie se déclarent favorables à une hausse proportionnelle du taux réduit auquel sont soumis les biens de consommation courante.

Tous les intervenants n'approuvent pas la proposition de permettre à la Confédération de profiter des recettes supplémentaires de la TVA en faveur de l'AVS/AI, parce qu'elle est confrontée à un besoin de financement supplémentaire pour financer sa contribution aux dépenses de l'AVS. 6 cantons, 1 parti et 2 associations faitières de l'économie s'y montrent favorables, mais 2 cantons, 2 partis et 3 associations faitières de l'économie la rejettent, essentiellement parce que cette participation aux recettes représenterait en réalité une hausse des impôts contribuant à

l'assainissement de la caisse fédérale, et parce que la Confédération se déchargerait ainsi d'une partie de sa contribution aux dépenses du 1^{er} pilier.

Le concept de financement global tel qu'il est proposé, comprenant une norme constitutionnelle octroyant à la Confédération la compétence de relever quand cela se révèle nécessaire le taux de TVA pour assurer le financement de l'AVS/AI/APG/AMat, trouve un accueil mitigé. Certains intervenants saluent la vue d'ensemble et la procédure coordonnée, d'autres rejettent la liaison de la consolidation de l'AVS avec la réglementation du financement de l'AI, des APG et de l'AMat. 6 cantons, 1 parti et 6 associations faïtières de l'économie se prononcent de manière explicite en faveur d'une prise en compte du financement de l'AI. 5 cantons, 2 partis et 2 associations faïtières de l'économie s'y opposent. 2 cantons, 1 parti et 5 associations faïtières de l'économie approuvent la prise en compte des APG et de l'AMat. 7 cantons, 3 partis et 4 associations faïtières de l'économie la rejettent. On estime en particulier qu'il est essentiel que le peuple et les cantons puissent se prononcer séparément sur le financement de chaque assurance sociale.

Opinions partagées concernant la réduction du taux de couverture du Fonds de compensation de l'AVS

La réduction du taux de couverture du Fonds de compensation de l'AVS prescrit par la loi est approuvée par 4 cantons, 1 parti et 1 association faïtière de l'économie. S'y opposent 1 canton, 2 partis et 7 associations faïtières de l'économie. Bien que la réduction soit critiquée, aucun participant à la consultation n'exige que l'on accroisse les recettes afin que le taux de couverture légal de 100 % puisse être à nouveau atteint.

Approbation de l'uniformisation de l'âge ordinaire de la retraite des femmes et des hommes à 65 ans

Une grande majorité des près de 80 participants à la consultation qui se sont prononcés sur l'âge ordinaire de la retraite acceptent que l'âge de la retraite soit fixé à 65 ans pour les 2 sexes. 2 cantons, 1 parti et 2 associations faïtières de l'économie rejettent cette proposition. La plupart approuvent la disposition transitoire proposée.

Approbation du principe de l'assouplissement de l'âge de la retraite

Une large majorité d'intervenants approuvent le principe de l'assouplissement de l'âge de la retraite. Tant la possibilité de prendre une retraite anticipée pleine ou partielle, que la marge de fluctuation dans les limites de laquelle une retraite anticipée doit être possible, sont généralement approuvées.

Rejet des modèles de flexibilisation de l'âge de la retraite «Rente de retraite en cas de longue durée d'activité» et «Taux de réduction proportionnel au revenu»

Les deux modèles de retraite à la carte proposés par le Conseil fédéral sont nettement rejetés. De profondes réserves sont émises à l'encontre de la «rente de retraite en cas d'activité de longue durée», car ce modèle désavantage les femmes, les handicapés et les personnes qui ont suivi une longue formation. La possibilité pratique de comptabiliser les périodes d'assurance accomplies à l'étranger est mise en doute. On reproche au modèle du «taux de réduction proportionnel au revenu» de violer les principes des trois piliers et de la solidarité. On s'oppose à un mélange de prestations d'assurance et de prestations liées aux besoins dans l'AVS. En outre, on craint que ce modèle ne pose aussi de sérieux problèmes d'application.

*Opinions partagées concernant le troisième modèle de retraite à la carte
«Diminution de la réduction actuarielle»*

Les avis exprimés à propos du troisième modèle de retraite à la carte que la Commission fédérale AVS/AI proposait dans le projet de consultation sont partagés. Une majorité de cantons, 2 partis et plusieurs organisations d'employeurs soutiennent ce modèle. 2 partis, 2 associations économiques et les organisations de salariés le rejettent résolument. 2 partis se prononcent en faveur de ce modèle, mais à la seule condition que l'on adopte une solution n'ayant pas d'impact sur les coûts, c'est-à-dire que le taux de réduction soit fixé d'une manière actuarielle.

Approbation de principe de la coordination des réglementations concernant l'âge de la retraite dans l'AVS et la LPP

En matière d'âge de la retraite et de retraite à la carte, la consultation relative à la 1^{re} révision de la LPP a donné les mêmes résultats que la consultation sur l'AVS. L'anticipation du processus d'épargne-vieillesse, qui doit permettre une coordination avec la flexibilisation dans l'AVS, est cependant contestée. Les coûts financiers et administratifs font aussi l'objet de critiques.

Accueil en majorité favorable de la nouvelle réglementation concernant les rentes de veuve et de veuf

La nouvelle réglementation concernant les rentes de veuve et de veuf et les réglementations transitoires prévues ont reçu un accueil généralement positif. La majorité des cantons se sont prononcés en sa faveur. 5 d'entre eux sont toutefois favorables à une solution plus généreuse, alors que 3 cantons s'opposent à une nouvelle réglementation. 4 partis sont d'accord avec les propositions, 2 sont contre. Les associations faitières de l'économie sont en majorité favorables à une nouvelle réglementation. Les opinions des autres participants à la consultation sont très différentes les unes des autres. Ainsi la nouvelle réglementation est rejetée surtout par les organisations féminines et les églises, alors que quelques associations de retraités et de handicapés la considèrent comme acceptable, mais non sans réserve. Un argument est surtout avancé en faveur d'une nouvelle réglementation de la rente de veuve et de veuf: la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement. Les réglementations transitoires devraient permettre de rendre la mesure socialement supportable. Sont également saluées les économies en matière de coûts et les simplifications administratives introduites par la nouvelle réglementation. Les opposants au projet font valoir que l'égalité formelle désavantage en fait les femmes, car l'égalité des chances entre femmes et hommes n'est toujours pas réalisée aujourd'hui. C'est pourquoi la nouvelle réglementation serait prématurée.

Dans le domaine des cotisations, large approbation des trois mesures concernant le taux de cotisation des personnes exerçant une activité indépendante, le barème dégressif des cotisations et la franchise dont bénéficient les personnes retraitées exerçant une activité lucrative.

Le relèvement du taux de cotisation des personnes exerçant une activité indépendante et l'alignement de ce taux sur celui des personnes exerçant une activité dépendante est approuvé en grande majorité. 23 cantons, 3 partis et 2 associations faitières de l'économie sont favorables à cette mesure qui permet de renforcer la solidarité et de réaliser l'égalité des droits; 2 autres associations faitières de l'économie ne l'acceptent que sous réserve (elles ne demandent qu'une augmentation limitée du taux de cotisation). 2 partis et 4 associations faitières de l'économie se prononcent

contre cette mesure, en particulier parce qu'elle serait incompatible avec la promotion des petites et moyennes entreprises.

La deuxième mesure – un peu plus contestée –, à savoir la suppression du barème dégressif des cotisations pour les personnes qui exercent une activité indépendante, est majoritairement approuvée. C'est ainsi que 19 cantons, 4 partis et 6 associations faitières de l'économie se prononcent en faveur de cette mesure qui favorise l'égalité des droits et l'unification des tarifs. 2 partis et 6 associations faitières de l'économie s'y opposent, car elle rendrait plus difficile l'accès à une activité indépendante et nécessiterait des mesures sociales d'allègement de la charge des cotisations imposée à certains indépendants.

La suppression de la franchise dont bénéficient les personnes retraitées exerçant une activité lucrative est largement approuvée. 3 des associations de retraités qui se sont prononcées sont favorables à cette abolition, une y est opposée. Par ailleurs 22 cantons, 3 partis et 12 associations faitières de l'économie l'acceptent. Un parti se prononce contre cette mesure. Un argument en particulier est avancé en faveur de cette mesure: elle permettrait de contribuer à un renforcement indispensable de la solidarité entre les générations, en tenant compte de l'amélioration générale de la situation des retraités. Contre l'abrogation de la franchise, on avance surtout cet argument: la charge des cotisations va trop loin, car ces cotisations ne sont plus formatrices de rentes.

Soutien à la réintroduction du privilège des créances dans la faillite

Dans le projet mis en consultation figure, au chapitre des demandes de révision écartées, la réintroduction du privilège des créances dans la faillite accordé aux cotisations AVS, une disposition qui avait été supprimée le 1^{er} janvier 1997. Lors de la consultation, cette mise à l'écart s'est heurtée à une opposition très nette, en particulier de la part des associations faitières de l'économie (10) et des cantons (18). Les intervenants demandent que soit enrayer le développement défavorable résultant de la perte de l'ancien privilège et de la diminution de recettes qui lui est liée pour l'AVS, et que soit stoppée l'augmentation du nombre de procédures en réparation du dommage contre les employeurs.

2 Tendances démographiques et économiques

2.1 Introduction

L'évolution des recettes et des dépenses de l'AVS dépend de l'évolution démographique, de l'évolution économique, de même que des dispositions légales concernant les prestations et le système de financement. Les aspects démographiques et économiques à prendre en compte et les hypothèses retenues pour élaborer le compte financier de l'AVS sont présentés ci-dessous.

2.2 Evolution démographique

Le financement de l'AVS repose sur le système de la répartition des charges. Cela signifie que les dépenses annuelles de l'AVS – principalement les rentes versées aux retraités – sont financées par ses recettes annuelles, soit, à part les contributions des pouvoirs publics et les recettes de la TVA depuis 1999, en premier lieu par les coti-

sations des salariés et indépendants qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Le rapport entre le nombre de rentiers et le nombre de cotisants joue de ce fait un rôle important dans l'équilibre financier de l'AVS.

Selon le scénario de référence de l'évolution démographique de la Suisse³², le rapport entre retraités et cotisants évoluera de manière défavorable à l'AVS entre 2005 et 2035. Les principales causes de cette évolution sont les suivantes:

- hausse des effectifs atteignant l'âge de la retraite: les générations nombreuses de l'après-guerre («baby boom», immigration) arrivent en fin de carrière;
- diminution des naissances: le taux de fécondité se situe au dessous du seuil permettant le renouvellement des générations;
- augmentation de l'espérance de vie des rentiers: les progrès de la médecine et la prévention des maladies font reculer l'âge moyen du décès des rentiers.

Au cours des prochaines décennies, l'AVS devra ainsi non seulement verser des rentes pour une durée moyenne plus élevée, mais octroyer aussi, chaque année, davantage de nouvelles rentes. Il faut s'attendre dans le même temps à une diminution du nombre des actifs cotisants, les effectifs des jeunes générations ayant tendance à se réduire, probablement sans que les mouvements migratoires prévisibles ou la hausse tendancielle de la participation des femmes au marché du travail ne compensent cette évolution, bien que le relèvement de l'âge de la retraite des femmes puisse contredire cette dernière affirmation.

La prise en compte d'hypothèses différentes concernant l'évolution du taux de fécondité, de l'espérance de vie ou des migrations permet l'établissement de plusieurs scénarios démographiques plausibles.

L'examen des différents scénarios retenus par l'administration fédérale montre que même les scénarios tenant compte d'hypothèses favorables à un rajeunissement démographique aboutissent à des résultats similaires en matière de vieillissement démographique. Quel que soit le scénario considéré, l'AVS doit compter avec une évolution démographique défavorable à son financement.

2.3 Evolution économique

L'évolution économique a une influence importante sur la situation financière de l'AVS. Les fluctuations économiques influent davantage et plus rapidement sur les recettes que sur les dépenses de l'AVS. Cela s'explique par le fait que l'activité économique se répercute directement sur l'évolution des salaires et sur l'emploi, donc sur la masse salariale soumise à cotisations. Les prestations sont, par contre, moins sensibles à l'évolution économique, parce que les nouvelles rentes sont calculées sur la base des revenus réalisés pendant toutes les années d'activité (les dernières années ne jouent ainsi qu'un rôle secondaire) et parce que les rentes en cours sont adaptées au moyen de l'indice mixte³³.

³² Scénario «tendance», in: Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1995–2050, Office fédéral de la statistique, Berne, 1996.

³³ Moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix, ce qui signifie, lorsque les salaires et les prix augmentent, que les rentes sont adaptées à l'inflation et à la moitié seulement de l'augmentation des salaires réels.

Autrement dit, plus la croissance économique est forte, plus le budget de l'AVS est allégé, la croissance des recettes étant plus rapide que celle des dépenses. Les récessions ont l'effet inverse, les recettes fléchissant immédiatement alors que les dépenses demeurent constantes. La croissance économique, qui s'accompagne généralement d'une hausse des salaires et de l'emploi, est ainsi favorable au financement de l'AVS.

Peut-on encore compter à l'avenir sur une forte croissance économique de l'économie suisse? Il est difficile de répondre à cette question. Contrairement aux perspectives démographiques qui sont prévisibles de manière assez fiable à moyen terme, les perspectives économiques sont beaucoup plus difficiles à établir avec précision.

Sur le plan mondial³⁴, la situation à moyen terme est plutôt favorable, avec une croissance économique en lente accélération, mieux répartie géographiquement, bénéficiant d'une certaine convergence planétaire aux niveaux culturel, politique et économique. En Europe, le développement économique dépendra des progrès du processus d'intégration, notamment du développement de l'Union économique et monétaire (UEM), qui devrait stimuler la croissance au début du prochain millénaire.

L'économie suisse, déjà fortement intégrée au niveau international, devrait profiter de la bonne marche de l'économie mondiale. En termes de productivité, la Suisse dispose d'un certain avantage sur ses concurrents. Celui-ci s'est cependant érodé constamment au cours des années précédentes. La réalisation de nombreuses réformes structurelles et la préservation de certains avantages comparatifs (niveau de qualification, infrastructures, stabilité politique, paix du travail, etc.) devraient cependant permettre de freiner cette tendance et de récolter ainsi les fruits des efforts d'adaptation consentis depuis 1990³⁵.

Un tel scénario aurait pour effet de redonner du dynamisme à la croissance économique en Suisse jusque vers 2010. Par la suite, pour des raisons démographiques, il faut s'attendre à une baisse du niveau des taux de croissance. L'administration fédérale poursuit ses travaux pour se doter d'un modèle économétrique en mesure de quantifier de manière plausible et transparente cette évolution à long terme. Pour le moment, il n'existe pas de scénario de référence. Pour donner un ordre de grandeur, les travaux les plus récents à disposition de l'administration fédérale – il s'agit de scénarios à interpréter avec prudence – indiquent que l'économie suisse pourrait croître à des taux supérieurs à 1 % en termes réels pendant une dizaine d'années encore, avant de connaître des taux de croissance réelle inférieurs à l'unité.

Il est difficile de dégager une opinion consensuelle sur l'évolution future du marché du travail (voir ch. 1.3.1.1). Le retour escompté de la croissance devrait pourtant se répercuter sur l'emploi et le chômage. Un effet plus marqué en termes d'emplois pourrait éventuellement être obtenu par une flexibilité accrue du marché du travail. Les salaires réels devraient progresser tendanciellement en fonction des gains de productivité attendus, d'autant plus que la population active disponible devrait

³⁴ Sans autre mention de source, les paragraphes suivants ont pour source: Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz bis 2010, Forschungsgemeinschaft KOF/SGZZ, in: ökonomische Rahmenbedingungen, Jahresbericht 1997 zuhanden des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Teil II, Januar 1998, St. Gallen/Zürich.

³⁵ Les résultats des nombreuses publications concernant la position de la Suisse par rapport aux pôles économiques concurrents montrent que l'économie suisse devrait rester compétitive tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux.

commencer à diminuer à partir de la moitié de la prochaine décennie. La lutte contre le chômage pourra également profiter de la reprise de la croissance et de la baisse progressive de l'offre de main d'oeuvre.

2.4 Choix des hypothèses prises en compte dans l'établissement du compte financier de l'AVS

A l'aide d'un modèle prenant en compte des hypothèses plausibles concernant l'évolution des variables démographiques, économiques, institutionnelles et juridiques, il est possible de simuler le compte financier de l'AVS pour les prochaines années.

Pour le système de prestations et de financement, on a établi deux comptes financiers. Le premier, qui sert de référence, porte sur le régime actuel. Le second simule les effets financiers des propositions de la 11^e révision.

Les comptes financiers ont pour base démographique le scénario A-00-95 «tendance», établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS)³⁶. Le scénario «tendance» a légèrement surestimé l'évolution de la population entre 1995 et 1998. Les conséquences de cet écart sont réduites pour le modèle AVS parce que celui-ci se fonde sur les données réellement observées en 1998, et non sur celles prévues par le scénario à cette date. Le modèle prend entièrement en compte les effets de cet écart initial sur les effectifs des prochaines années en adaptant le scénario mécaniquement. Il est encore trop tôt pour savoir si nous sommes en présence d'un effet d'origine conjoncturelle ou s'il faut réviser les hypothèses concernant la dynamique démographique à plus long terme. Une telle analyse débutera en automne 1999 avec l'élaboration d'une nouvelle série de scénarios démographiques de l'OFS.

Dans le modèle, la prise en compte de l'évolution économique porte sur l'estimation de l'évolution des salaires et des prix. Les hypothèses conçues jusqu'en l'an 2003 correspondent aux données de l'Administration fédérale des finances pour le budget 2000 et au plan financier pour la période de 2001 à 2003. Ces données correspondent à une appréciation très prudente de l'évolution économique. A partir de 2004, les projections se fondent sur le scénario de référence du rapport IDA FiSo. Ce scénario, qui prévoit une croissance économique annuelle de 1,3 % jusqu'en 2010, ce qui correspond à une croissance de la productivité et des salaires réels de 1 % par année, apparaît comme une hypothèse plausible, prudente et compatible avec les tendances économiques présentées ci-dessus³⁷.

2.5 Bilan et propositions

L'évolution démographique est clairement défavorable aux finances de l'AVS. Les prévisions concernant l'évolution économique sont beaucoup plus difficiles à éta-

³⁶ Office fédéral de la statistique, Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1995–2050, Berne, 1996.

³⁷ IDA FiSo a retenu également pour la période 2010 à 2025 l'hypothèse d'une croissance annuelle de la productivité et des salaires réels de 1 %. En tenant compte de l'évolution démographique et de taux d'activité constants, cela impliquerait au moment des calculs une croissance économique de 0,5 %. En actualisant les bases de calculs, on obtient aujourd'hui un taux de croissance économique implicite de 0,7 %.

blir, mais, dans le contexte actuel de l'économie mondiale et nationale, on peut s'attendre à un effet positif de la croissance économique sur les finances de l'AVS au cours des dix prochaines années.

A l'aide d'un modèle simulant le compte financier de l'AVS, nous proposons d'analyser les conséquences financières de deux systèmes de financement et de prestations, à savoir le système en vigueur et celui correspondant aux propositions figurant dans le présent message. Pour l'évolution démographique, le modèle s'appuie sur les données les plus récentes et la dynamique démographique définie dans le scénario de référence de l'OFS. Dans le modèle, l'emploi est directement déterminé par l'évolution démographique. Sur le plan économique, le modèle n'a plus besoin que de l'évolution des salaires et des prix. L'évolution des salaires réels qui en découle a été fixée à 1 %, ce qui paraît une hypothèse tout à fait plausible et prudente, qui a déjà été adoptée par le groupe de travail interdépartemental «Perspectives financières des assurances sociales (IDA FiSo)». Les hypothèses retenues correspondent à une croissance économique moyenne de 1,3 % entre 2004 et 2010 et de 0,7 % ensuite. Jusqu'en 2003, on applique les taux figurant dans la planification financière de la Confédération, qui sont inférieurs.

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

3.1 Points essentiels

3.1.1 Financement de l'AVS et de l'AI

3.1.1.1 Introduction générale

Dans le cadre du présent message, nous présentons des mesures de financement non seulement pour l'AVS, mais aussi pour l'AI. Cette approche coordonnée se justifie parce qu'elle permet de couvrir les besoins financiers supplémentaires de ces deux assurances sociales de manière optimale sur le plan politique, fiscal et institutionnel.

Comme cela a déjà été exposé précédemment (cf. ch. 1.1), le besoin supplémentaire de financement de l'AVS et de l'AI devrait équivaloir à 1,8 point de TVA entre 2000 et 2010 et à 3,4 points entre 2010 et 2025. Le Conseil fédéral a déjà annoncé que la consolidation financière de l'AVS et de l'AI passera par un relèvement progressif de la TVA. Ce chapitre explique tout d'abord ce choix, en présentant les différentes options de financement (ch. 3.1.1.2). Puis, il revient en détail sur la situation actuelle et sur les perspectives financières à moyen terme de l'AVS et de l'AI, sur la base du régime actuel. Le Fonds AVS fait l'objet d'un examen particulier.

Etant donné la grande incertitude liée aux prévisions à long terme (voir ch. 1.1.3.23), nous ne ferons pas de propositions concrètes de financement pour la période au-delà de 2010 dans ce message. Notre analyse s'arrête par conséquent à l'année 2010 dans ce chapitre. La tendance à long terme esquissée au début du présent message montre qu'il est nécessaire d'agir pour consolider financièrement l'AVS/AI.

3.1.1.2 Les sources de financement envisageables pour l'AVS et l'AI

3.1.1.2.1 Introduction

Pour couvrir les besoins financiers supplémentaires de l'AVS et l'AI, il existe plusieurs options de financement. Celles-ci sont passées en revue en retenant au travers de considérations générales leurs principaux avantages et inconvénients pour l'économie, les finances publiques et les ménages. Ce chapitre se base en bonne partie sur l'analyse figurant dans le rapport IDA FiSo 1. Il traite également de questions spécifiques ayant trait à l'une ou l'autre source de financement. Il s'agit de la participation des pouvoirs publics aux recettes supplémentaires provenant de la TVA, du relèvement linéaire ou proportionnel des taux préférentiels de TVA, et des principes à suivre au cas où l'on affecterait aux assurances sociales les recettes provenant d'une taxe sur l'énergie.

3.1.1.2.2 Prélèvements sur les salaires

Les prélèvements obligatoires sur les salaires se montent en Suisse à 10,1 % pour le groupe AVS/AI/APG et à 3 % pour l'assurance-chômage. A cela s'ajoutent les cotisations versées à la prévoyance professionnelle, aux allocations familiales et à l'assurance-accidents, qui peuvent varier considérablement d'une branche, d'une entreprise, ou d'un canton à l'autre. Les prélèvements sur les salaires bruts sont relativement peu élevés en Suisse en comparaison internationale. Lorsqu'on fait le total de la pression fiscale s'exerçant sur les revenus du travail, donc en tenant compte aussi des impôts sur le revenu, on obtient pour la Suisse l'équivalent de 24,1 % du PIB en 1996³⁸. En comparaison avec les pays de l'UE, du Japon et des Etats-Unis, la Suisse connaît une pression fiscale sur le travail qui se situe dans la moyenne. La plupart des gouvernements poursuivent aujourd'hui une politique visant à ne pas augmenter les prélèvements sur les salaires. Pour maintenir l'avantage concurrentiel que la Suisse possède encore dans ce domaine, notamment sur les pays voisins, il est souhaitable de ne pas augmenter les prélèvements sur les salaires à moyen terme.

Cette politique économique se fonde sur l'idée qu'une augmentation des prélèvements sur les salaires provoquerait une hausse des coûts de production. Pourtant, on a pu observer par le passé des reports de charge sur les salaires nets à long terme. En fait, les possibilités de répercussion sur les salaires varient d'une branche à l'autre, voire d'une entreprise à l'autre. Cela découle des possibilités de substitution du facteur travail par une utilisation plus intensive des facteurs de production capital et énergie et des possibilités de reporter à court terme la hausse des coûts de production sur les prix. D'une manière générale, ce sont les salariés à revenus modestes, occupant des postes exigeant de faibles qualifications et produisant une faible valeur ajoutée, qui semblent les plus menacés par les reports de charge sur les salaires nets ou par les suppressions d'emplois et les délocalisations.

Deux raisons au moins justifient que l'on continue à effectuer des prélèvements sur les salaires pour financer l'AVS et l'AI. Tout d'abord, le principe d'équivalence (les prestations dépendent des cotisations versées) garantit la légitimité du système de prélèvement. La rente de vieillesse constitue en partie un revenu différé. De ce fait,

³⁸ Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1997, OCDE, Paris 1998

les cotisations sont bien acceptées par les assurés. Ensuite, les prélèvements sur les salaires répondent au principe de solidarité caractérisant le 1er pilier. Les cotisations sont en effet prélevées sur les salaires sans limite supérieure, alors que les rentes connaissent une valeur maximale³⁹.

Il faut également rappeler que la masse salariale est une base de prélèvement qui reste stable⁴⁰.

3.1.1.2.3 Participation des pouvoirs publics aux dépenses

3.1.1.2.3.1 Considérations générales

Des déficits budgétaires successifs ont placé l'assainissement des finances publiques en tête de liste des priorités. Des finances saines permettent d'envisager l'avenir économique plus sereinement. Du côté des recettes, la marge de manœuvre est réduite, les pouvoirs publics ne pouvant augmenter à l'envi les impôts directs sur les personnes physiques et morales sans risquer de donner un sérieux coup de frein à l'économie. Du côté des dépenses sociales, l'Etat a pris des engagements qu'il convient d'honorer, d'autant qu'ils découlent le plus souvent directement de la volonté populaire. Dans ce contexte, une hausse de la participation des pouvoirs publics aux dépenses de l'AVS et de l'AI n'entre pas en ligne de compte, les efforts financiers devant porter sur le maintien et la consolidation de la participation financière des pouvoirs publics à son niveau actuel.

3.1.1.2.3.2 Participation de la Confédération aux recettes supplémentaires

Le simple maintien des taux actuels de participation aux dépenses (20 % pour l'AVS et 50 % pour l'AI) engendre chaque année une charge croissante, en termes absolus et relatifs, dans les budgets des pouvoirs publics. Cela s'explique par le fait que les dépenses de l'AVS et de l'AI croissent plus rapidement que les recettes fiscales des pouvoirs publics. Pour la Confédération, qui supporte la majeure partie des contributions financières des pouvoirs publics, l'évolution démographique pose un problème financier de nature identique à celui qu'elle pose aux deux assurances. Les nouvelles mesures de financement prévues dans la 11^e révision de l'AVS doivent par conséquent également servir à stabiliser la charge budgétaire supplémentaire qu'entraîne la dynamique des dépenses de l'AVS et de l'AI. Il s'agit là d'appliquer, pour les mêmes raisons, le principe qui a déjà prévalu lors de l'affectation des recettes provenant du point de TVA supplémentaire introduit en 1999. En posant que les besoins supplémentaires de financement de l'AVS et de l'AI jusqu'en 2010 seront couverts par des relèvements de la TVA, nous proposons d'affecter à la réserve de la Confédération pour le financement de ces assurances sociales une partie des nouvelles recettes de la TVA correspondant, au maximum, au taux de participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS et de l'AI.

³⁹ A partir de 72 000 francs, le revenu annuel moyen déterminant n'est plus formateur de rente.

⁴⁰ Voir le ch. 1.3.1.

Il n'est pas prévu que les cantons puissent également être déchargés de la sorte. La Confédération dispose de deux sources fiscales principales (l'impôt fédéral direct et la TVA). D'autre part, la contribution des cantons au financement de l'AVS/AI, plus modeste que celle de la Confédération, sera supprimée avec la nouvelle péréquation financière.

Les nouvelles recettes attribuées à la Confédération ne permettent en rien de renoncer aux efforts d'assainissement des finances fédérales actuellement en cours. Elles permettront uniquement de neutraliser dans le budget fédéral le surplus de charges liées au vieillissement de la population et écarteront ainsi la perspective d'une future dégradation budgétaire en raison de facteurs démographiques. Tout risque de dérapage dans l'affectation des recettes de TVA à l'AVS et l'AI est éliminé par le fait que le taux de participation de la Confédération aux recettes de la TVA sera égal, au maximum, au taux de participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS et l'AI. Les nouvelles recettes seront intégralement affectées à la réserve de la Confédération pour ces assurances.

3.1.1.2.4 TVA

3.1.1.2.4.1 Considérations générales

La TVA a l'avantage de ne peser directement ni sur les salaires, ni sur les investissements, ni sur les exportations. La TVA est répercutée sur les prix des biens et services à long terme. Elle grève ainsi l'ensemble des revenus au moment de la consommation. Comme cette dernière représente une assiette fiscale stable et peu mobile, la TVA offre un potentiel élevé de recettes. La TVA a donc d'indéniables qualités par rapport à d'autres formes d'imposition. Cela se manifeste d'ailleurs au niveau international par une tendance à privilégier cette forme de fiscalité indirecte. En Suisse, comparé à la moyenne des pays de l'OCDE, le rapport entre la charge fiscale directe et indirecte penche nettement en faveur de la fiscalité directe.

Il est vrai qu'en tenant compte des répercussions de l'impôt sur les prix, puis sur les salaires (incidence fiscale), la TVA peut avoir à moyen et long terme le même impact sur l'économie nationale que des prélèvements sur les salaires. La phase de transition pendant laquelle les agents économiques adaptent leur comportement joue dès lors un rôle clé. Dans ce contexte, un relèvement de la TVA a l'avantage de ne pas rompre brusquement les équilibres économiques, la hausse de cet impôt se répercutant plutôt lentement sur les coûts de production.

Pour des raisons relevant de la politique sociale, les biens de consommation courants bénéficient d'un taux réduit. Il se monte à 2,3 %, contre 7,5 % pour le taux normal. En prenant en compte des éléments de politique structurelle et la situation conjoncturelle du milieu des années 90, le Parlement a également fixé temporairement un taux spécial de TVA pour les prestations d'hébergement. Ce taux se monte aujourd'hui à 3,5 %.

La répercussion de la TVA sur les prix ampute le pouvoir d'achat des ménages, comme tout autre prélèvement sur les revenus réels. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), la charge entraînée par la TVA est proportionnelle au revenu pour les ménages dont le revenu est compris entre 40 000 et 100 000 francs environ. La charge, toujours exprimée en pour-cent du revenu, tend à diminuer pour les hauts revenus et à augmenter pour les bas revenus.

L'existence du taux réduit de TVA pour les biens de consommation courante diminue l'effet dégressif de la TVA sur les revenus, sans parvenir toutefois à l'éliminer.

Les effets sociaux d'un relèvement de la TVA semblent cependant supportables pour les bas revenus. La charge annuelle potentielle induite par le relèvement d'un point des différents taux de TVA est de l'ordre de 200 francs pour les ménages disposant d'un revenu annuel de 40 000 francs. La ponction pourrait être moindre en réalité, au moins à court terme, car les estimations de l'AFC se fondent sur une répercussion complète de la TVA sur les prix.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a estimé le degré de répercussion à court terme de la TVA sur les prix lors de son introduction en 1995 et répète actuellement l'opération pour la hausse survenue au 1^{er} janvier 1999. Si elle a été répercutée à raison de 85 % en 1995, la hausse de la TVA ne devrait se répercuter qu'à raison d'environ 65 % en 1999, selon les estimations disponibles à la fin du mois d'avril. Cette différence peut s'expliquer par des conditions économiques différentes, notamment en matière de concurrence (télécommunications, produits agricoles). Pour obtenir des estimations plus précises de la charge fiscale induite par la TVA pour différents types de ménages, il faut attendre les résultats de la nouvelle enquête sur la consommation et les revenus réalisée par l'OFS en 1998.

3.1.1.2.4.2 Relèvement linéaire de la TVA

Lors d'un relèvement de la TVA, on se réfère toujours au taux normal. Prenons un exemple où celui-ci passerait de 7,5 % à 8,5 %, soit un relèvement d'un point. Le relèvement des taux préférentiels de la TVA (rappel: le taux réduit se monte à 2,3 % et le taux spécial pour les prestations d'hébergement à 3,5 %) peut alors se faire de deux manières: soit on les relève également d'un point (relèvement linéaire), soit on les relève de manière à maintenir la proportion entre le taux normal et les taux préférentiels (relèvement proportionnel). La seconde méthode implique que le relèvement des taux préférentiels, exprimé en points de TVA, est moins important que celui du taux normal. Dans notre exemple, un relèvement linéaire ferait passer les taux préférentiels à 3,3 % pour le taux réduit et à 4,5 % pour le taux spécial, alors qu'un relèvement proportionnel les ferait passer à 2,6 %, respectivement à 4,0 %.

Lors du relèvement d'un point de TVA en faveur de l'AVS/AI au 1^{er} janvier 1999 («pour-cent démographique»), on a adopté le relèvement proportionnel des taux préférentiels. Des conditions historiques ont présidé à ce choix, et le Conseil des Etats a bien précisé que cette décision laissait toute liberté s'agissant des relèvements futurs (BO 1997 E 1254 ss).

Le relèvement de la TVA étant destiné à procurer de nouvelles recettes aux assurances sociales, la logique fiscale impose un relèvement linéaire. La différence de rentrées fiscales entre le relèvement linéaire et le relèvement proportionnel est estimée à 13,6 % des nouvelles recettes, soit quelque 350 millions de francs pour un relèvement d'un point du taux normal de TVA. Autrement dit, en cas de relèvement proportionnel, il serait nécessaire de relever davantage ou plus tôt le taux normal de la TVA pour obtenir les mêmes recettes fiscales qu'avec un relèvement linéaire (ce qui se répercuterait aussi sur les taux préférentiels).

Il y a lieu de mentionner que les écarts entre les trois taux de TVA, en valeur absolue, se creusent toujours plus avec des relèvements proportionnels. A la longue, ce

phénomène peut introduire des distorsions de concurrence importantes dans certains secteurs. C'est pourquoi, sous l'angle économique aussi, un relèvement linéaire est préférable à un relèvement proportionnel.

Le principal argument en défaveur d'un relèvement linéaire porte sur la charge fiscale trop lourde qu'il ferait peser sur les ménages de condition économique modeste. Ces ménages consacrent en effet une part importante de leurs dépenses de consommation à l'achat de biens de première nécessité. Leur budget serait moins fortement grevé par la TVA si ces biens étaient soumis à un relèvement proportionnel du taux réduit. Dans l'appréciation de cette situation, il faut tenir compte du fait que les ménages disposant de revenus élevés profiteraient eux aussi de l'allègement de la fiscalité sur les biens de consommation courants. Il conviendrait alors de compenser cette diminution des recettes fiscales par une ponction supplémentaire sur le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages. Toutefois, le nombre de ménages comprenant au moins une personne active et disposant d'un revenu inférieur à 40 000 francs est relativement peu élevé. Quant aux retraités et autres personnes dépendant de transferts sociaux (rentes, aide sociale, etc.), l'indexation des prestations au renchérissement contribue en partie à maintenir leur pouvoir d'achat.

Sur le plan administratif, un relèvement linéaire des taux de TVA exigerait de recalculer le taux de la déduction forfaitaire à titre d'impôt préalable inscrite à l'art. 8, al. 2, let. h, ch. 3, des dispositions transitoires de la constitution fédérale (art. 196, ch. 14, al. 1, let. h, ch. 3, de la nouvelle Cst.). Le taux de la déduction forfaitaire (soit la déduction à opérer sur la TVA due en cas d'acquisition de produits agricoles d'un producteur indigène non soumis à l'impôt) est aujourd'hui identique au taux réduit. Cela ne serait plus le cas avec un relèvement linéaire des taux et il faudrait prendre alors en considération quatre taux au lieu de trois actuellement. En outre, une nouvelle répartition des diverses branches par rapport au taux de dette fiscale nette deviendrait nécessaire, le cas échéant couplée à l'introduction d'un taux de dette fiscale nette complémentaire. Une nouvelle clé devrait également être trouvée pour déterminer les recettes supplémentaires du relèvement de la TVA qui échappent aux assurances sociales. Ces problèmes techniques sont cependant surmontables.

Sur la base de l'ensemble de ces considérations, le Conseil fédéral propose le relèvement linéaire du taux réduit de TVA.

3.1.1.2.5 Impôt sur l'énergie

3.1.1.2.5.1 Considérations générales

Aujourd'hui déjà, l'énergie est grevée en Suisse de diverses redevances. Au niveau fédéral, il s'agit de l'impôt sur les huiles minérales (carburants et combustibles) ainsi que de la TVA sur les agents énergétiques. L'imposition de l'énergie procure à la Confédération des recettes de plus de cinq milliards de francs par année. D'un point de vue économique, une marge de manœuvre subsiste encore pour une imposition plus lourde de l'énergie. Elle est cependant étroite, car il faut tenir compte du contexte international et, notamment, des prix du carburant dans les pays voisins. Bien que de nombreuses questions restent en suspens concernant l'aménagement concret d'un impôt sur l'énergie, les premières évaluations de rendement laissent prévoir un potentiel de recettes supplémentaires de plusieurs milliards de francs.

Les coûts de l'énergie constituent environ 1,3 % de la valeur brute de la production totale suisse. Un impôt sur l'énergie fixé raisonnablement en fonction des prix en vigueur à l'étranger n'aurait par conséquent qu'une faible incidence sur les coûts de production de notre économie nationale. En outre, une planification transparente et une introduction progressive de l'impôt pourraient contribuer à minimiser les effets négatifs de ce dernier sur la croissance économique, les entreprises disposant alors de suffisamment de temps pour procéder aux adaptations nécessaires.

Si les effets entraînés par un impôt sur l'énergie paraissent surmontables pour l'économie suisse dans son ensemble, il n'en va pas de même pour les industries grandes consommatrices d'énergie. En raison de la concurrence internationale, ces entreprises pourraient être conduites à suspendre leur activité en Suisse. Il règne en la matière un large consensus sur la nécessité d'élaborer en leur faveur des dispositions spéciales aussi longtemps que l'imposition de l'énergie ne sera pas harmonisée au niveau international.

Si l'énergie est un facteur de production au même titre que le travail ou le capital, elle est aussi, et surtout, un bien de consommation courante. En réalité, un impôt sur l'énergie affecterait surtout les ménages. Ceux-ci consomment directement environ 55 % de l'énergie utilisée en Suisse, par exemple sous forme d'électricité pour leur éclairage, d'essence pour leur véhicule ou de mazout pour leur chauffage. Avec un impôt sur l'énergie, les ménages seraient doublement touchés. D'un côté, ils devraient supporter la hausse des coûts de production que les entreprises essaieraient de reporter sur les prix des biens et services. De l'autre côté, ils devraient payer plus cher les produits énergétiques qu'ils consomment directement. Il s'en suivrait une diminution du pouvoir d'achat des ménages.

Une imposition supplémentaire de l'énergie produirait à bien des égards des effets économiques et sociaux similaires à ceux d'une taxation de la consommation. Sur le plan social, il faut cependant tenir compte du fait que l'introduction d'un impôt sur l'énergie s'accompagnerait d'effets légèrement plus dégressifs que ceux induits par un relèvement de la TVA.

L'évolution du rendement d'un impôt sur l'énergie dépend du niveau de l'impôt. Si l'impôt est trop élevé, il exercera un effet modérateur sur la consommation d'énergie. Le produit de l'impôt, d'abord élevé, s'amenuisera progressivement. Si l'impôt est modéré, les recettes fiscales seront moindres, mais elles ne s'éroderont guère. Comme le premier scénario affecterait sans doute défavorablement la croissance économique, il provoquerait du même coup une diminution rapide de toutes les entrées fiscales attendues. D'un point de vue fiscal, il faut donc opter pour le deuxième scénario, qui s'inscrit dans la durée. Certes, le rendement d'un impôt modéré sur l'énergie ne suffirait qu'à couvrir une partie des besoins supplémentaires de financement de l'AVS et l'AI. Les recettes que pourrait fournir un impôt modéré sur l'énergie sont cependant loin d'être négligeables, puisqu'il s'agit de plusieurs milliards de francs.

3.1.1.2.5.2 Projet de réforme fiscale écologique

Le Conseil fédéral veut réaliser dans les meilleurs délais une réforme fiscale qui tienne compte de critères écologiques. L'objectif consiste à introduire une taxe sur l'énergie à l'occasion de l'adoption du nouveau régime financier de la Confédération, qui devra entrer en vigueur avant l'expiration du régime actuel en 2006. Une

telle réforme exige l'élaboration d'une base constitutionnelle expresse. Le Parlement s'est déjà saisi de ce dossier, initialement lors du traitement de la nouvelle loi sur l'énergie, puis au cours de travaux ultérieurs visant notamment à élaborer des contre-projets à deux initiatives populaires sur la politique énergétique.

Lors de la session d'automne 1999, l'Assemblée fédérale a adopté un contre-projet à l'initiative énergie et environnement⁴¹, en proposant de compléter l'art. 24^{octies} de la constitution fédérale par de nouveaux al. 5 à 9. La nouvelle norme constitutionnelle doit permettre à la Confédération de prélever une taxe particulière sur les agents énergétiques non renouvelables. Son produit sera entièrement utilisé pour décharger les milieux économiques d'une partie des charges salariales annexes obligatoires. L'Assemblée fédérale a également adopté un contre-projet à l'initiative solaire⁴², en proposant d'inscrire dans les dispositions transitoires de la constitution un nouvel art. 24, lequel permettrait de prélever pendant dix ans une taxe d'encouragement à l'affectation spéciale, dont le produit sera utilisé pour financer des mesures relevant de la politique de l'énergie. Les deux initiatives et les deux contre-projets seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons.

Le projet de nouveau régime financier comprenant des incitations écologiques, que le Conseil fédéral mettra en consultation, devra prévoir une loi qui règle – pour autant que la norme constitutionnelle et les dispositions transitoires soient acceptées par le peuple et les cantons – la perception de la taxe, la réduction des charges salariales ainsi que les mesures d'incitation dans le domaine de la politique énergétique. Etant donné que la constitution fédérale n'indiquera pas quelles seront les branches d'assurances sociales dont les cotisations salariales seront diminuées une fois la taxe sur l'énergie introduite, cette question devra faire l'objet d'un examen approfondi dans le projet mis en consultation. Le Conseil fédéral s'exprimera en temps utile sur le contenu du projet et sur la date de l'ouverture de cette consultation. Ces décisions seront prises lorsque sera connue la date de votation sur les initiatives «énergie et environnement» et «solaire», ainsi que sur leurs contre-projets élaborés par les Chambres fédérales.

3.1.1.2.6 Autres sources de financement

Le groupe de travail IDA FiSo 1 avait examiné plusieurs sources de financement des assurances sociales, pour ne retenir finalement que celles qui ont été discutées ci-dessus. Depuis la publication du rapport, le Parlement a montré un certain intérêt pour d'autres modes de financement⁴³ permettant de ne pas grever davantage le facteur de production travail. Ces autres sources de financement sont brièvement examinées ci-dessous.

⁴¹ Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (initiative énergie et environnement) du 8.10.1999.

⁴² Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire) du 8.10.1999.

⁴³ Motion Hafner Ursula 96.3213, Contribution au financement de l'AVS. Impôt sur les successions et donations. Motion Rechsteiner Paul 96.3584, Introduction d'une imposition sur les bénéfices en capital. Postulat CSSS-CN 98.3220, Assurances sociales. Impôt sur la valeur ajoutée brute des entreprises. Motion Jaquet-Berger 99.3262, Instauration d'une «contribution sociale».

3.1.1.2.6.1 Impôts sur les gains en capital

Les gains en capital réalisés sur la fortune privée mobilière sont exonérés d'impôts non seulement par la Confédération mais aussi par l'ensemble des cantons. Cette situation est aujourd'hui remise en cause parce que cette exonération ne correspond pas au principe d'imposer le contribuable selon sa capacité contributive.

L'aménagement d'impôts sur les gains en capital pose de nombreuses questions pratiques qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici. Pour le financement des assurances sociales, c'est le rendement d'un tel impôt qui est important. Les estimations qui ont été réalisées par l'administration fédérale sur la base d'un taux moyen de 15 % portent sur quelques centaines de millions de francs par année. Un tel rendement, encore soumis aux fluctuations boursières, ne pourrait jouer qu'un rôle marginal pour couvrir les besoins supplémentaires de financement de l'AVS, comparé aux autres sources de financement.

3.1.1.2.6.2 Impôt sur le produit brut des entreprises

Comme les cotisations sociales des entreprises reposent sur la seule masse salariale, cela favorise une croissance économique peu génératrice d'emplois. Sur la base de ce constat, des économistes proposent de choisir une assiette fiscale étendue au produit brut des entreprises, comprenant les charges du personnel et l'excédent brut d'exploitation servant à rémunérer les bailleurs de fonds et à financer l'outil de production. En introduisant une sorte d'impôt sur le capital, on pourrait financer les assurances sociales en diminuant la charge pesant sur le travail. Grave désavantage, cet impôt pèserait sur l'ensemble du produit intérieur brut, soit également sur l'investissement et les exportations. Cela ne peut rester sans conséquences défavorables sur le développement futur de l'activité économique en Suisse et donc aussi sur l'emploi.

3.1.1.2.6.3 Contribution sociale généralisée

La contribution sociale généralisée (CSG) est un impôt proportionnel prélevé sur l'ensemble des revenus des personnes physiques. L'assiette fiscale, qui couvre les revenus d'activités, les revenus de transfert (p. ex. les rentes), les revenus du patrimoine et les revenus des placements, est plus large que celle des cotisations sociales ou de l'impôt sur le revenu. De ce fait, même un taux de prélèvement faible produit un rendement satisfaisant. Les recettes de la CSG devraient être affectées aux assurances sociales qui relèvent du principe de la solidarité.

Le groupe de travail IDA FiSo a examiné un modèle de contribution sociale généralisée. Le rapport IDA FiSo 1 montre qu'une telle contribution atteint un rendement satisfaisant avec un faible taux de prélèvement étant donné que son substrat correspond aux revenus de la population. Selon IDA FiSo 1, ce mode de financement serait adéquat pour financer des prestations sociales qui profitent à l'ensemble de la population. L'introduction d'une contribution sociale généralisée déchargerait les entreprises de prélèvements sur les salaires qui, par leur nature, se révèlent inappropriés pour financer des prestations générales. D'autre part, elle permettrait de répartir plus équitablement la charge financière sur l'ensemble des ménages. Une telle

contribution a été introduite en France en 1991 pour financer les allocations familiales.

La contribution sociale généralisée ne présente pas que des avantages. Le rapport IDA FiSo 1 a mis en évidence les problèmes administratifs et les difficultés sociales qui peuvent découler de la taxation des revenus de transfert, ainsi que la concurrence que la contribution sociale généralisée représenterait pour l'impôt sur le revenu, aux plans fédéral, cantonal et communal. C'est la raison pour laquelle IDA FiSo 1 parvient à la conclusion qu'il est préférable de s'en tenir aux possibilités de financement existantes (TVA) et de renoncer à l'introduction d'un nouvel impôt. Le Conseil fédéral approuve toujours cette analyse.

3.1.1.2.7 Résumé

Une comparaison des différentes sources de financement ne permet pas a priori de désigner une source préférentielle pour couvrir les besoins financiers de l'AVS et de l'AI. Chaque source présente des avantages et des inconvénients. Le recours à une combinaison de plusieurs sources de financement, comme aujourd'hui, reste de mise pour une solution financière équilibrée et solide. Recourir aux prélèvements sur les salaires et aux impôts directs et indirects garantit au mieux la stabilité financière des assurances concernées et permet de tenir compte à la fois de la situation de l'économie et de la capacité contributive des assurés. Les rapports IDA FiSo 1 et 2 étaient déjà parvenus à cette conclusion, le second rapport étayant au moyen de différents modèles économétriques les résultats livrés lors de l'approche théorique initiale.

Si aucune source de financement ne peut assurer à elle seule le financement complet des assurances sociales, la question se pose différemment pour la couverture des besoins *supplémentaires* de financement. Dans ce contexte dynamique, il faut tenir compte de la charge fiscale actuelle qui pèse sur chaque substrat fiscal. Il faut s'attendre à des effets problématiques dès lors que cette charge s'élèverait exagérément.

Au niveau des prélèvements sur les salaires, la Suisse se trouve encore dans une situation favorable par rapport aux pays voisins. Le maintien d'avantages concurrentiels dans ce domaine implique que la Suisse renonce à des prélèvements supplémentaires pour le moment. Du côté des impôts directs, la marge de manœuvre est également extrêmement réduite, «trop d'impôts tuant l'impôt» selon la formule consacrée.

La TVA, du fait de son niveau actuel et de la stabilité de son rendement, offre d'indéniables avantages pour couvrir les besoins financiers supplémentaires des assurances sociales. A court terme, la TVA ne pèse directement ni sur le coût du travail, ni sur les investissements, ni sur les exportations. L'introduction d'un impôt sur l'énergie n'offre pas les mêmes garanties de rendement et d'efficacité économique que la TVA, mais cet impôt peut être considéré comme complémentaire à la TVA. Une contribution sociale généralisée (CSG) pourrait jouer le même rôle. Les autres types d'impôts qui ont été examinés n'entrent pas en considération pour le moment pour financer l'AVS et l'AI.

Nous proposons donc de conserver le système de financement actuel, en maintenant à leur niveau les taux de prélèvements sur les salaires et les taux de participation des

pouvoirs publics aux dépenses. Pour couvrir les besoins supplémentaires de financement, il est proposé de recourir à la TVA. Le recours à un impôt sur l'énergie en complément de la TVA n'est pas exclu. Cela dépendra des travaux en cours concernant la réforme fiscale écologique.

Le vieillissement démographique pèse aussi sur les budgets des pouvoirs publics. Ceux-ci en effet participent à raison d'un taux fixe au financement des dépenses de l'AVS et de l'AI. Pour stabiliser cette charge croissante dans le budget fédéral, nous proposons d'affecter à la réserve de la Confédération pour l'AVS et l'AI une partie des nouvelles recettes de la TVA correspondant, au maximum, à la participation de la Confédération aux dépenses de ces deux assurances (cf. ch. 3.1.1.2.3.2).

Notre système fiscal compte trois taux de TVA: le taux normal, le taux réduit pour les biens de consommation courants et le taux spécial pour les prestations d'hébergement. Lors du relèvement du taux normal de TVA, nous proposons de relever le taux réduit pour les biens de consommation courants ainsi que le taux spécial appliqué aux prestations d'hébergement de manière linéaire.

3.1.1.3 Perspectives financières de l'AVS

3.1.1.3.1 Point de la situation

Le financement de l'AVS repose principalement sur les cotisations salariales des assurés et des employeurs, sur la contribution des pouvoirs publics et, depuis 1999, sur le relèvement d'un point de la TVA. Les intérêts du Fonds de compensation ne jouent pas un rôle direct dans le financement de l'AVS, qui repose sur le système de la répartition et non sur celui de la capitalisation. L'apport prévu de recettes provenant de l'imposition des maisons de jeux⁴⁴ et des recours contre le tiers responsable sont pour leur part négligeables à l'échelle des ressources globales de l'AVS.

Le taux de cotisation à l'AVS est fixé à 8,4 % des salaires depuis 1975. Il est réparti paritairement entre les employeurs et les salariés. Les indépendants sont soumis à un taux inférieur, variant entre 4,2 % et 7,8 % en fonction du revenu du travail. En règle générale, les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont également tenues de payer des cotisations. L'ensemble des recettes provenant des cotisations se monte à quelque 19 milliards de francs.

Les pouvoirs publics contribuent au financement de l'AVS. Ils versent au Fonds de compensation de l'AVS l'équivalent de 20 % de ses dépenses, soit près de 5,5 milliards de francs en 1999. Jusqu'en 1998, la part de la Confédération est de 17 % et celle des cantons de 3 %. Depuis 1999, en vertu des mesures prévues pour l'assainissement des finances fédérales (programme de stabilisation 1998), ces parts ont été fixées à, respectivement, 16,36 % et 3,64 %, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, mais au plus tard jusqu'à la fin de 2004. Ce dernier projet prévoit qu'à l'avenir la Confédération fournira la part totale de la contribution des pouvoirs publics à l'AVS. Un message devrait être soumis au Parlement durant le 1er semestre de l'an 2001. Puis,

⁴⁴ L'entrée en vigueur de la loi du 18.12.1998 sur les maisons de jeu (LMJ) est prévue pour le 1.4.2000. L'impôt sur les recettes des maisons de jeu affecté à l'AVS devrait lui rapporter 150 millions de francs à partir de 2003.

la nouvelle péréquation financière fera l'objet d'une votation populaire. Elle pourrait entrer en vigueur dès 2004.

Actuellement, la Confédération finance sa contribution à l'AVS au moyen des recettes fiscales provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées, de ses ressources générales et, depuis 1999, par sa participation (17 %) aux recettes du point de TVA en faveur de l'AVS. Les cantons financent leur part exclusivement au moyen de leurs ressources générales.

Déduction faite de la part de la Confédération au point de TVA en faveur de l'AVS, ce dernier devrait rapporter dès la deuxième année environ 1,8 milliard de francs à l'assurance.

Le produit des placements du Fonds de l'AVS dépend de l'état de celui-ci, de la stratégie de placement, des conditions du marché et du système comptable. Les intérêts du Fonds devraient rapporter un peu moins de 900 millions de francs en 1999. Le produit des placements du Fonds représente environ 3 % de toutes les recettes de l'AVS.

Au total, en 1999, les recettes de l'AVS devraient se monter à 26,9 milliards de francs. Elles ont progressé lentement au cours des dernières années en raison de la faiblesse persistante de la conjoncture. Les dépenses devraient se monter à 27,4 milliards de francs. Le résultat est un excédent de dépenses financé par une diminution du Fonds de compensation de quelque 500 millions de francs. La fortune du Fonds devrait se monter fin 1999 à 21,3 milliards de francs, soit l'équivalent de 78 % des dépenses annuelles.

3.1.1.3.2 Perspectives jusqu'en 2010 selon le régime en vigueur

Le tableau 1 en annexe montre quelle serait l'évolution financière de l'AVS jusqu'en 2010 si rien n'était changé au mode de financement actuel. Ces perspectives financières se basent sur les prestations telles qu'elles ont été définies lors de la 10^e révision de l'AVS et acceptées par le peuple et les cantons. Dans les calculs, on a retenu les hypothèses économiques et démographiques présentées au chap. 2.

Le Fonds AVS est suffisamment doté pour combler temporairement les lacunes de financement de l'AVS, comme ce fut le cas en 1997 et 1998. En raison de l'évolution démographique et économique, l'AVS connaîtra cependant de manière durable des dépenses croissant plus rapidement que l'économie, et donc plus rapidement que ses recettes. Après un exercice équilibré en 2000, les déficits annuels progresseront régulièrement pour atteindre environ 4 milliards de francs en 2010. S'ils ne sont pas compensés par de nouvelles sources de financement, ces excédents de dépenses structurels entraîneront une diminution rapide du Fonds de compensation de l'AVS, comme le montre le tableau suivant.

Evolution du Fonds de compensation de l'AVS en millions de francs et en pour-cent des dépenses annuelles de l'AVS

Fin de l'année	1999	2002	2006	2010
en millions de francs	21 326	19 145	12 772	-1 004
en % des dépenses	78	67	42	-3

Dans l'hypothèse où aucune modification ne serait apportée au système en vigueur, le montant du Fonds serait équivalant à 42 % des dépenses d'une année en 2006, et l'AVS serait endettée à hauteur de 3 % de ses dépenses annuelles en 2010.

3.1.1.3.3 Degré de couverture du Fonds de compensation de l'AVS

Régler le financement de l'AVS signifie résoudre deux problèmes financiers. Le premier consiste à équilibrer les dépenses et les recettes, le second à alimenter suffisamment le Fonds de compensation pour qu'il puisse remplir ses fonctions. Poser la question du montant optimal du Fonds revient à se demander si l'état minimum du Fonds doit être maintenu à concurrence d'une année de dépenses de l'assurance comme le prescrit actuellement la loi⁴⁵.

Un mandat d'expert a été attribué pour répondre à cette question. Dans son expertise du 19 mai 1998 «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV», le professeur Heinz Schmid arrive à la conclusion que la valeur minimale admissible pour le degré de couverture du Fonds se situe à 45 % des dépenses annuelles de l'AVS. Il expose toutefois que la valeur de 70 % constituerait la valeur optimale.

Ces valeurs ont été déterminées de la manière suivante. Le Fonds de compensation doit tout d'abord comprendre une réserve de sécurité et de fluctuation d'un montant minimal de 15 % des dépenses, un niveau de 20 % assurant une situation optimale. A ce premier montant vient s'ajouter la réserve de financement et de transition, qui remplit une fonction essentielle pour le Fonds. Elle a été calculée sur la base de modèles prenant en considération diverses hypothèses concernant les taux de croissance des salaires et des prix, l'évolution démographique et le mode d'adaptation des rentes. Selon les scénarios les plus pessimistes, le Fonds risquerait de subir sur une année une érosion maximale évaluée à 10 % des dépenses annuelles. C'est le pire des cas. La réserve de financement et de transition doit donc être suffisamment élevée pour couvrir les besoins de l'AVS durant la période de trois ans que nécessiteraient en moyenne l'adaptation de la législation et les processus de décision parlementaire en vue du rétablissement de l'équilibre financier. Par conséquent, la réserve de financement et de transition permettant de faire le pont doit équivaloir à 30 % au minimum des dépenses annuelles (3 années x 10 % d'érosion), 50 % desdites dépenses (5 années x 10 %) constituant cependant la valeur idéale que préconise le principe de prudence. L'addition des deux réserves optimales (20 % réserve de sécurité et de fluctuation + 50 % réserve de financement et de transition = 70 %) donne la valeur optimale du degré de couverture du Fonds.

Aujourd'hui déjà, le Fonds ne couvre plus que 78 % des dépenses et en 2003 (année probable d'entrée en vigueur de la 11^e révision AVS), le degré de couverture du Fonds sera vraisemblablement déjà au-dessous du seuil de 70 %. Même en fixant le degré de couverture prévu dans la loi à 70 %, il faudra mobiliser dès 2003 de nouvelles ressources pour reconstituer le Fonds. De plus, compte tenu de l'évolution démographique et de la croissance constante des dépenses qui en résultent pour

⁴⁵ Selon l'art. 107, al. 3, de la loi fédérale du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), le Fonds de compensation de l'AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant correspondant à une année de dépenses.

l'AVS, le Fonds de compensation doit être augmenté en permanence, lui aussi, même avec un degré de couverture moyen de 70 %.

Estimant que les considérations et conclusions de l'expert sont convaincantes, et compte tenu des besoins financiers supplémentaires pour équilibrer les dépenses et les recettes de l'AVS, nous proposons de modifier l'art. 107, al. 3, LAVS en spécifiant que le Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous de 70 % du montant des dépenses annuelles.

3.1.1.3.4 Besoins supplémentaires de financement

En tenant compte des prestations et du système de financement du régime actuel de l'AVS, on a estimé l'évolution des dépenses et des recettes, sans tenir compte de la situation du Fonds AVS et du produit de ses placements. La différence entre les dépenses et les recettes ainsi définie constitue la lacune de financement de l'AVS. C'est en quelque sorte une approche comptable, qui permet de déterminer la situation financière de l'AVS pour une année donnée. L'évolution de la lacune de financement figure dans le tableau suivant, exprimé en millions de francs et en équivalents de points de TVA.

Lacune de financement de l'AVS selon le régime actuel
(en millions de francs; prix de 1999)

Année	1999	2002	2006	2010
en millions de francs	1395	1161	1637	3636
en points de TVA	0,6	0,5	0,6	1,3

D'un point de vue économique, il est important de prendre en compte l'ensemble des ressources supplémentaires à mobiliser pour financer à l'avenir les dépenses de l'AVS, en tenant compte aussi de la charge financière supplémentaire incombant aux pouvoirs publics (voir ch. 3.1.1.2.3.2). Le besoin financier supplémentaire atteindrait ainsi, selon le régime actuel, 1,6 point de TVA en 2010.

Le tableau ci-dessus ne tient pas compte de la situation du Fonds AVS. On part du principe qu'il n'y aura pas lieu de faire appel à des ressources supplémentaires pour le Fonds si le degré de couverture est fixé à 70 %. On postule en outre que le versement au Fonds du produit des placements serait suffisant pour garantir à moyen terme le degré de couverture de 70 %. Si l'on décidait toutefois de maintenir la législation actuelle et le degré de couverture du Fonds à 100 % des dépenses après 2003, il faudrait alors que le niveau du Fonds soit plus élevé d'environ 10 milliards de francs en 2010. Si ce montant devait être financé entre 2003 et 2010, il faudrait ajouter chaque année pendant cette période environ 1,3 milliard de francs au besoin supplémentaire de financement (soit l'équivalent d'environ 0,6 point de TVA).

3.1.1.3.5 La couverture des besoins financiers de l'AVS

Le relèvement de la TVA doit permettre de couvrir entièrement les dépenses de l'AVS, de porter et de maintenir le niveau du Fonds de compensation au niveau

voulu (cf. ch. 3.1.1.3.3), et de compenser le surplus de charges incombant à la Confédération du fait du vieillissement démographique (cf. ch. 3.1.1.2.3.2). Les relèvements de la TVA doivent être échelonnés de manière à correspondre aux besoins réels de l'AVS, sans que le pouvoir d'achat des consommateurs soit inutilement rongé. L'AVS étant financée selon le système de répartition, il n'est pas justifié d'accumuler une réserve excédant le montant optimal défini au ch. 3.1.1.3.3.

Sur la base de ces principes, la couverture du besoin de financement de l'AVS en 2010 exigerait un relèvement progressif de la TVA de 1,6 points, qui pourra être réduit à 1,2 point en tenant compte du solde financier positif résultant des autres mesures prévues par la 11^e révision de l'AVS concernant les dépenses et les recettes (voir ch. 3.1.3 et ss).

Comme le besoin supplémentaire de financement résulte de l'évolution démographique, il serait absurde de spécifier un mode de financement particulier pour couvrir chaque nouvelle augmentation des dépenses en fonction de sa cause (modification de la structure démographique, modification de la structure des salaires selon l'âge, recours majeur à certaines prestations, évolution des salaires et des prix, de l'emploi, etc.). Une telle procédure, plutôt lourde, avait dû être engagée pour le pour-cent de TVA en faveur de l'AVS, parce que la constitution l'exigeait. L'AVS ayant sa phase de développement derrière elle, l'objectif principal consiste désormais à consolider son financement. Il conviendra de prendre en considération à cette fin des mesures touchant tant les recettes que les dépenses.

3.1.1.3.6 Résumé

Le système de financement de l'AVS repose sur de nombreuses sources et n'est pas remis en question en tant que tel. Il doit être adapté pour faire face à la croissance des dépenses. Selon le régime actuel, la lacune de financement atteindrait 3,6 milliards de francs en 2010, soit l'équivalent de 1,3 point de TVA. A ce montant, il faut ajouter 0,3 point de TVA pour compenser la charge financière supplémentaire incombant aux pouvoirs publics. Grâce aux autres mesures de la 11^e révision de l'AVS, le besoin supplémentaire de financement pourrait être réduit de 0,4 point. Il se monterait ainsi à 1,2 point en 2010.

Le Fonds de compensation doit être augmenté en permanence, lui aussi. Si l'on veut éviter de solliciter excessivement les ressources existantes pour y parvenir, il est particulièrement important, tant du point de vue de la politique financière que de l'économie publique, de ne pas toucher à mauvais escient au pouvoir d'achat pour renflouer le Fonds de compensation AVS. Etant donné les conclusions de l'expertise sur le montant optimal du Fonds, il est proposé de fixer à 70 % la limite au-dessous de laquelle le Fonds de compensation ne doit pas tomber, en règle générale. Ce degré de couverture est suffisant pour que le Fonds de l'AVS puisse assumer ses fonctions de trésorerie et de couverture des excédents temporaires de charges.

3.1.1.4 Perspectives financières de l'AI

3.1.1.4.1 Point de la situation

Le système de financement de l'AI est similaire à bien des égards à celui de l'AVS. Seules diffèrent les proportions des éléments.

Le taux de cotisation à l'AI est fixé à 1,4 % depuis 1995, ce qui rapporte environ 3,3 milliards de francs. Les pouvoirs publics supportent 50 % des dépenses, dont 12,5 % sont à la charge des cantons et 37,5 % à celle de la Confédération. Au total, les pouvoirs publics devraient verser plus de 4,2 milliards de francs à l'AI en 1999. L'AI ne dispose pas d'un fonds de compensation particulier; les recettes et dépenses de l'AI figurent sur un compte distinct du Fonds de compensation de l'AVS. Selon l'état de ce compte, des intérêts sont crédités ou débités à l'AI. Etant donné les résultats déficitaires de ces dernières années, l'AI est endettée auprès du Fonds AVS. Malgré le transfert d'un capital de 2,2 milliards du Fonds des allocations pour perte de gains (APG) à l'AI en 1998, l'AI doit faire face à un service des intérêts qui devrait s'élever, pour l'année 1999, à 60 millions de francs.

Au total, en 1999, les recettes de l'AI devraient se monter à 7,6 milliards de francs et les dépenses atteindre 8,5 milliards de francs. Il en résulterait un déficit de plus de 900 millions de francs, qui ferait passer l'endettement de l'AI à 1,6 milliard de francs en fin d'année.

3.1.1.4.2 Perspectives jusqu'en 2010 selon le régime actuel

Le tableau 3 en annexe montre quelle serait l'évolution financière de l'AI jusqu'en 2010 si le mode de financement actuel n'était pas modifié. Ces perspectives financières se basent sur les prestations du régime actuel. Le déficit annuel passerait d'un peu moins d'un milliard de francs actuellement à plus de 2 milliards de francs en 2010. Il faut noter que la dynamique des dépenses de l'AI n'est pas seulement due à l'évolution de la structure démographique, mais aussi à la difficulté croissante d'appliquer le principe «la réadaptation prime la rente» sur un marché du travail très tendu. Les dépenses de l'AI devraient donc croître à un rythme plus élevé encore que celles de l'AVS. Si de nouvelles mesures pour augmenter les recettes ne sont pas prises, les dettes de l'AI deviendront toujours plus lourdes et dépasseront les 17 milliards de francs en 2010.

3.1.1.4.3 Rôle du Fonds de compensation de l'AVS pour l'AI

L'AI ne dispose pas d'un fonds de compensation propre. Les fluctuations qui l'affectent sont absorbées par le Fonds de compensation de l'AVS. Celui-ci joue, en quelque sorte, le rôle d'une banque pour l'AI, puisqu'il gère son compte et lui octroie des prêts en cas de déficits. Si on considère l'AVS et l'AI ensemble (les dépenses de l'AI représentent 30 % des dépenses de l'AVS), les dispositions légales actuelles sur le Fonds de l'AVS (couverture de 100 % des dépenses annuelles de l'AVS) correspondent à un degré de couverture – aujourd'hui non tenu – de 77 % des dépenses de l'AVS/AI.

L'expertise du professeur Heinz Schmid (voir ch. 3.1.1.3.3) a porté non seulement sur la situation de l'AVS, mais aussi sur celle de l'AI.

L'expert a examiné les mesures de financement que le Conseil fédéral a présentées le 8 avril 1998 lorsqu'il a fixé les grandes lignes de la 11^e révision de l'AVS et qui sont reprises pour l'essentiel dans le présent message. Il les a jugées absolument indispensables, car elles permettront de combler les dettes de l'AI, d'assainir ses comptes et de stabiliser le Fonds de compensation de l'AVS à un niveau actuariellement admissible par rapport aux dépenses conjointes de l'AVS et de l'AI d'ici à 2010.

Si les mesures destinées à garantir le financement de l'AVS et de l'AI étaient prises conformément aux propositions contenues dans le présent message, on pourrait, à notre avis, renoncer à créer un Fonds de compensation propre à l'AI.

3.1.1.4.4 Besoins supplémentaires de financement

En tenant compte des prestations et du système de financement de l'AI selon le régime actuel, nous avons estimé l'évolution des dépenses et des recettes. Comme pour l'AVS (voir ch. 3.1.1.3.4), nous avons pu ainsi déterminer la lacune de financement.

Lacune de financement de l'AI selon le régime actuel

(en millions de francs et en équivalents de points de TVA; prix de 1999)

Année	1999	2002	2006	2010
en millions de francs	865	1057	1323	1446
en points de TVA	0,4	0,4	0,5	0,5

Pour consolider le financement de l'AI, il faut non seulement couvrir sa lacune de financement, mais également tenir compte de la nécessité de rembourser sa dette. Celle-ci devrait se monter à 4,9 milliards de francs fin 2002. Il faut donc ajouter au besoin supplémentaire de financement de l'AI les annuités nécessaires au remboursement de cette dette. Pour consolider financièrement l'AI aussi rapidement que possible, il convient de transférer 1,5 milliard de francs du Fonds des APG à l'AI (cf. ch. 3.2.4).

Comme pour l'AVS, il est nécessaire de tenir compte de la charge financière supplémentaire incombant aux pouvoirs publics.

S'agissant de la participation de la Confédération aux recettes de la TVA (voir ch. 3.1.1.2.3.2), le cas de l'AI, en raison de son endettement, nécessite toutefois une approche différente de celle de l'AVS. Pour l'AI, les nouvelles recettes devront en effet servir d'une part à couvrir les excédents prévisibles de dépenses (financement), et, d'autre part, à combler les déficits accumulés des années antérieures (assainissement). Cette distinction est importante pour déterminer la participation de la Confédération aux nouvelles recettes. En effet, s'il est justifié que la Confédération participe aux recettes de la TVA servant à financer le fonctionnement de l'assurance, sur le modèle de l'AVS, rien ne saurait par contre justifier qu'elle participe aux recettes de la TVA destinées à l'assainissement de l'AI. Selon nos estimations, la fonction d'assainissement et la fonction de financement exigeraient chacune une part

égale des ressources de la TVA dès 2003. Concrètement, cela signifierait que la Confédération participerait aux recettes de la TVA à raison de 18,75 %, soit la moitié de sa participation de 37,5 % aux dépenses de l'AI.

3.1.1.4.5 La couverture du besoin de financement de l'AI

Les rentes et les indemnités journalières de l'AI sont des prestations d'assurance qui se substituent au revenu. Elles doivent être financées en premier lieu par des prélèvements sur les revenus de l'activité lucrative. D'autres prestations de l'AI ne remplacent pas le revenu, en particulier les mesures de réadaptation de l'AI et les prestations collectives (subventions aux institutions, aide aux invalides). Il est justifié de les financer par des ressources fiscales.

C'est pourquoi nous proposons de maintenir les principes de financement du système actuel (taux de cotisation sur les salaires de 1,4 % et taux de participation des pouvoirs publics aux dépenses de l'AI de 50 %). Pour couvrir les besoins supplémentaires de financement, et selon le même raisonnement que pour l'AVS, on recourra, d'une part, à des mesures portant sur les dépenses, et d'autre part, à la TVA.

Sur la base de ces principes et en tenant compte du transfert de capital du Fonds APG, à concurrence de 1,5 milliard de francs, et des autres mesures de la 11^e révision de l'AVS, il sera nécessaire de relever la TVA de 1 point en 2003 pour consolider et rembourser la dette de l'AI jusqu'en 2008. Après quoi, ce supplément de TVA pourra être ramené au niveau nécessaire pour financer les dépenses courantes de l'AI, y compris une réserve de liquidités de l'ordre de 5 % des dépenses annuelles. Selon les prévisions actuelles sur les changements qui pourraient intervenir après 2010 dans le compte en capital de l'AI, la baisse du taux de TVA n'équivaudrait qu'à un pour-mille seulement, passant à 0,9 point pour une durée de 12 ans. Un transfert en capital du fonds APG à l'AI permettrait d'abaisser légèrement le taux de TVA dès 2010; sans ce transfert, une telle baisse n'est envisageable qu'à partir de 2014.

3.1.1.4.6 Résumé

La lacune de financement de l'AI est évaluée à 1,4 milliard de francs en 2010, soit l'équivalent de 0,5 point de TVA. Il faut ajouter à ce montant la compensation de la charge supplémentaire incombant à la Confédération. Il faut également tenir compte du remboursement de la dette de 4,9 milliards de francs que l'AI aura accumulée jusqu'à la fin de 2002. Grâce au transfert de capital du Fonds APG, à concurrence de 1,5 milliard de francs (cf. ch. 3.2.4), et aux autres mesures prévues par la 11^e révision de l'AVS, l'équivalent d'un point de TVA dès 2003 devrait suffire à l'AI pour couvrir sa lacune de financement, compenser la charge supplémentaire de la Confédération et rembourser sa dette jusqu'en 2008. La constitution d'un fonds de compensation spécial pour l'AI n'est pas nécessaire si les mesures de financement de l'AVS sont prises à temps. L'extinction de la dette de l'AI et la constitution en sa faveur d'une réserve de liquidités de l'ordre de 5 % des dépenses annuelles permettront vraisemblablement d'abaisser d'un pour-mille le supplément de TVA affecté à l'AI, ceci dès 2010 et pour une période de 12 ans.

3.1.2 Relèvement progressif de la TVA pour l'AVS et l'AI

3.1.2.1 Principes

L'examen des diverses sources de financement envisageables pour couvrir les besoins financiers supplémentaires de l'AVS et de l'AI a abouti à une solution privilégiant le recours à la TVA. Les relèvements de la TVA nécessaires jusqu'en 2010 pour garantir le financement de ces deux assurances sociales se montent à 2,5 points si l'on tient compte du solde financier positif résultant des autres mesures prévues par la 11^e révision de l'AVS concernant les dépenses et ces recettes.

Le Conseil fédéral tient à régler ensemble le financement de l'AVS et de l'AI, ceci pour assurer la cohérence et la transparence du projet. Tant les citoyens que les entreprises de ce pays bénéficieront de cette transparence: en dissipant les incertitudes, elle favorisera les investissements et le bon fonctionnement de l'économie.

Tout relèvement de la TVA doit reposer sur une base constitutionnelle nécessitant l'approbation du peuple et des cantons. Par une approche coordonnée, on peut éviter un scrutin obligatoire pour chaque nouveau relèvement de la TVA. Le fait d'adopter un cadre financier commun pour couvrir au moyen de la TVA les besoins financiers supplémentaires de l'AVS et l'AI offre la souplesse nécessaire pour adapter, le moment venu, les nouvelles ressources financières aux besoins réels de ces assurances.

Il est prévu de relever la TVA en deux étapes. Les prévisions concernant l'état du Fonds AVS exigent un premier relèvement à l'entrée en vigueur de la 11^e révision AVS. Si celle-ci a lieu en 2003, le relèvement serait de 0,5 point pour l'AVS. Pour l'AI, un relèvement de 1,0 point s'impose également dès l'entrée en vigueur de la 11^e révision, pour rétablir son équilibre et assurer son assainissement.

Les prévisions concernant la situation de l'AVS et de l'AI en 2003 sont relativement fiables. Il importe donc de rendre matériellement possible, d'ici là, l'introduction du financement additionnel. C'est pourquoi nous proposons d'inscrire dans la Constitution la compétence du Conseil fédéral de relever la TVA – comme cela existe déjà pour le financement des grands projets ferroviaires (notamment les NLFA). Le Conseil fédéral sera ainsi habilité à majorer les taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI, au maximum de 1,5 point. Il déterminera également, à partir de 2003, lors du relèvement la répartition exacte des ressources en fonction des besoins réels de l'AVS et de l'AI. Une légère divergence par rapport à nos estimations n'est pas exclue. C'est d'ailleurs cela qui justifie la souplesse de cette nouvelle norme constitutionnelle de délégation au Conseil fédéral.

Selon nos estimations, un second relèvement de la TVA en faveur de l'AVS sera nécessaire avant 2010, même en tenant compte des effets de la 11^e révision sur les recettes et les dépenses. Il devrait survenir vers 2006 et se monter à 1,0 point de TVA pour couvrir jusqu'en 2010 les dépenses croissantes de l'AVS. Selon nos hypothèses de calculs, l'AI devrait par contre conserver son équilibre financier à moyen terme et rembourser entièrement sa dette grâce au seul relèvement de la TVA de 2003. Au terme de la phase d'amortissement, il devrait même être possible d'abaisser d'un pour-mille le supplément de TVA perçu en faveur de l'AI, vraisemblablement dès 2010 et pour une période de 12 ans.

Nous proposons d'adapter dès maintenant la Constitution en vue de cette seconde étape du relèvement de la TVA, en tenant toutefois compte du degré d'incertitude concernant les perspectives financières de l'AVS et l'évolution économique et so-

ciale à moyen terme. A cette fin, la nouvelle norme constitutionnelle fixe à 1,0 point au maximum le relèvement ultérieur de la TVA en faveur de l'AVS/AI et délègue au législateur la compétence d'en faire usage le moment venu. Elle subordonne en outre l'augmentation à la condition que le Fonds de compensation AVS risque de tomber durablement au-dessous de 70 % ds dépenses annuelles. Le second relèvement fera donc l'objet d'une décision parlementaire indépendante de la 11^e révision AVS. Le relèvement effectif sera déterminé de manière à tenir compte des besoins réels de l'AVS, à concurrence du montant maximal autorisé par le cadre financier constitutionnel. Si, par la suite, ce financement supplémentaire était refusé, le législateur devrait opérer des correctifs sur les prestations, soit sur les modalités d'adaptation des rentes.

Même s'il n'est pas prévu d'autre relèvement en faveur de l'AI jusqu'en 2010, la nouvelle norme constitutionnelle n'exclut pas cette possibilité. Cela signifierait cependant que le relèvement de TVA prévu pour l'AVS devrait être réduit d'autant pour ne pas dépasser le montant maximal fixé dans la Constitution. Dans ce cas également, la décision appartiendrait au Parlement.

3.1.2.2 Adaptation des bases juridiques réglant le financement

La consolidation financière, à moyen et à long terme, de l'AVS et de l'AI devra s'effectuer par un relèvement progressif de la TVA. Cette mesure nécessite une réglementation au niveau constitutionnel et différentes adaptations au niveau de la loi.

3.1.2.2.1 Modification de la Constitution fédérale

Le relèvement de la TVA aux fins d'augmenter les recettes destinées aux assurances sociales nécessite l'inscription dans la Constitution de la compétence de la Confédération de relever les taux de cet impôt.

Cette compétence sera créée en complétant l'art. 130, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁴⁶ («pour-cent démographique» en faveur de l'AVS/AI, prélevé dès 1999) par de nouveaux al. 4 à 6. Selon ces nouvelles dispositions, la Confédération pourra relever globalement les taux de la TVA de 2,5 points au plus en faveur de l'AVS/AI.

L'al. 4 fait état d'un premier relèvement de 1,5 point en faveur de l'AVS/AI effectif au 1^{er} janvier 2003. La nouvelle norme constitutionnelle attribue au Conseil fédéral la compétence de relever de 1,5 point au maximum tous les taux de TVA en faveur de l'AVS/AI et, toujours dans le cadre de cette première étape du relèvement de la TVA, de fixer la part de chacune de ces deux assurances au produit du relèvement des taux, de façon à garantir la répartition judicieuse des recettes entre l'AVS et l'AI. Un tel procédé a déjà été adopté dans l'arrêté fédéral précité du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI. La compétence du

⁴⁶ Selon la teneur de la nouvelle Constitution fédérale entièrement révisée, acceptée par le peuple et les cantons le 18.4.1999, voir le message du Conseil fédéral du 20.11.1996, FF 1997 I 1; Arrêté fédéral relatif à la mise à jour de la Constitution fédérale du 18.12.1998, FF 1999 176; RO 1999 . . .

Conseil fédéral en matière de répartition des recettes est définie avec une précision suffisante. En effet, la réglementation constitutionnelle proposée entend garantir le financement des assurances sociales concernées et l'équilibre entre recettes et dépenses. De plus, une approche globale est indiquée pour l'AVS/AI, notamment du fait que la loi prévoit la tenue des comptes de l'AI par le Fonds de compensation de l'AVS. Le Conseil fédéral devra par ailleurs, une fois l'AI désendettée, réduire en conséquence la TVA.

L'al. 5 confère au législateur la compétence de relever ultérieurement la TVA en faveur de l'AVS/AI d'un autre point au maximum. La Constitution définit le critère déterminant de ce relèvement: le législateur doit agir lorsque le Fonds de compensation de l'AVS risque de tomber au-dessous de 70 % des dépenses annuelles de l'AVS et que l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'AVS/AI n'apparaît plus garanti à long terme. Comme dans le cas de l'adaptation proposée de la LAVS en ce qui concerne le taux de couverture du Fonds de compensation, ce dernier ne doit pas, «en règle générale», tomber au-dessous de 70 % des dépenses annuelles. Le fait de mentionner un ordre de grandeur autorisant des fluctuations, comme pour le taux de 100 % actuel, permet une approche pluriannuelle. Les fluctuations à court terme, qui ne permettent pas de conclure à une diminution durable du Fonds, ne doivent pas nécessairement entraîner des mesures de financement immédiates.

Si le second relèvement de la TVA devait par la suite être refusé, des correctifs sur les prestations pourraient devenir indispensables pour rétablir l'équilibre financier de l'AVS. Nous proposons de créer une base constitutionnelle à l'art. 130, al. 5, Cst. prescrivant au législateur d'effectuer des correctifs sur les prestations en cas de refus du second relèvement de la TVA: pour maintenir l'équilibre entre recettes et dépenses, le législateur devra revoir les modalités d'adaptation des rentes afin de réaliser les économies requises. Ainsi, le cas échéant, la loi s'écartera de la prescription constitutionnelle en vigueur selon laquelle les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix. Cette nouvelle réglementation constitutionnelle, qui autoriserait une limitation des prestations, doit figurer dans l'arrêté fédéral traitant des relèvements de la TVA, comme partie intégrante de la seconde étape de l'augmentation. De cette manière, un «paquet» complet sera soumis au peuple et aux cantons, comprenant l'ensemble des modifications constitutionnelles, soit les deux étapes du relèvement de la TVA, ainsi que les conséquences éventuelles sur les prestations d'un refus de la seconde augmentation. La votation aurait donc pour objet l'ensemble du «paquet». La voie du référendum resterait néanmoins ouverte contre les modifications concrètes des modalités de l'adaptation des rentes effectuées ultérieurement.

Le projet est à mettre en relation avec la réglementation proposée concernant le Fonds de compensation, lequel ne devrait pas, à l'avenir, tomber au-dessous de 70 % des dépenses annuelles (actuellement du 100 % des dépenses annuelles). Il ne s'agit donc pas de financer le rétablissement du Fonds de compensation à concurrence de 100 % des dépenses annuelles par l'injection de fonds obtenus par des économies sur les prestations. Par ailleurs, cette approche tient compte, par exemple, de l'éventuelle introduction d'un impôt sur l'énergie, dont le produit pourrait être affecté à l'AVS, et qui pourrait retarder le relèvement de la TVA: aussi longtemps que le Fonds de compensation AVS atteint le niveau requis, il n'y a pas lieu de procéder à des correctifs législatifs sur les prestations, alors même que la compétence de relever la TVA n'a pas été épuisée. D'autre part, la compétence de réduire les prestations ne pourra pas être mise en œuvre si le Fonds de compensation tombe

au-dessous du minimum prescrit *quand bien même le financement par la TVA aurait été réalisé*. Dans une telle hypothèse, il serait préférable de revoir et d'adapter le mode de financement de l'AVS eu égard aux perspectives démographiques à long terme. Cette tâche sera celle de la 12^e révision de l'AVS.

Par la présente proposition, nous entendons créer une base légale permettant de prendre en temps utile, dans le secteur des prestations, les mesures nécessaires propres à consolider financièrement l'AVS. Selon la manière dont elle se traduira concrètement, la compétence de limiter l'adaptation des rentes produira des effets que les bénéficiaires de rentes pourraient ressentir assez rapidement. Ce dispositif ne saurait donc être considéré comme un instrument de consolidation financière à long terme, car, au vu de l'évolution des rentes qui en découle, il ne peut que contrarier le postulat constitutionnel selon lequel les rentes de l'AVS doivent couvrir les besoins vitaux de leurs bénéficiaires. Les prestations complémentaires et l'assistance publique seraient appelées à intervenir davantage pour remplir des tâches dévolues à une véritable assurance, bien que ces institutions n'aient été conçues que pour traiter des cas individuels.

C'est explicitement au niveau de la Constitution (al. 6) que les nouvelles dispositions relatives aux relèvements futurs de la TVA indiquent que la totalité des recettes obtenues par le relèvement des taux de la TVA sont affectées directement aux assurances sociales, sous réserve de la part de recettes attribuée à la Confédération pour cofinancer sa participation aux dépenses des assurances sociales concernées. D'un point de vue matériel, il s'agit d'une réglementation analogue à celle du «pour-cent démographique» (cf. ch. 1.2.4); elle est cependant inscrite dans la Constitution même, alors que la part de la Confédération aux recettes provenant du pour-cent démographique a été réglée uniquement dans l'arrêté fédéral d'exécution du 20 mars 1998. Dans le cadre du relèvement de la TVA prévu pour le 1^{er} janvier 2003, il convient d'accorder au Conseil fédéral, dans la Constitution, la compétence de fixer la part de la Confédération aux recettes, tout en liant celui-ci – comme sera également lié le législateur lors de la mise en œuvre de la seconde étape du relèvement – au plafond défini par la Constitution. En effet, cette part des recettes ne doit en aucun cas excéder la part en pour-cent aux dépenses de la branche d'assurance concernée prises en charge par la Confédération. Cette solution souple apporte une réponse nuancée à des questions distinctes, telles que l'utilisation d'une partie des recettes de la TVA pour rembourser les dettes de l'AI, part sur laquelle la Confédération n'a aucun droit.

En sus de la modification de l'art. 130 Cst., il y a lieu d'adapter l'art. 112 Cst.. La nouvelle let. c de l'art. 112, al. 3, indiquera les parts du produit du relèvement de la TVA en faveur de l'AVS/AI comme source de financement pour ces assurances. En plus, la liste des sources de financement que la Confédération consacre à l'AVS/AI sera complétée par la mention de la part aux recettes de la TVA. Cette source de financement s'ajoute aux recettes de l'impôt et des droits sur le tabac, à l'imposition fiscale des boissons distillées et au produit futur de l'impôt sur les recettes des maisons de jeux (complément de l'art. 112, al. 5, Cst.). On citera également l'impôt sur l'énergie en faveur de l'AVS comme source de financement additionnelle, si un tel impôt devait voir le jour.

3.1.2.2 Modifications de lois fédérales

Les sources de financement et la contribution des pouvoirs publics au financement de chacune des assurances sociales continueront d'être réglées dans les lois spéciales. Il faudra donc compléter les dispositions de la LAVS (art. 102, 104 et 111) et de la LAI (art. 77) en mentionnant, pour ce qui est des recettes de l'assurance, le produit de la TVA, et concernant le financement, la part de la Confédération. Si un impôt sur l'énergie devait être ultérieurement introduit en faveur de l'AVS, les art. 104 et 111 seraient complétés en conséquence.

3.1.2.3 Résumé

L'évolution démographique a une incidence de plus en plus marquée sur la situation financière de l'AVS. Il est nécessaire d'en tenir compte et d'adapter le système de financement de l'AVS et de l'AI aux nouvelles conditions économiques, financières et sociales du pays.

Si recourir à plusieurs sources de financement reste de mise pour garantir la stabilité financière de l'AVS et de l'AI, c'est la TVA qui représente actuellement la source de financement la plus appropriée pour faire face aux besoins financiers supplémentaires de ces deux assurances. Le recours à un impôt sur l'énergie n'est pas exclu pour autant. L'utilisation de cette forme de financement dépendra du résultat des travaux parlementaires concernant la réforme fiscale écologique.

Une approche coordonnée des relèvements nécessaires de la TVA pour l'AVS et l'AI se justifie pour des raisons de transparence dans le débat politique. Elle offre aussi davantage de souplesse pour la mise en œuvre des relèvements de la TVA et simplifie la procédure institutionnelle (chaque relèvement de la TVA doit disposer d'une base constitutionnelle).

Même en tenant compte du solde financier positif résultant des autres mesures prévues par la 11^e révision de l'AVS concernant les dépenses et les recettes, il faudra relever la TVA d'un demi-point en 2003 et d'un point en 2006 ou en 2007 pour consolider le financement de l'AVS jusqu'en 2010 ou des mesures touchant les prestations devraient être prises afin de rétablir l'équilibre financier de l'AVS. Pour l'AI, l'équivalent d'un point de TVA dès 2003 devrait suffire à couvrir son besoin supplémentaire de financement et à rembourser sa dette jusqu'en 2008. A partir de 2010, il sera probablement possible de réduire d'un pour-mille et pour une période de 12 ans le supplément de TVA au bénéfice de l'AI.

Le système de financement de l'AVS et l'AI sera en outre soumis à des mesures de nature plus technique. Les propositions d'adaptation sont les suivantes:

- la limite au-dessous de laquelle le Fonds de compensation de l'AVS ne doit pas tomber est fixée, en règle générale, à 70 % des dépenses annuelles;
- la Confédération participe aux nouvelles recettes de la TVA en faveur de l'AVS et l'AI pour une part correspondant, au maximum, à sa participation aux dépenses de l'assurance;
- la Confédération ne participe pas aux recettes de TVA affectées au remboursement de la dette de l'AI;

- le taux réduit de TVA frappant les biens de consommation courants et le taux spécial appliqué aux prestations d'hébergement sont soumis à des relèvements linéaires.

S'agissant de l'adaptation des bases juridiques, les relèvements de TVA nécessaires à l'AVS et à l'AI seront inscrits dans la Constitution. Le tableau suivant récapitule la situation.

Assurances sociales	Augm. max. de la TVA	Base constitutionnelle	Compétence	Conditions légales	Année prévue	Augm. Prévue de la TVA
AVS/AI	1.5	130, al. 4	Conseil fédéral		2003	AVS = 0.5 AI = 1
AVS/AI	1	130, al. 5	législateur	Fonds de compensation AVS < 70 % des dépenses annuelles AVS	2006/ 2007	AVS = 1 AI = 0

De l'avis du Conseil fédéral, l'injection de moyens financiers supplémentaires obtenus par la TVA et les autres mesures d'adaptation du mode de financement de l'AVS et l'AI contribueront à garantir durablement l'équilibre financier de l'AVS et de l'AI. En effet, les nouvelles mesures de financement n'accroissent pas directement les charges sociales des entreprises, n'alourdissent pas la charge budgétaire de la Confédération et n'entament que très peu le pouvoir d'achat individuel en répartissant la charge sur l'ensemble des ménages.

Ce projet de révision du financement est donc supportable économiquement, financièrement et socialement. Un financement de l'AVS au moyen de recettes provenant d'un impôt sur l'énergie n'est pas exclu et permettrait de répondre également à des préoccupations écologiques. Cette question fait cependant l'objet d'un traitement séparé, dans le cadre du nouveau régime financier de la Confédération.

Enfin, le règlement simultané du financement de l'AVS et de l'AI à moyen terme garantit une approche transparente du financement du 1^{er} pilier, dans le respect des principes démocratiques.

3.1.3 Age de la retraite identique pour les femmes et les hommes et retraite à la carte

3.1.3.1 Présentation

Au vu de l'évolution démographique, le Conseil fédéral propose de relever à 65 ans l'âge de la retraite des femmes, tant dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle. Il propose dans le même temps d'élargir le dispositif de la retraite à la carte dans l'AVS et de l'aménager en fonction de critères de politique sociale. Toute personne qui, durant sa vie active, a réalisé de petits revenus et qui, de ce fait, a droit à une rente modeste doit aussi pouvoir prendre une retraite anticipée, en bénéficiant d'une réduction de rente moins forte qu'une personne ayant droit à une rente élevée. Dans la prévoyance professionnelle, la retraite à la carte qui était une option doit devenir obligatoire pour les institutions de prévoyance. Deux autres options seront créées pour les deux piliers: l'anticipation et l'ajournement de la demi-rente.

3.1.3.2 Un même âge de la retraite pour les deux sexes

3.1.3.2.1 AVS

3.1.3.2.1.1 Point de la situation

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 de la rente), ou sans supplément (ajournement de la rente). Cet âge de la retraite met aussi un terme à l'obligation générale de cotiser à l'AVS.

L'âge de la retraite n'est pas seulement important pour la prévoyance vieillesse (PP). Ses incidences sur le monde du travail sont également considérables. En règle générale, le fait d'atteindre cet âge se traduit par la cessation des rapports de travail. Une personne au chômage cessera à ce moment-là de toucher les indemnités de l'assurance-chômage. Cet âge est aussi décisif pour les réglementations de la prévoyance professionnelle touchant le domaine subobligatoire (rentes-pont AVS de la PP). De même, on en tient souvent compte lors de l'établissement de plans sociaux. On voit donc que si l'on touche à l'âge de la retraite, les conséquences de ces mesures ne sont pas limitées à la seule AVS. Si l'on décide d'abaisser ou d'assouplir cet âge, il faut donc aussi prendre ces effets secondaires en compte lors de la prise de décision.

Le Conseil fédéral a déjà abordé la question de l'âge de la retraite dans le contexte de la 10^e révision de l'AVS. Il a renoncé à en proposer le relèvement dans son message sur la 10^e révision de l'AVS en se fondant sur une analyse qui démontrait que la femme continue à être discriminée dans la société et sur le marché du travail. Cependant, il a annoncé que l'égalité des sexes appliquée à l'âge de la retraite serait l'objet de la prochaine grande révision de l'AVS, en précisant que pour des motifs d'ordre financier, cette égalité ne pourrait être atteinte en alignant l'âge de la retraite des hommes sur celui des femmes (Message du 5.3.1990, ch. 22, FF 1990 II 24).

Les Chambres ont décidé, lors des débats parlementaires sur la 10^e révision de l'AVS, de relever l'âge de la retraite des femmes à 64 ans en deux étapes, s'écartant par là du message du Conseil fédéral. Elles ont simultanément adopté une motion de la Commission du Conseil des Etats pour la 10^e révision («11^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite» du 24.5.1994, E 94.3175), contraignant par là le Conseil fédéral à intégrer dans son message sur la 11^e révision de l'AVS un projet harmonisant l'âge de la retraite des hommes et des femmes. En conséquence, le Conseil fédéral a intégré l'harmonisation de l'âge de la retraite dans le programme de la législature 1995–1999.

3.1.3.2.1.2 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. La

10^e révision de l'AVS relève l'âge de la retraite des femmes en deux étapes: à 63 ans (en 2001), puis à 64 ans (en 2005).

3.1.3.2.1.3 Problèmes soulevés par la modification de l'âge de la retraite

Deux aspects, l'évolution démographique et les incidences sur le marché du travail, marquent le débat sur l'âge de la retraite.

L'évolution démographique se caractérise par l'allongement constant de l'espérance de vie (cf. ch. 21) et par une modification de la structure des âges de la population. Le vieillissement plaide en soi pour un relèvement de l'âge de la retraite. A cela s'ajoute que les personnes âgées ont souvent de la peine à rester sur le marché du travail jusqu'à l'âge légal de la retraite, soit parce qu'elles ne se sentent pas à même de répondre aux exigences nouvelles, soit parce qu'elles sont victimes des mesures de restructuration. Il est vrai que la catégorie des jeunes est la plus fortement touchée par le chômage en Suisse. Mais lorsqu'un salarié de plus de 50 ans perd son emploi, il est exposé à un risque de chômage de longue durée supérieur à la moyenne. Le risque de se retrouver en fin de droit est ainsi supérieur à celui encouru par un salarié plus jeune. Les personnes concernées risquent bien, une fois leur droit aux prestations de l'assurance-chômage épuisées, de dépendre de l'aide sociale jusqu'au moment où elles atteignent l'âge de la retraite, à moins de disposer d'une retraite anticipée, financièrement suffisante, grâce à leur capital de prévoyance professionnelle et à leurs économies. L'objectif du dispositif de retraite à la carte est double: il vise d'abord à faciliter le passage à la retraite des personnes âgées confrontées à des problèmes sur le marché du travail. De plus, puisqu'il permet une retraite un peu plus précoce grâce à l'abaissement de l'âge requis, un certain nombre d'emplois seront libérés au profit de salariés plus jeunes qui, aujourd'hui, ne trouvent pas d'embauche.

Selon la statistique des revenus AVS, en 1996, 79,1 % des hommes vivant en Suisse âgés de 60 à 64 ans versaient des cotisations en qualité de salariés ou d'indépendants. En 1990, ce pourcentage s'élevait à 86,6. La proportion de bénéficiaires de rente d'invalidité de cet âge passa durant la même période de 14,4 à 16,3 % (registre des rentes et indications de l'OFS). L'écart entre l'âge légal de la retraite et l'âge auquel l'individu quitte le marché du travail n'a donc cessé de se creuser entre 1990 et 1996. On observe la même tendance dans tous les Etats de L'OCDE. Le taux d'activité des salariés âgés reste très élevé en Suisse, en comparaison internationale⁴⁷.

Le Conseil fédéral ne peut rester indifférent à cette évolution. Etant donné les problèmes de financement que rencontre l'AVS en raison du vieillissement démographique, il est favorable à un relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes. Compte tenu des besoins individuels des salariés âgés et de leur situation sur le marché du travail, il propose parallèlement d'élargir le dispositif de retraite à la carte. Etant donné la discrimination économique et sociale dont souffre toujours les

⁴⁷ L'assouplissement de l'âge de la retraite offre aux personnes qui veulent ou doivent de toute façon prendre leur retraite une plus grande liberté de choix lors de la planification de leur départ à la retraite.

femmes, la retraite à la carte devrait être aménagée de manière que les femmes puissent effectivement s'en prévaloir.

3.1.3.2.1.4 Relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes

La réglementation proposée se fonde sur les dispositions transitoires de la 10^e révision de l'AVS. Celles-ci prévoyaient un relèvement en deux étapes: passage à 63 ans en 2001 et à 64 ans en 2005. La 11^e révision de l'AVS ajoute une troisième étape, soit un relèvement à 65 ans, en 2009.

Tableau: Relèvement de l'âge de la retraite des femmes

Année	Age de la retraite	Années de naissance concernées
Jusqu'en 2000	62	1938 et avant
2001–2004	63	1939 à 1941
2005–2008	64	1942 à 1944
A partir de 2009	65	1945 et après

3.1.3.2.2 Unification de l'âge de la retraite dans la LPP

3.1.3.2.2.1 Introduction

L'âge de la retraite des femmes et des hommes n'est toujours pas unifié dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Depuis 1985, date de la mise en vigueur de la LPP, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 62 ans pour les femmes. La LPP se réfère donc toujours à l'âge de la retraite des femmes tel qu'il était fixé avant l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS. La LPP⁴⁸ doit donc être adaptée pour cette raison.

Le présent projet unifie l'âge légal de la retraite dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle obligatoire; l'âge légal sera désormais fixé à 65 ans pour les deux sexes. Cette règle s'appliquera également au pilier 3a⁴⁹.

3.1.3.2.2.2 Harmonisation de l'âge de la retraite

3.1.3.2.2.2.1 Travaux d'adaptation

Les institutions de prévoyance devront procéder à des adaptations assez importantes pour instaurer un âge identique pour les deux sexes et un dispositif de retraite à la carte, conformes à la révision LPP. La statistique des caisses de pension 1996 en

⁴⁸ Ce besoin d'adaptation figure déjà dans le rapport sur les 3 piliers, p. 46 s.; il est à nouveau exposé dans le rapport IDA Fiso 2, p. 24.

⁴⁹ L'art. 3 OPP3 définit l'âge de la retraite dans le pilier 3a de façon analogue à la réglementation de l'art. 13 LPP.

témoigne. Elle révèle que le nombre d'assurés soumis à un régime où l'âge de la retraite est identique pour les hommes et les femmes est passé de 9 % en 1992 à 22 % environ en 1994; ce nombre devrait encore avoir augmenté depuis. En 1996, environ 75 % des assurés étaient affiliés à des institutions de prévoyance qui fixaient l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et à 62 ans pour les femmes⁵⁰.

Les adaptations nécessaires dans la prévoyance professionnelle ne portent pas sur la seule question de l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes. Le Conseil fédéral entend supprimer aussi toutes les différences liées au sexe qui subsistent dans cette assurance.

Les principes sont présentés dans le présent message. Toutefois, leur concrétisation sera réalisée partiellement par la 1^{re} révision LPP.

Mesures	Réalisation
Relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 65 ans	11 ^e révision de l'AVS
Adaptation du taux de conversion applicable à la femme ⁵¹ au relèvement de l'âge de la retraite	1 ^{re} révision LPP
Unification des bonifications de vieillesse entre hommes et femmes	1 ^{re} révision LPP

Dès l'entrée en vigueur de la 11^e révision AVS, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes se fera en parallèle dans les deux assurances. Dans l'hypothèse où ce projet entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2003, le relèvement de l'âge légal de la retraite des femmes dans la LPP aurait lieu aux dates suivantes:

1^{er} janvier 2003: 63 ans; entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS;

1^{er} janvier 2005: 64 ans (10^e révision de l'AVS: âge de la retraite 64 ans)

1^{er} janvier 2009: 65 ans (11^e révision de l'AVS: âge de la retraite 65 ans).

3.1.3.2.2.2 Harmonisation de l'âge de la retraite dans le 2^e pilier et dans le pilier 3a

L'âge légal de 65 ans pour les femmes est aussi applicable au pilier 3a. Il faudra donc adapter à cet effet l'art. 3 de l'ordonnance du 13 novembre 1995 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes de prévoyance (OPP3; RS 831.461.3).

⁵⁰ Cf. OFS, statistique des caisses de pension 1994, synthèse OFAS.

⁵¹ Le taux de conversion des femmes à 62 ans correspond au taux de conversion des hommes à 65 ans, soit 7,2 %.

3.1.3.3 Retraite à la carte dans l'AVS

3.1.3.3.1 Point de départ

Le droit en vigueur connaît déjà une certaine forme de retraite à la carte. La perception de la rente peut être anticipée de deux ans⁵². Elle peut aussi être différée de un à cinq ans. La rente anticipée est soumise à une réduction actuarielle, celle qui est différée est majorée selon le même principe.

Le taux de réduction actuariel actuellement appliqué est de 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, RAVS). La réduction tient compte de deux facteurs: d'une part la prolongation de la durée pendant laquelle la rente est perçue, d'autre part la perte de cotisations pour l'assurance⁵³.

Le taux de réduction dépend étroitement de l'espérance de vie. L'allongement de l'espérance de vie permet d'abaisser le taux actuariel de réduction. La réduction de la rente anticipée représente en quelque sorte le remboursement, par acomptes, des rentes perçues avant l'âge de la retraite. L'espérance de vie augmentant, l'assuré a davantage de temps pour rembourser cette avance touchée sur la rente de vieillesse. C'est pourquoi le montant des acomptes peut être réduit ou, en termes techniques, le taux actuariel de réduction abaissé. Le Conseil fédéral devra procéder à cette réduction du taux technique dans le cadre des adaptations du règlement sur l'AVS⁵⁴.

De nombreux assurés ont un intérêt légitime à une retraite à la carte. Une anticipation assortie d'une pure réduction actuarielle ne tient pas compte de ce besoin.

Les premières expériences réunies sur la retraite à la carte telle qu'elle a été introduite par la 10^e révision de l'AVS révèlent que peu d'hommes ont opté pour cette solution (en 1998, 8 % des hommes d'une classe d'âge). On peut donc présumer que de nombreuses personnes renoncent à l'anticipation de la rente AVS, car elles bénéficient d'un 2^e pilier substantiel (éventuellement complété par une «rente-pont» de la PP) qui permet, à lui seul, une retraite anticipée confortable. Quant aux personnes disposant de revenus modestes, elles ne peuvent envisager une retraite anticipée en raison de la forte réduction de leur rente. La proportion d'hommes de 64 ans qui ont pris une retraite anticipée et qui perçoivent des PC est de 3 %.

L'accès à la rente anticipée ne doit pas rester le privilège des personnes à revenus moyens et élevés. Le recours aux prestations complémentaires (PC) permet certes aujourd'hui de parer totalement ou partiellement aux conséquences de la réduction. Cette possibilité n'est qu'assez peu utilisée. Parmi les rentiers de 65 ans qui reçoivent

⁵² Selon la let. d, al. 2, des dispositions transitoires de la modification de la LAVS dans le cadre de la 10^e révision AVS, l'anticipation est limitée à un an jusqu'en 2001. A partir de 2001, l'anticipation peut être de deux ans. L'âge de la retraite des femmes ayant été relevé en 2001, les femmes peuvent prendre une retraite anticipée à partir de 62 ans.

⁵³ L'obligation de cotiser ne cesse aujourd'hui qu'à 65 ans révolus, même si l'intéressé a pris une retraite anticipée. Les personnes qui ont pris une retraite anticipée payent en général des cotisations en qualité d'assurés non actifs. Ces cotisations sont moins élevées que celles qu'elles auraient dû verser en qualité d'assurés actifs.

⁵⁴ La 10^e révision de l'AVS a introduit un taux uniforme de réduction. Aucune différenciation n'a été opérée, ni selon le sexe ni selon la durée de l'anticipation (durant la dernière année d'anticipation, la réduction devrait être plus forte que pendant la première). Il s'ensuit que l'espérance de vie plus grande des femmes permet une baisse du taux de réduction des hommes qui vivent moins longtemps. Conformément aux dispositions transitoires de la 10^e révision de l'AVS, les femmes qui profitent de la possibilité d'anticiper leur rente jusqu'au 31.12.2009 pourront bénéficier d'un taux de réduction de 3,4 % seulement au lieu de 6,8 %.

vent aussi des PC, un homme sur huit seulement a touché une rente AVS anticipée, alors que cette proportion est de un sur douze pour ceux qui ne bénéficient pas de PC. Ce sont probablement des raisons essentiellement subjectives qui sont à l'origine de cet état de fait (honte de demander l'anticipation de la rente si le prix à payer est le recours aux PC). La retraite à la carte sociale ne doit pas conduire seulement à un report sur les PC, mais doit également être réalisée par un taux de réduction de la rente moins élevé que le taux actuariel.

Le débat sur l'âge de la retraite s'est focalisé sur deux thèmes phares. Le premier est la question du taux de réduction. Le second est développé par les initiatives populaires sur l'âge de la retraite: celle de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), d'une part, et celle du Parti écologiste suisse d'autre part. Toutes deux demandent une rente de vieillesse non réduite dans la fourchette d'âge de 62 à 65, voire 67 ans. Les deux initiatives ne posent qu'une condition: la cessation de toute activité lucrative. Le Conseil fédéral considère que, à l'horizon 2005, ces initiatives déboucheraient sur des coûts supplémentaires de 2460 millions de francs pour l'AVS. L'AI et l'assurance-chômage seraient certes déchargées de 490 millions de francs, respectivement de 365 millions de francs de dépenses, mais il resterait tout de même une charge additionnelle globale de 1618 millions de francs. Aussi le Conseil fédéral a-t-il proposé au Parlement le rejet de ces deux initiatives dans son message du 15 décembre 1997 (FF 1998 965). L'Assemblée fédérale a approuvé cette proposition le 18 décembre 1998 (FF 1999 215).

Selon le Conseil fédéral, la solution passe par un compromis à trouver entre ces deux extrêmes. Il a mis deux modèles de retraite à la carte en consultation. Tous deux prévoient des correctifs du dispositif de retraite anticipée couplés à une réduction actuarielle de la rente. Le principe des correctifs sociaux a été admis par la majorité des intervenants, mais non les projets concrets d'aménagements des modèles alors proposés (cf. ch. 1.3.5). Le présent message présente donc une nouvelle solution.

3.1.3.3.2 Enveloppe financière

Les coûts des modèles mis en consultation s'élevaient à environ 900 millions de francs. Ces coûts étaient couverts par les économies réalisées en relevant l'âge de la retraite des femmes, chiffrées à environ 400 millions de francs, auxquelles s'ajoutait une enveloppe financière additionnelle de 500 millions de francs. Les difficultés financières de l'AVS et le budget de la Confédération imposent le redimensionnement de l'enveloppe financière destinée à la correction sociale de la réduction actuarielle. Nous sommes d'avis, aujourd'hui, qu'il faut renoncer à ces 500 millions supplémentaires. L'âge de la retraite et les modèles de flexibilisation de ce seuil forment un tout à aménager selon le principe de la neutralité des coûts. Les calculs ont été réalisés en se fondant sur les hypothèses suivantes d'anticipation de la rente.

Taux d'anticipation moyen en pour-cent par classe d'âge:

	âge 64 ans	âge 63 ans	âge 62 ans
hommes	32 %	20 %	9 %
femmes	69 %	51 %	29 %

3.1.3.3.3 Caractéristiques du nouveau modèle

Le nouveau dispositif de retraite à la carte proposé par le Conseil fédéral se distingue du système actuel sur trois points essentiels:

- la réduction de la rente anticipée est aménagée selon des critères de politique sociale;
- la possibilité d'anticiper est élargie. Elle peut porter sur la rente entière – comme jusqu'ici – ou sur la demi-rente, ou sur une combinaison des deux;
- l'obligation de cotiser d'une personne non active cesse dès qu'elle perçoit une rente anticipée entière. La perte totale de cotisations est intégrée dans le taux de réduction.

3.1.3.3.4 Réduction de la rente anticipée

3.1.3.3.4.1 Principe

Trois facteurs sont décisifs pour la réduction de la rente anticipée:

– *Le revenu moyen déterminant pour le calcul de la rente*

La réduction est moins forte pour un revenu modeste que pour un revenu élevé.

– *La perte de cotisations*

La personne non active qui opte pour l'anticipation de la rente entière n'est plus soumise à cotisations. La totalité du montant qu'elle a économisé est intégré dans le calcul de la réduction de sa rente. Une perte importante de cotisations – dans le cas de personnes touchant de gros revenus – se traduira par une réduction de la rente plus forte.

– *Le nombre d'années d'anticipation*

Plus la durée de l'anticipation est courte, plus le taux réduction est faible. Le but de cette réduction dégressive est plutôt d'inciter l'assuré à différer le recours à l'anticipation.

3.1.3.3.4.2 Présentation des facteurs de réduction

3.1.3.3.4.2.1 Revenu annuel moyen déterminant

Le Conseil fédéral est d'avis qu'une personne au bénéfice d'un revenu élevé peut supporter une réduction plus forte que celle qui dispose d'un petit revenu. Le taux

de réduction proposé ici est donc dégressif et lié au revenu. La procédure de consultation a cependant mis en évidence que la définition du revenu déterminant jouait un rôle de premier plan. Les modèles mis en consultation par le Conseil fédéral se sont heurtés à deux oppositions majeures: les solutions proposées ont été jugées trop compliquées et difficilement compatibles avec les normes européennes. Cette critique a été entendue. Le modèle proposé ici n'implique pas d'investissement administratif supplémentaire notable.

Le revenu annuel moyen déterminant est, après la durée de cotisation, le deuxième élément intervenant dans le calcul d'une rente de l'AVS ou de l'AI. Lorsqu'une rente doit être fixée, la caisse de compensation compétente réunit les comptes individuels (CI) de l'ayant droit. Figurent sur ces comptes individuels les revenus de l'activité lucrative soumise à cotisations et d'éventuelles indications relatives aux bonifications pour tâches d'assistance. La rente se calcule ainsi: la somme des revenus acquis entre le 1^{er} janvier suivant le 20^e anniversaire et le 31 décembre précédant l'âge de la retraite (ou l'année où commence l'anticipation de la rente) est indexée à l'évolution des salaires et des prix (indice mixte) intervenue entre-temps et divisée par le nombre d'années de cotisations. Un montant moyen supplémentaire s'y ajoute, le cas échéant, qui correspond aux bonifications pour tâches éducatives et d'assistance.

Le Conseil fédéral propose que ce revenu calculé pour fixer le montant de la rente serve aussi de base pour fixer le taux de réduction. Les caisses de compensation seront ainsi dispensées d'effectuer des recherches supplémentaires.

3.1.3.3.4.2.2 Perte de cotisations

Aujourd'hui, l'anticipation de la rente ne met pas un terme à l'obligation de cotiser à l'AVS. Cette obligation cesse à la fin du mois où l'assuré atteint l'âge légal de la retraite (art. 3, al. 1, LAVS). Nombreuses sont les personnes concernées qui ne comprennent pas pourquoi elles doivent continuer à cotiser alors qu'elles sont sorties de la vie active. La nouvelle proposition supprime donc l'obligation de payer des cotisations durant la période allant du départ à la retraite anticipée à l'âge légal de la retraite. Bien que la durée de cotisations soit abrégée, la rente sera calculée comme si les cotisations continuaient d'être versées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. En revanche, la totalité de la perte de cotisation sera prise en considération dans le calcul de la réduction de la rente. Comme le rapport entre pertes de cotisations et rente est plus grand pour les personnes qui bénéficient de revenus élevés, la réduction de la rente doit être plus forte pour ces personnes. La suppression de l'obligation de cotiser en cas de retraite anticipée contribue par ailleurs à simplifier notablement l'application de la loi.

3.1.3.3.4.2.3 Durée de l'anticipation

Si l'on veut que l'enveloppe financière affectée à la retraite à la carte soit respectée, il ne faut pas que le nombre de personnes qui choisissent la retraite à la carte soit trop élevé. Il convient surtout d'éviter qu'un trop grand nombre de rentes anticipées soient versées dès le début de la période possible. C'est pourquoi un taux de réduction particulier est appliqué à chacune des années d'anticipation.

Plus l'année d'anticipation est proche de l'âge légal, plus la réduction de la rente est faible. Ce dispositif se trouve donc à mi-chemin entre un modèle basé sur une réduction actuarielle pure et une rente de retraite.

3.1.3.3.4.2.4 Combinaison des facteurs de réduction

La combinaison des divers facteurs de réduction est illustrée dans le tableau qui suit. L'importance de la perte de cotisations se répercute sur l'échelonnement du taux de réduction actuariel, selon le montant du revenu déterminant. La rente anticipée et la perte de cotisations doivent être compensées, mais seulement partiellement. La part de rente qui doit être restituée, pour une année d'anticipation déterminée, dépend des éléments «revenu annuel déterminant» et «nombre d'années d'anticipation». Pour obtenir le taux de réduction effectif, il faut multiplier la part moyenne pour toute la durée de l'anticipation par le taux de réduction actuariel correspondant.

Exemple: pour un revenu déterminant de 36 180 francs et une durée d'anticipation de deux ans, on applique un taux de réduction actuariel de 11,9 %. La part à restituer est de 50 % la première année et de 60 % la seconde année, soit en moyenne 55 %. Appliqué au taux de réduction actuariel, cela donne un taux de réduction effectif de 6,6 %.

Taux de réduction actuariel

Revenu annuel déterminant en fr.	Taux de réduction actuariel pour une durée d'anticipation de . . .		
	1 an	2 ans	3 ans
jusqu'à 12 060	5,7	11,0	15,8
24 120	6,0	11,6	16,6
36 180	6,2	11,9	17,2
48 240	6,4	12,3	17,8
60 300	6,6	12,7	18,2
dès 72 360	6,7	12,9	18,6

Part soumise à restitution⁵⁵ du taux de réduction actuariel

Revenu annuel déterminant en fr.	Part à restituer en % la . . .			Part à restituer moyenne en pour-cent pour une durée d'anticipation de . . .		
	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	1 an	2 ans	3 ans
jusqu'à 12 060	30	40	55	30	35	41,7
24 120	40	50	64	40	45	51,3
36 180	50	60	73	50	55	61
48 240	60	70	82	60	65	70,7
60 300	70	80	91	70	75	80,3
dès 72 360	80	90	100	80	85	90

Taux de réduction effectif

Revenu annuel déterminant en fr.	Taux de réduction effectif en % pour . . . ans d'anticipation		
	1 an	2 ans	3 ans
jusqu'à 12 060	1,7	3,9	6,6
de 12 060 à 24 120	1,7–2,4	3,9– 5,2	6,6 – 8,6
de 24 120 à 36 180	2,4–3,1	5,2– 6,6	8,6 –10,5
de 36 180 à 48 240	3,1–3,8	6,6– 8,0	10,5–12,6
de 48 240 à 60 300	3,8–4,6	8,0– 9,5	12,6–14,7
de 60 300 à 72 360	4,6–5,4	9,5 11,0	14,7–16,8
dès 72 360	5,4	11,0	16,8

3.1.3.3.4.2.5 Personnes concernées

Les modèles mis en consultation par le Conseil fédéral ont également essayé le reproche de désavantager les femmes en ne rendant pas suffisamment justice à leurs carrières professionnelles. Le présent modèle se base sur les revenus acquis tout au long de la période soumise à cotisations. Les femmes ont perçu, ces quarante dernières années, des salaires plus bas que ceux des hommes, ce qui leur valait des rentes plus basses aussi. Elles seront donc plus nombreuses que les hommes, grâce au nouveau système, à bénéficier de faibles réductions de rentes, les fortes réductions, conséquences de salaires élevés s'appliquant davantage aux assurés masculins.

Lorsque le mari atteint lui aussi l'âge donnant droit à la rente, on procède au partage (splitting) des revenus acquis durant le mariage, ce qui se traduit par un équilibrage

⁵⁵ Cette restitution a lieu sur le taux de réduction appliqué durant toute la durée de perception de la rente.

des revenus de la femme et du mari. La femme sera par conséquent soumise à une réduction plus forte de sa rente. Les rentes des femmes célibataires ou divorcées subiront donc une plus faible réduction que celles des femmes mariées. Ceci est souhaitable d'un point de vue de justice sociale puisque la situation économique des femmes célibataires ou divorcées est généralement moins bonne que celle des rentières mariées.

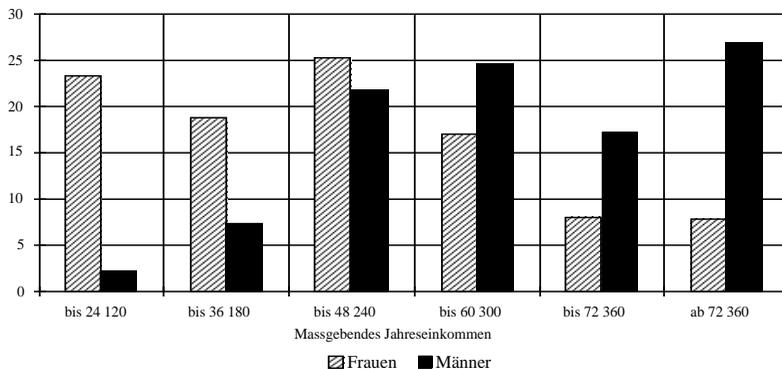
Le tableau et le graphique ci-dessous mettent en évidence le fait que les revenus des femmes se situent dans la fourchette inférieure. Les réductions de leur rente sont donc plus faibles.

Exemple: 25,2 % des femmes d'une même classe d'âge (8361 femmes) présentent un revenu déterminant situé entre 36 180 et 48 240 francs. Si elles prenaient une retraite anticipée de deux ans, le taux de réduction applicable à leur rente serait de 6,6 à 8,0 %, selon leur revenu.

Nouveaux bénéficiaires de rentes de 1998, ventilés selon le revenu annuel moyen déterminant.

Revenu annuel déterminant en fr.	Femmes		Hommes	
	Nombre	En %	Nombre	En %
jusqu'à 24 120	7 698	23,2	640	2,3
de 24 120 à 36 180	6 205	18,7	2 061	7,4
de 36 180 à 48 240	8 361	25,2	6 043	21,7
de 48 240 à 60 300	5 607	16,9	6 851	24,6
de 60 300 à 72 360	2 688	8,1	4 790	17,2
dès 72 360	2 621	7,9	7 463	26,8
total	33 180	100,0	27 848	100,0

Présentation des parts en pour-cent



Source: registre des rentes année 1998 (femmes nées en 1935, hommes nés en 1932)

3.1.3.3.4.3

Anticipation et ajournement de la demi-rente de vieillesse (anticipation partielle et ajournement partiel)

L'intérêt pour une transition en douceur vers la retraite se manifeste avec de plus en plus de vigueur. Cette étape intermédiaire permettrait d'éviter un passage trop brusque de la vie professionnelle à la vie de retraité. Le décrochage par étapes est utile, car il permet à la personne concernée de mieux se préparer à sa nouvelle vie. Les entreprises n'y perdraient guère puisqu'elles pourraient profiter quelques années de plus des connaissances d'un collaborateur. Cette phase de transition peut être utilisée pour initier ceux qui prendront le relais.

Le Conseil fédéral tient pour légitime le souhait d'un passage en douceur à la retraite. La mise sur pied de cette option doit cependant tenir compte des exigences de l'application. L'échelonnement des fractions de rentes doit être contenu. Le Conseil fédéral propose donc l'option de la demi-rente, qu'elle soit anticipée ou ajournée.

La nouvelle réglementation limite l'anticipation à trois ans: l'ouverture vaut donc pour trois rentes annuelles ou six demi-rentes annuelles, ce qui permet de combiner les deux options d'anticipation.

Proposition: options possibles d'anticipation de la rente AVS selon l'âge:

Retraite (partielle)
à ... ans

	A partir de 59 ans	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
59						
60						
61						
62				ou 1		
63			ou 1	ou 1	ou 1	
64		ou 1				
Total						
Nombre d'années anticipées	3	2,5 à 3	2 à 3	1,5 à 3	1 à 2	_ à 1

La personne qui opte à 59 ans pour l'anticipation partielle ne peut plus changer d'avis et demander la rente entière avant l'âge légal de la retraite, puisque l'option ne prévoit d'anticipation possible que pour trois rentes annuelles. En revanche, une personne choisissant à 61 ans la demi-rente annuelle peut, dès 63 ou 64 ans, faire le pas vers l'anticipation de la totalité de sa rente (2 demi-rentes annuelles +2 années entières de rente ou 4 demi-rentes annuelles et 1 rente annuelle entière).

Il n'apparaît pas opportun d'envisager le prolongement de la durée de l'ajournement de la rente actuellement limité à cinq ans au plus. Cette option, rarement choisie aujourd'hui, ne semble pas répondre à un besoin pressant.

En cas d'anticipation partielle, seule la part anticipée est soumise à réduction. Un taux de réduction plus bas s'applique aux parts de rentes anticipées plus tardivement. La rente perçue sans anticipation n'est pas réduite. Les mêmes règles s'appliquent par analogie aux rentes ajournées.

3.1.3.3.4.4 La cessation de l'activité lucrative comme condition pour l'anticipation

La plupart des rentes anticipées seront moins fortement réduites que le taux actuariel ne le requiert. On peut donc se demander si une personne qui souhaite toucher une rente anticipée ne devrait pas renoncer du moins en partie à son activité lucrative. Le sens de la réglementation n'est certainement pas d'inciter l'ayant droit à cumuler le plein revenu du travail et celui de la rente. Participant de la même logique, les initiatives de la FSEC et de la FSE d'une part, et du Parti écologiste d'autre part, qui toutes deux souhaitent que l'on renonce à toute réduction de rente, considèrent la cessation de toute activité lucrative comme la condition de l'octroi de la rente.

Introduire dans l'AVS le principe de la rente au prix de la cessation d'activité (ou «rente de retraite») pose de sérieux problèmes d'application. Il n'est pas possible de procéder à une comparaison automatique des données sur le revenu des personnes soumises à cotisations avec le registre central des assurés puisque la collecte de ces données est décentralisée. Seul un registre dit «miroir» pourrait éventuellement résoudre ce problème. Sa gestion serait centralisée; il contiendrait des copies des données enregistrées de manière décentralisée par les caisses de compensation. Toutefois, même le recours à un tel instrument ne permettrait pas de contrôler la cessation d'activité des bénéficiaires de rentes à l'étranger.

Il n'est donc pas possible de vérifier si l'inactivité est durable ou non. Le Conseil fédéral reste pourtant d'avis que, dans le cas de la retraite anticipée, la loi devrait poser un jalon en direction de ce principe: la rente au prix de la cessation de l'activité. Il propose donc la solution suivante.

Tout assuré qui souhaite prendre une retraite anticipée entière doit démontrer, lorsqu'il présente sa demande de rente, qu'il a renoncé à exercer son activité lucrative. Une attestation de l'employeur, un certificat de cessation de service ou une lettre de résiliation du contrat de travail pourront servir de preuve. Comme des demandes de rentes proviendront aussi de l'étranger, d'autres types de certificats adéquats seront également admis. Etant donné qu'on ne peut exiger de preuve absolue, il suffira que l'attestation soit plausible. Il semble d'ailleurs évident que les personnes qui prendront une retraite anticipée cesseront d'être actifs: l'addition du revenu de l'activité lucrative et de la rente se traduit par une imposition fiscale assez forte.

Si l'on exige la cessation de toute activité lucrative au début de la phase d'anticipation, il n'est pas exclu que de légères entorses soient constatées par la suite. Le Conseil fédéral estime que des personnes de plus de 59 ans qui ont résilié leurs rapports de travail pour bénéficier d'une rente anticipée n'ont plus guère accès au marché du travail que pour des revenus mineurs.

La personne qui ne prétend qu'à une anticipation partielle doit réduire son revenu d'un tiers au moins.

3.1.3.4 Retraite à la carte

3.1.3.4.1 Introduction

L'instauration de la retraite à la carte dans la LPP permettra aux assurés de choisir le moment et les modalités de leur retraite. La retraite à la carte existe depuis 1985 (art. 13, al. 2, LPP) dans la LPP, mais dépend pour l'instant uniquement des dispositions réglementaires des institutions de prévoyance. La présente révision harmonise le dispositif de retraite anticipée de l'AVS et celui de la prévoyance professionnelle, lequel devient norme de prévoyance minimale obligatoire. La moitié ou la totalité de la prestation (rente) de vieillesse peut être perçue par anticipation de 59 à 65 ans ou peut être ajournée jusqu'à l'âge de 70 ans. Le taux de conversion sera réduit (anticipation) ou adapté (ajournement) selon les règles actuarielles. L'anticipation de la prestation présuppose une réduction correspondante du taux d'activité, voire la cessation de cette activité. Quant à l'ajournement, c'est une option qui implique la poursuite de l'activité lucrative auprès du même employeur.

3.1.3.4.2 Point de la situation

La LPP, comme l'AVS, connaît le dispositif de retraite à la carte. Dans l'AVS, cette option a été introduite par la 10^e révision de l'AVS. La LPP n'a pas fixé de limite d'âge inférieure ni de durée minimale à l'anticipation. L'OFAS et les autorités fiscales acceptent, dans la pratique, une retraite anticipée selon le règlement de l'institution de prévoyance, en principe jusqu'à 5 ans avant l'âge légal de la retraite, soit dès 60 ans pour un homme et 57 ans pour une femme⁵⁶. Il faut que la personne assurée ait mis fin à son activité lucrative auprès de son employeur⁵⁷. Selon la statistique 1996 des caisses de pension, près de la moitié des institutions de prévoyance offrent une retraite à la carte dès 5 ans avant l'âge légal de la retraite. Ces institutions regrouperaient plus de 80 % des assurés.

De nombreuses solutions se sont développées dans la pratique, car depuis la mise en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, la pression sur les institutions de prévoyance se fait de plus en plus forte pour qu'elles redéfinissent l'âge de la retraite dans leurs règlements.

3.1.3.4.3 Solution proposée

La retraite à la carte doit être possible dans tous les cas. Elle ne dépendra plus du règlement de l'institution de prévoyance. L'assuré peut décider à partir de quel âge il entend percevoir sa rente (anticipée ou différée) dans le cadre imparti par les dispositions légales ou réglementaires, s'il opte pour l'anticipation de la rente entière ou d'une demi-rente et s'il choisit de toucher la prestation de vieillesse sous forme de rente ou de versement de capital. L'anticipation se traduit par une réduction de la prestation, l'ajournement par une augmentation. L'avoir de vieillesse épargné et l'adaptation actuarielle du taux de conversion sont les facteurs à partir desquels on définit de combien la prestation sera réduite ou augmentée.

⁵⁶ E. Schnyder, Retraite anticipée et 2^e pilier, revue «Sécurité sociale», 1995, p. 207.

⁵⁷ ATF 120 V 310, cf. R.A. Müller, Die vorzeitige Pensionierung – Möglichkeiten und Grenzen im Lichte verschiedener Spezialversicherungszweige, RDAS, p. 347 ss.

3.1.3.4.3.1 Age de la retraite

Toutes les institutions de prévoyance seront tenues de définir un âge identique pour les deux sexes, de 65 ans au plus. Elles peuvent prévoir un âge ordinaire inférieur à 65 ans, mais elles sont tenues de garantir les prestations légales minimales selon la LPP. Le relèvement de l'âge de la retraite de la femme se traduit par une augmentation de l'avoir de vieillesse de 4,4 % environ: il devient nécessaire d'adapter le taux de conversion (cf. ch. 2.2 du message relatif à la 1^{re} révision de la LPP).

3.1.3.4.3.2 Anticipation et ajournement de la perception de la prestation de vieillesse

Lorsqu'elle atteint l'âge de 59 ans, la personne assurée peut anticiper le versement de sa rente, même de sa rente entière, ce qui n'est pas le cas dans l'AVS. Elle peut opter pour la perception d'une rente entière ou d'une demi-rente dans la fourchette d'âge de 59 à 65 ans. Diverses combinaisons sont possibles: par exemple une demi-rente pendant quatre ans (de 60 à 64 ans) et une rente entière dès 64 ans.

Le calcul de la réduction actuarielle des prestations anticipées se fait comme suit: lorsque la personne assurée fait valoir son droit à la rente de vieillesse LPP, on calcule sa rente en multipliant l'avoir de vieillesse épargné jusque-là par le taux de conversion applicable à l'âge de retraite choisi. Comme chacun peut choisir librement l'âge de sa retraite – compte tenu des possibilités offertes par la LPP ou les règlements – le montant des prestations de vieillesse (AVS plus LPP; taux de remplacement) dépend concrètement du dernier salaire réalisé.

Les exemples suivants de taux de remplacement en cas de retraite entre 62 et 65 ans s'appliquent à l'exercice d'une activité lucrative et à la perception de la rente entière de vieillesse aussi bien de l'AVS que de la LPP.

Montant de la rente de vieillesse à 65 ans

(lors de la cessation de l'activité lucrative)

AVS: rente entière non réduite; LPP: rente complète non réduite

Salaire AVS à la retraite en francs	Rente de vieillesse perçue à 65 ans valeur absolue en francs			Rente de vieillesse perçue à 65 ans en pour-cent du salaire AVS		
	AVS	LPP	Ensemble	AVS	LPP	Ensemble
20 000	14 256	0	14 256	71,3	0,0	71,3
30 000	16 764	2 117	18 881	55,9	7,1	62,9
40 000	19 104	5 717	24 821	47,8	14,3	62,1
50 000	20 652	9 317	29 969	41,3	18,6	59,9
60 000	22 188	12 917	35 105	37,0	21,5	58,5
70 000	23 928	16 517	40 445	34,2	23,6	57,8
80 000	24 120	17 366	41 486	30,2	21,7	51,9
90 000	24 120	17 366	41 486	26,8	19,3	46,1
100 000	24 120	17 366	41 486	24,1	17,4	41,5

Montant de la rente de vieillesse à 62 ans
(lors de la cessation de l'activité lucrative)
AVS: rente entière réduite; LPP: rente complète réduite

Salaire AVS à la retraite en francs	Rente de vieillesse perçue à 62 ans valeur absolue en francs			Rente de vieillesse perçue à 62 ans en pour-cent du salaire AVS		
	AVS	LPP	Ensemble	AVS	LPP	Ensemble
20 000	13 130	0	13 130	65.7	0.0	65.7
30 000	15 171	1 731	16 902	50.6	5.8	56.4
40 000	16 983	4 674	21 657	42.5	11.7	54.2
50 000	17 988	7 618	25 606	36.0	15.2	51.2
60 000	18 949	10 562	29 511	31.6	17.6	49.2
70 000	20 004	13 505	33 509	28.6	19.3	47.9
80 000	20 068	14 200	34 268	25.1	17.8	42.9
90 000	20 068	14 200	34 268	22.3	15.8	38.1
100 000	20 068	14 200	34 268	20.1	14.2	34.3

Par exemple, un revenu de 50 000 francs par an permet de percevoir, en cas de retraite à 65 ans, une rente totale de 29 969 francs, ce qui correspond à un taux de remplacement de 59,9 %. Si un assuré ayant le même revenu prend sa retraite à 62 ans, il perçoit une rente totale de 25 606 francs, ce qui correspond encore à un taux de remplacement de 51,2 %.

La personne assurée peut, comme dans l'AVS, différer la prestation de vieillesse entière ou la moitié de celle-ci au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, mais au plus jusqu'à l'âge de 70 ans. Dans ce cas, les prestations de vieillesse sont calculées compte tenu de l'avoir de vieillesse existant à l'âge de 65 ans, plus les intérêts dus jusqu'au moment de l'ajournement, multiplié par le taux actuariel de conversion correspondant.

Cette solution permet de combiner les 1^{er} et 2^e piliers pour la retraite. L'assouplissement peut aller encore plus loin dans le domaine surobligatoire: l'âge de la retraite peut être inférieur à 59 ans, le dispositif d'anticipation partielle peut être plus souple dans l'échelonnement. Ces dispositifs dépendent du règlement propre de chaque institution de prévoyance, comme c'est d'ailleurs déjà le cas. Si l'assuré renonce à prendre une retraite à la carte, il touchera sa rente non réduite à partir de 65 ans.

3.1.3.4.3.3 Cessation de l'activité lucrative

L'anticipation de la totalité de la prestation présuppose que la personne assurée cesse d'exercer une activité lucrative. Il est cependant possible que l'assuré au bénéfice d'une retraite anticipée partielle soit toujours employé à temps réduit, soit auprès du même employeur, soit auprès d'un nouvel employeur. La procédure de

consultation a mis en évidence que le passage progressif à la retraite correspond à un besoin croissant.

Le passage progressif à la retraite entre 59 et 65 ans implique que l'assuré réduise son taux d'activité d'un tiers au moins (par analogie au dispositif applicable dans l'AVS, cf. ch. 3.1.3.3.4.4). Le taux d'activité étant une donnée difficile à contrôler, on se fondera sur le salaire déterminant aux termes de l'art. 7 LPP pour établir le droit de l'assuré à percevoir la moitié de son avoir de vieillesse sous forme de rente anticipée. Ainsi, par exemple, n'aura pas droit à une prestation de préretraite l'assuré ayant perçu un salaire de 70 000 francs avant la réduction de son activité, puis de 60 000 francs après réduction de celle-ci. En revanche, si son salaire passe à 50 000 francs, il pourra faire valoir son droit. Si l'assuré change d'institution de prévoyance durant la période pendant laquelle il touche une demi-rente anticipée, la partie active de son avoir de vieillesse constitue un cas de libre passage.

L'ajournement de la rente jusqu'à 70 ans est une option qui présuppose que la personne assurée reste active puisque la prévoyance professionnelle est indissociable de l'activité.

Le critère de l'activité lucrative est déterminant aussi pour l'anticipation et l'ajournement dans le domaine surobligatoire – comme pour la prévoyance minimale selon la LPP – pour autant qu'il s'agisse d'une institution de prévoyance enregistrée.

3.1.4 Rente de veuf et de veuve; égalité de droit

3.1.4.1 Introduction

Les conditions d'octroi de la rente de veuve sont alignées sur celles de la rente de veuf qui est cependant légèrement étoffée. La protection financière de la veuve ou du veuf ne s'étend en principe qu'à la période consacrée à l'éducation d'enfants de moins de 18 ans. Le droit à la rente s'applique également aux personnes veuves ayant un enfant handicapé adulte à charge ou à celles qui ont plus de 50 ans lorsque le cadet de leurs enfants atteint 18 ans. Il s'applique également aux personnes qui ont atteint l'âge légal de la retraite. Une réglementation transitoire permet d'éviter que la situation des femmes concernées ne se dégrade trop.

3.1.4.2 Principe

Selon le droit actuel (art. 23 à 24b LAVS), les veuves ont droit à une rente si, au décès de leur conjoint, elles ont des enfants (ou des enfants recueillis). Elles y ont également droit si, au décès de leur conjoint, elles n'ont pas d'enfant, mais qu'elles ont 45 ans révolus et ont été mariées pendant cinq ans au moins. Les veufs n'ont droit à une rente que s'ils ont des enfants de moins de 18 ans.

Cette réglementation est contraire au principe de l'égalité entre hommes et femmes et doit donc être adaptée. L'harmonisation peut être réalisée moyennant une augmentation des prestations pour les veufs ou une diminution de celles revenant aux veuves, mais on peut également opter pour une solution intermédiaire, option proposée ci-après.

Lorsqu'on a introduit l'AVS et créé la rente de veuve, l'idée motrice pour définir les conditions d'accès au droit était de savoir si l'on pouvait raisonnablement exiger de la veuve qu'elle commence à exercer ou qu'elle reprenne une activité lucrative (cf. rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'AVS du 16 mars 1945, p. 64 ss et message du Conseil fédéral du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 1946 II 353).

A l'heure actuelle, l'AVS défend plutôt l'argument selon lequel il ne convient d'accorder une rente aux personnes veuves que pour la période consacrée à l'éducation des enfants jusqu'à ce que le dernier ait 18 ans. Lorsque celui-ci a atteint cet âge, on peut raisonnablement exiger de ces personnes qu'elles reprennent une activité professionnelle. Les veuves et les veufs peuvent être confrontés aux difficultés liées au marché du travail au même titre que les autres personnes. La couverture de ce risque relève cependant de l'assurance-chômage.

Cette règle souffre une exception si la veuve ou le veuf prend soin d'un enfant handicapé, ce qui lui donne droit à des bonifications pour tâches d'assistance⁵⁸. Dans ce cas, la rente est due au-delà de la 18^e année du dernier enfant et aussi longtemps que subsiste le droit à des bonifications pour tâches d'assistance.

3.1.4.3 Règles spécifiques pour les veuves et les veufs âgés

3.1.4.3.1 Retour difficile dans la vie active

Les personnes d'un certain âge qui sont sorties de la vie active ont souvent des difficultés à réintégrer le monde du travail. Le Conseil fédéral estime donc légitime de ne pas limiter dans le temps la rente des veuves et des veufs qui avaient plus de 50 ans alors que leur dernier enfant n'avait pas encore 18 ans ou lorsqu'ils ont cessé d'avoir droit à des bonifications pour tâches d'assistance pour un enfant handicapé. De plus, le conjoint survivant doit également avoir droit à une rente de survivant s'il remplissait les conditions susmentionnées avant le veuvage.

Plusieurs participants à la procédure de consultation sur la 11^e révision de l'AVS se sont opposés à cette limite d'âge. Certains ont fait valoir qu'elle était trop élevée compte tenu de la situation sur le marché de l'emploi: les personnes de plus de 45 ans rencontreront déjà de grandes difficultés de réinsertion, en particulier si pendant la période de l'éducation des enfants elles ont abandonné ou réduit considérablement leur activité professionnelle. D'autres ont critiqué le fait que le choix de cette limite était en désaccord avec le nouveau droit du divorce qui fixe à 45 ans la limite d'âge au-delà de laquelle l'ex-conjoint peut prétendre à une contribution d'entretien, parce qu'un retour à la vie active n'est plus exigible. D'autres encore ont relevé que la solution proposée par le Conseil fédéral n'était pas compatible avec le droit du mariage qui prévoit que chaque couple choisit librement la répartition des tâches: en effet pour ne pas compromettre leur prévoyance-survivants, les parents ayant eu leurs enfants tôt seraient incités à renoncer à un modèle familial selon lequel seul l'un des conjoints exerce une activité lucrative, l'autre se consacrant exclusivement aux tâches familiales et éducatives.

⁵⁸ cf. commentaire de l'art. 29^{septies}

Il s'agit là d'arguments de poids. On ne peut effectivement exclure que les nouvelles réglementations de l'AVS n'influencent la fixation des contributions d'entretien dans le droit du divorce. Quant à la protection couvrant le veuvage, il se peut qu'elle aussi ait des répercussions sur la répartition des tâches entre les conjoints. Après un examen approfondi de ces questions, le Conseil fédéral maintient cependant l'âge-limite de 50 ans. Un des buts principaux de la 11^e révision de l'AVS est la consolidation financière de l'AVS. Pour y parvenir, il ne suffit pas de prévoir de nouvelles recettes: il faut également réaliser des économies. L'alignement des conditions d'octroi de la rente de veuve sur celles de la rente de veuf constitue une des principales mesures d'économies de la 11^e révision de l'AVS (786 millions de francs). Abaisser l'âge-limite à 45 ans reviendrait à réduire ces économies de 42 %. L'AVS ne peut renoncer à des économies de cet ordre, compte tenu de sa situation financière.

3.1.4.3.2 Veuvage après l'âge de la retraite

Une protection accrue s'impose également si le veuvage intervient lorsque le conjoint survivant est déjà à la retraite. En effet – pour les femmes tout particulièrement, mais les hommes peuvent également être concernés – le veuvage à cet âge peut créer des cas de rigueur. C'est notamment le cas lorsque la personne concernée n'a pas elle-même droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Pour assurer une protection adéquate à ces personnes, il convient de leur accorder le droit à une rente de survivants au décès de leur conjoint. Si, parallèlement, ils ont aussi droit à une rente de vieillesse, c'est la plus élevée des deux rentes qui est versée (art. 24 LAVS).

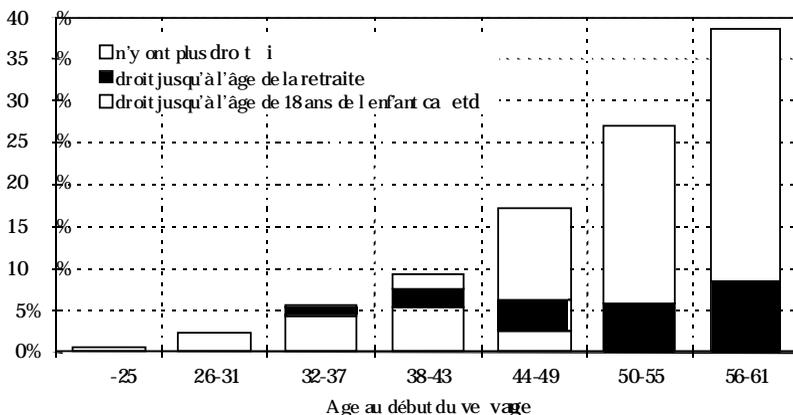
3.1.4.4 Personnes divorcées

Nous proposons que la nouvelle réglementation concernant les rentes de veuve ou de veuf soit applicable également aux personnes divorcées de manière à supprimer les discriminations qui subsistent encore par rapport aux personnes mariées.

3.1.4.5 Conséquences de la nouvelle réglementation

Le graphique ci-dessous montre d'une part, par catégorie d'âge, le pourcentage des femmes devenues veuves en 1996 qui auraient encore droit à une rente de veuve selon les nouvelles dispositions et quelle serait l'étendue de leur droit et, d'autre part, celui des veuves qui ne seraient plus couvertes par la nouvelle réglementation.

Droit à la rente de veuve selon les nouvelles dispositions (au moment du veuvage)



En 1996, 4964 femmes sont devenues veuves avec un droit à la rente de veuve. Selon les nouvelles règles, environ 15 % des veuves qui touchent actuellement une rente y auraient droit pour un temps limité seulement: jusqu'aux 18 ans de leur dernier enfant; 21 % toucheraient une rente de durée indéterminée, comme aujourd'hui, le dernier enfant n'atteignant ou n'ayant atteint l'âge de 18 ans qu'après le 50^e anniversaire de la veuve. Dans l'ensemble, 36 % de toutes les veuves auraient encore droit à une rente au début du veuvage, soit pour une durée limitée, soit pour une durée indéterminée. En rapport avec toutes les rentes en cours, 69,8 % des actuelles bénéficiaires de rentes de veuve n'auraient plus droit à cette prestation.

3.1.4.6 Réglementation transitoire

La réglementation transitoire envisagée tient compte des réflexions suivantes.

L'hypothèse de base du dispositif proposé est que le retour à la vie active est exigible. Mais il ne peut être exigé que s'il est objectivement possible. Le Conseil fédéral doit donc avoir la compétence de surseoir à la mise en application des nouvelles dispositions concernant les rentes de veuve si le marché de l'emploi est particulièrement défavorable à toutes les personnes de plus de 40 ans lors de l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

L'alignement de la rente de veuve sur la rente de veuf repose sur l'idée qu'à l'intérieur de la famille, les tâches sont réparties dans un esprit de partenariat. Mais cette hypothèse ne correspond pas à la réalité vécue par les femmes d'un certain âge. La répartition traditionnelle des tâches sur laquelle repose la loi actuelle reste encore assez répandue et les changements ne se feront sentir que peu à peu ces prochaines années. Le mari exerce une activité lucrative, il est le «père nourricier», la femme restreint fortement son activité professionnelle ou y renonce; c'est elle qui élève les enfants et s'occupe du ménage. Les anciennes dispositions doivent rester applicables aux femmes dans cette situation.

Si une femme est âgée de 50 ans au moins au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, son droit à la rente de veuve reste soumis à l'ancien droit, peu importe qu'elle touche déjà une rente ou que le veuvage survienne plus tard.

Si une femme est âgée de moins de 50 ans lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit, l'octroi, voire le maintien, de la rente de veuve restent soumis aux anciennes dispositions pendant trois ans encore. A l'échéance de ce délai, la rente ne subsiste que si les nouveaux critères le prévoient.

3.1.4.7 Répercussions financières (y compris les coûts liés à la transition)

Les dépenses pour les rentes de veuve de l'AVS selon la réglementation en vigueur s'élèveraient à 1167 millions de francs en 2003 (âge de la retraite des femmes: 63 ans). Les économies permises par les nouvelles dispositions, – coûts occasionnés par la réglementation transitoire non compris – se chiffrent à 833 millions de francs; resteraient donc des dépenses annuelles de 334 millions de francs. L'alignement complet des conditions d'octroi de la rente de veuve sur celles de la rente de veuf actuelle permettrait même de réaliser des économies de 998 millions de francs.

L'assouplissement des conditions d'octroi de la rente de veuf engendrera des dépenses supplémentaires de l'ordre de 47 millions de francs en 2003.

Globalement, les propositions du Conseil fédéral en matière de rentes pour conjoints survivants permettent donc de réaliser des économies de 786 millions de francs, abstraction faite des coûts liés à la période transitoire.

Le graphique 42-2 (cf. ch. 42) montre l'évolution des économies liés à la réglementation transitoire. En 2010, il est possible de réaliser près de 40 % des économies. L'intégralité des économies sera atteinte en 2018.

3.1.5 Ralentissement du rythme d'adaptation au renchérissement des rentes AVS/AI

3.1.5.1 Rythme d'adaptation des rentes

Le ralentissement du rythme d'adaptation des rentes au renchérissement a déjà été abordé à différentes reprises au niveau politique. Cette proposition contribue à restaurer l'équilibre financier de l'assurance. Si, toutefois, l'inflation dépasse un certain seuil, les rentes seront adaptées plus rapidement.

Aux termes du droit en vigueur (art. 33^{ter} LAVS), le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires à l'évolution des salaires et des prix en règle générale tous les deux ans au début de l'année civile. L'évolution de l'indice mixte – établi en calculant la moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice des prix – permet de déterminer l'ampleur de l'adaptation à effectuer chaque fois. Cette méthode d'adaptation doit permettre aux rentiers à la fois de conserver leur pouvoir d'achat et de profiter de l'accroissement de la productivité. Les rentes en cours et les nouvelles rentes (les rentes de référence au moment du départ à la retraite) sont traitées de la même manière. Ainsi, tous les rentiers, même s'ils ne sont pas nés la même année, sont soumis à un système de rentes unique, doté de rentes minimales et maximales identiques. Appliquée depuis 1980 (entrée en vigueur de la 9^e révision de l'AVS), cette méthode d'adaptation a fait ses preuves.

On peut cependant envisager de corriger sur certains points le rythme d'adaptation. Lorsque l'inflation est faible, pour réaliser des économies, l'idée d'un ralentissement de ce rythme est défendable. Aussi cette mesure a-t-elle déjà été proposée à plusieurs reprises. En dernier lieu, les participants à la table ronde organisée dans le cadre du programme de stabilisation du budget fédéral (programme de stabilisation 1998) ont débattu du sujet. Ils ont été d'accord sur ce point: l'adaptation bisannuelle des rentes AVS/AI devrait être remplacée à l'avenir par une adaptation trisannuelle. Reprise par la suite dans le message du 28 septembre 1998 concernant le programme de stabilisation 1998 (FF 1999 3), cette mesure a cependant été exclue du programme de stabilisation au cours des débats. Pour la remplacer, la Commission spéciale Programme de stabilisation du Conseil national a demandé, dans une motion du 6 novembre 1998 (98.3524 Adaptation des rentes de l'AVS), de tenir compte de la situation financière de l'AVS dans les dispositions de la 11e révision de l'AVS réglant l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des salaires et des prix. Le 30 novembre 1998, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter la motion. Par la suite, elle fut acceptée après délibérations par les deux Conseils (par le Conseil national le 2.12.1998, BO 1998 N 161; par le Conseil des Etats le 3.3.1999, BO 1999 E 62).

Selon les dispositions légales en vigueur, le rythme de deux ans est interrompu lorsque le renchérissement dépasse 4 % en une année. Cette réglementation part donc du principe qu'on ne peut pas demander aux rentiers de renoncer à une adaptation de leurs rentes lorsque le renchérissement dépasse 4 %.

Nous sommes toujours du même avis. Néanmoins, cette limite constitue aussi un seuil, au dessous duquel on peut demander aux rentiers de renoncer à une adaptation de leurs rentes. Le temps écoulé, un, deux ou trois ans, avant que la perte de pouvoir d'achat des rentiers ne dépasse la mesure acceptable ne saurait devenir le critère décisif.

Nous proposons donc d'adapter les rentes ordinaires à l'évolution des salaires et des prix, en règle générale, non plus tous les deux ans, mais tous les trois ans. Exceptionnellement, l'adaptation aurait lieu plus tôt si le renchérissement dépassait 4 % (la référence est le niveau de l'indice national des prix à la consommation). Le renchérissement est mesuré chaque fois à la fin juin. S'il se révèle que les 4 % ont été atteints, la procédure nécessaire à une adaptation des rentes au début de l'année civile suivante est entamée.

3.1.5.2 Economies

L'importance des économies attendues de cette modification du rythme d'adaptation dépend en premier lieu de l'évolution réelle des prix. Une estimation de ces économies se révèle donc quelque peu aléatoire. Pour articuler un chiffre indicatif, on retient un renchérissement moyen fluctuant entre 1 et 4 %, ce qui entraînerait, à long terme, la réalisation d'économies représentant à peu près 5 % de la somme des rentes annuelle. Rapportée à la somme des rentes de 2003 (aux prix de 1999), cette hypothèse permet de citer les montants suivants:

	Assurance	Confédération	Cantons	Total
AVS	112 (80 %)	24 (17 %)	4 (3 %)	140
AI	14 (50 %)	11 (37,5 %)	3 (12,5 %)	28

Ces montants doivent être compris comme des valeurs moyennes. Les économies réalisées pour chacune des années considérées varient en général fortement. Vue dans son ensemble, la modification proposée du rythme d'adaptation des rentes peut cependant contribuer à la consolidation de l'équilibre financier de l'assurance.

3.1.6 Fixation des nouvelles rentes de l'AVS et de l'AI: revalorisation annuelle des revenus

3.1.6.1 Introduction

La revalorisation forfaitaire actuelle des revenus dans le calcul de la rente ne reflète pas l'évolution des revenus des assurés et défavorise certains groupes de personnes, notamment les femmes. C'est pourquoi elle doit être remplacée, à l'art. 30, al. 1, LAVS, par la revalorisation annuelle.

Le «revenu annuel moyen déterminant» joue un rôle important dans le calcul d'une rente ordinaire de l'AVS ou de l'AI. On entend par là la moyenne de tous les revenus annuels sur lesquels une personne a payé des cotisations AVS pendant toute la durée de cotisations. En établissant la valeur moyenne, il faut toutefois tenir compte du fait que les revenus du travail acquis il y a déjà un certain nombre d'années ne sont pas comparables, en raison du niveau plus bas des salaires de l'époque, aux derniers revenus obtenus. Pour que tous les revenus interviennent à peu près avec le même poids, il est indispensable de les revaloriser en fonction de l'évolution du niveau général des salaires. Cette adaptation à l'évolution des salaires peut s'effectuer de diverses manières. Cependant, selon la méthode choisie, certains groupes de personnes peuvent s'en trouver malencontreusement lésés ou avantagés.

Un facteur de revalorisation a été introduit pour la première fois en 1964, dans le cadre de la 6^e révision de l'AVS. Il s'agissait alors d'une revalorisation forfaitaire, c'est-à-dire que la moyenne de tous les revenus du travail était adaptée par le truchement d'un facteur unique, correspondant en substance à la valeur moyenne de l'indice des salaires, sans aucun égard à la date de la première inscription au compte individuel (CI). Cette méthode était très facile à utiliser en pratique; elle conduisait cependant à favoriser indûment les rentiers dont la période de cotisations était courte, car elle ne tenait pas compte du début du versement des cotisations.

Cette difficulté ayant été reconnue, la revalorisation forfaitaire calculée en fonction de l'entrée dans l'assurance a été instaurée lors de la 9^e révision de l'AVS (1979); elle est encore en usage aujourd'hui. Des facteurs forfaitaires de revalorisation sont ici appliqués à chaque assuré en fonction de l'année à partir de laquelle il a payé pour la première fois des cotisations. Cette méthode est plus équitable que celle des facteurs de revalorisation uniques. Toutefois, en comparaison avec la revalorisation annuelle, des carences subsistent.

A la différence des procédures de revalorisation forfaitaires, aux termes desquelles le revenu moyen est adapté par un facteur moyen, la revalorisation annuelle permet de revaloriser chaque revenu annuel par le facteur valable pour l'année. La revalorisation sera plus importante qu'à l'heure actuelle pour les revenus anciens et plus faible pour les revenus récents. Les deux méthodes aboutissent au même résultat tant que le revenu suit l'évolution générale des salaires et qu'il n'y a pas de lacunes dans le versement des cotisations, ce qui est rarement le cas. Pour les personnes touchées, cette situation se répercute négativement sur le montant de la rente.

Il a toujours été reconnu que la revalorisation annuelle est la méthode la plus précise et la plus équitable (voir message concernant la 9^e révision de l'AVS, FF 1976 III, p. 17 s.). L'option de la revalorisation forfaitaire calculée en fonction de l'entrée dans l'assurance, actuellement en usage, avait été dictée à l'époque non par des considérations d'ordre actuariel, mais par des raisons pratiques. Une telle motivation ne saurait toutefois plus l'emporter de nos jours.

3.1.6.2 Avantages de la revalorisation annuelle

La revalorisation forfaitaire désavantage notamment les assurés dont les salaires n'augmentent guère en cours de carrière professionnelle. C'est souvent le cas dans la catégorie des bas salaires. Sont également désavantagées les personnes qui présentent des lacunes de cotisations à la fin de la durée de cotisation. Ces désavantages touchent particulièrement les femmes – car elles figurent plus souvent dans les classes de bas salaires et ont fréquemment des carrières irrégulières –, les étrangers et les Suisses de l'étranger, en raison des lacunes de cotisations. Les indépendants sont également concernés.

Les effets, au plan de la politique sociale, du passage à la revalorisation annuelle sont illustrés par l'exemple des nouveaux rentiers de 1997, domiciliés en Suisse et nés en 1935 respectivement en 1932 (33 180 femmes et 27 848 hommes).

Effets du passage à la revalorisation annuelle sur le montant des rentes des nouveaux rentiers et rentières en 1997

Revenu annuel déterminant en francs	Femmes			Hommes		
	Nombre total	Avec une augmentation de rente d'au moins 30 fr. par mois	Avec une diminution de rente d'au moins 30 fr. par mois	Nombre total	Avec une augmentation de rente d'au moins 30 fr. par mois	Avec une diminution de rente d'au moins 30 fr. par mois
jusqu'à 24 120	7 698	3125	400	640	170	44
de 24 121 à 48'240	14 566	3627	3044	8 104	1840	908
plus de 48 240	10 916	764	2314	19 104	2025	1910
Total	33 180	7516	5758	27 848	4035	2862

La revalorisation annuelle permet à 3 125 femmes et à 170 hommes, qui ont un revenu annuel déterminant inférieur à 24 120 francs, de toucher une rente mensuelle plus élevée de 30 francs au moins. Les réductions de rente concernent surtout les bénéficiaires de rentes disposant de revenus déterminants plus élevés. Ainsi, 2 314 femmes et 1 910 hommes avec un revenu supérieur à 48 240 francs subissent une réduction de leur rente mensuelle de 30 francs ou plus. Dans l'ensemble, 7 516 femmes et 4 035 hommes perçoivent une rente mensuelle supérieure d'au moins 30 francs, alors que celle-ci est inférieure de 30 francs au moins pour 5 758 femmes et 2 862 hommes.

3.1.6.3 Inscription des cotisations au compte individuel

La LAVS ne définit pas selon quelles règles les cotisations dues sur des salaires arriérés doivent être inscrites au CI. La jurisprudence, dont s'inspire largement la pratique, admet que les salaires soient inscrits au CI sous l'année au cours de laquelle ils ont été versés, 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*). Dans le système de revalorisation forfaitaire actuel, on peut s'accommoder du fait que cette question ne soit réglée que par des directives. Avec l'introduction du principe de la revalorisation annuelle des revenus pour le calcul des rentes, le choix de l'année d'inscription gagne en importance, en particulier pour les rétributions versées une à plusieurs années après l'exercice de l'activité correspondante (commissions, honoraires, vacances payées en espèces, etc.). Il serait souhaitable de s'appuyer sur une base légale expresse. Nous proposons d'inscrire dans la loi, à l'art. 30^{er}, al. 3, le principe dit de la réalisation, à savoir le principe en vertu duquel le salaire est inscrit au CI sous l'année où il a été versé au salarié. Ce principe se rapproche le plus de la réalité, puisque le travailleur touche généralement son salaire au moment où il exerce l'activité. Par ailleurs, il est juste que l'année de l'inscription au CI coïncide avec celle où l'assuré bénéficie effectivement du produit de son travail, c'est-à-dire celle du versement. Du point de vue administratif, le principe de la réalisation facilite le décompte des cotisations paritaires aux employeurs. Contrairement à l'ancien système, la revalorisation annuelle des revenus pour le calcul des rentes accorde plus de poids aux années de cotisations les plus anciennes qu'aux années récentes. L'inscription du salaire arriéré au CI sous l'année du versement, à savoir sous une année plus récente, peut dès lors avoir une incidence sur la rente. En règle générale, le décalage temporel entre l'acquisition du droit au salaire et la réalisation de ce salaire est toutefois faible (un à deux ans). Sauf renchérissement ou récession particulièrement marqués, le choix de l'année du versement pour inscrire les revenus au CI devrait finalement n'avoir qu'une portée relativement limitée pour l'assuré. L'inscription des cotisations au CI des indépendants, des personnes dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser et des personnes sans activité lucrative suit d'autres règles (voir le commentaire de l'art. 30^{er}, al. 3).

3.1.6.4 Conséquences financières

Le passage à la revalorisation annuelle des revenus déterminants entraîne, si on ne prend d'autres mesures, des dépenses supplémentaires d'environ 0,7 % de la somme des rentes AVS/AI, ce qui représente, sur la somme des rentes AVS/AI versée en 2003 (près de 33 milliards de francs, aux prix de 1999), un montant d'environ 230 millions de francs.

Afin que la revalorisation annuelle respecte dans l'ensemble le principe de la neutralité des coûts pour l'AVS/AI, on propose l'adoption de deux mesures: le remplacement par un calcul exact (voir l'art. 30^{bis}) de l'arrondissement systématique du revenu déterminant pratiqué actuellement, et l'affinement des facteurs de revalorisation, en compensation des coûts résiduels (à long terme 0,4 % de la somme des rentes). Cette dernière mesure sera introduite par une modification de la disposition réglementaire prescrivant le mode de fixation des facteurs de revalorisation; le facteur 1,1 cité à l'art. 31^{bis}, al. 2, RAVS sera majoré en conséquence.

3.1.7 Fixation des cotisations

3.1.7.1 Introduction

Le présent projet de révision prévoit trois mesures applicables aux cotisations, qui entraîneront des recettes supplémentaires. La première concerne le relèvement du taux de cotisations des indépendants. La deuxième, de portée plus restreinte, prévoit de geler le barème dégressif. La troisième mesure porte sur les cotisations des personnes retraitées exerçant une activité lucrative.

3.1.7.2 Taux de cotisation des indépendants

En 1969, on a introduit dans l'AVS un taux de cotisation plus bas pour les personnes exerçant une activité indépendante que pour les salariés. Actuellement, le taux est de 7,8 % pour les indépendants et de 8,4 % pour les salariés. Comme nous l'expliquons ci-après, il y aurait de bonnes raisons de fixer un taux identique pour les salariés et les indépendants. La 10^e révision de l'AVS a montré que l'harmonisation totale des taux de cotisation ne faisait toutefois pas l'objet d'un consensus suffisant. C'est pourquoi nous proposons dans cette révision une harmonisation partielle: le taux de cotisation des indépendants sera relevé de 0,3 %. Il passera donc de 7,8 à 8,1 %. Cette mesure s'impose pour plusieurs raisons. D'abord, cette différence qui s'expliquait à l'époque principalement par une absence de prévoyance professionnelle pour les personnes exerçant une activité indépendante ne se justifie plus actuellement. Désormais, ces personnes peuvent s'affilier au 2^e pilier. Elles bénéficient dans le 3^e pilier de possibilités bien plus étendues que les salariés. De plus, ni l'AI ni le régime des APG, ne prévoient un taux de cotisation plus favorable pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Conformément à l'art. 112, al. 3, let. a, Cst., les employeurs doivent prendre à leur charge la moitié des cotisations des salariés. L'on ne saurait déduire de cette disposition un droit pour les indépendants de défalquer la part «virtuelle» de l'employeur. Cet article constitutionnel a pour but d'offrir aux salariés une protection économique minimale en raison du rapport de dépendance particulier dans lequel ils se trouvent. L'introduction d'un

taux de cotisation relevé de 0,3 % apporterait à l'AVS des recettes supplémentaires de 63 millions de francs par an.

3.1.7.3 Barème dégressif

Les indépendants dont les revenus sont inférieurs à 48 300 francs par an bénéficient d'une réduction graduelle de leur taux de cotisation (appelé barème dégressif). Dans l'AVS, le taux de cotisation minimum s'élève actuellement à 4,2 % pour un revenu inférieur ou égal à 7800 francs; le taux de cotisation plein est de 7,8 % pour les revenus à partir de 48 300 francs. Les cotisations APG et AI sont échelonnées de manière identique.

Les salariés qui entrent dans la même tranche de revenus n'ont pas cette opportunité. Il s'ensuit que les indépendants avec un faible revenu bénéficient ainsi d'une solidarité supérieure à la moyenne grâce aux autres personnes cotisant à l'assurance obligatoire.

A l'origine, cette disposition avait pour objectif de soulager les indépendants ayant vraiment peu de revenus. Elle manque son but premier, dès lors que, d'après la statistique des revenus 1995, la majorité des indépendants, à savoir 60 % d'entre eux, profitent en effet du barème dégressif. L'activité lucrative devenant de plus en plus flexible, il arrive plus fréquemment que par le passé qu'une personne salariée à titre principal exerce une activité indépendante accessoire, de sorte qu'elle bénéficie pour cette seconde activité d'un taux de cotisation privilégié alors qu'elle réalise globalement un revenu élevé. Comme les indépendants peuvent dans une certaine mesure influencer le montant de leur revenu – par exemple en constituant des réserves –, ce revenu ne correspond pas toujours à leur capacité financière effective.

Sans aller jusqu'à supprimer le barème dégressif pour les indépendants, nous proposons de le geler tant que ses limites ne correspondent pas à son but premier. En conséquence, le Conseil fédéral n'adaptera plus, comme il en avait la compétence – en vertu de l'ancien art. 9^{bis} – le barème dégressif à l'indice des rentes. Cette mesure n'apportera pas de recette supplémentaire dès son entrée en vigueur, mais seulement à long terme.

3.1.7.4 Cotisations des personnes retraitées exerçant une activité lucrative

Depuis 1979, le Conseil fédéral peut excepter du calcul des cotisations le revenu réalisé par des personnes ayant atteint l'âge de la retraite et exerçant une activité lucrative, jusqu'à concurrence d'une fois et demie le montant minimum de la rente de vieillesse. Actuellement cette franchise est de 1400 francs par mois ou de 16 800 francs par an. Cette mesure visait, d'une part, à alléger la charge des personnes retraitées exerçant une activité lucrative parce qu'elles avaient besoin d'un revenu complémentaire à la rente pour des raisons économiques, étant donné que, à l'époque, elles n'avaient pas souvent droit à une rente du 2^e pilier. On avait, d'autre part, tenu compte du fait que les cotisations versées à l'âge de la retraite ne sont plus formatrices de rente de sorte qu'elles ne peuvent plus améliorer la rente en cours ou future. L'assouplissement de l'âge de la retraite pose dès lors le problème d'une limite fixe à partir de laquelle une franchise doit être accordée. De plus, comme

l'AVS repose largement 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. Ceci d'autant plus que, aujourd'hui, la situation économique des retraités est en moyenne au moins aussi bonne que celle des jeunes en âge de travailler. D'ailleurs, ces derniers sont souvent plus touchés par la pauvreté que leurs aînés. Plus rien ne justifie un traitement de faveur pour les retraités. Les cotisations non formatrices de rentes permettent de financer indirectement les rentes des assurés dont la situation est moins favorable.

La suppression de la franchise permettrait d'augmenter les recettes de l'AVS/AI/APG d'environ 240 millions de francs par an.

3.2 Autres points de la révision

3.2.1 Cotisations et assujettissement

3.2.1.1 Cotisations AVS sur les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie

3.2.1.1.1 Introduction

Pour éviter qu'une diminution du revenu soumis à cotisations ne conduise à une péjoration de la future rente, il y a lieu de prélever des cotisations AVS sur les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie lorsque celles-ci sont versées par l'intermédiaire de l'employeur.

Une réglementation légale a déjà été introduite pour les indemnités journalières de l'AI, de l'AM, de l'AC et pour les APG. En revanche une réglementation similaire pour les indemnités de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie n'existe pas encore.

3.2.1.1.2 Point de départ

L'absence de disposition légale particulière pour les indemnités journalières versées en cas d'accidents ou de maladie a notamment des répercussions défavorables sur le droit futur à la rente. Le montant de la rente ordinaire de l'AVS ou de l'AI dépend de la moyenne des revenus annuels obtenus par l'assuré et sur lesquels il a payé des cotisations conjointement avec son employeur. Toute baisse de revenu provoque une diminution de la valeur moyenne des revenus, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur le montant de la rente. Ces conséquences sont d'autant plus marquées si les années de cotisations sont peu nombreuses. En particulier, une baisse momentanée de revenu consécutive à une maladie ou à un accident peut avoir des incidences sur des rentes d'invalidité ou de survivants, même si les cotisations ont été acquittées durant toutes les années considérées. En outre, si l'employeur ne réduit pas le salaire, l'assuré en congé accident ou maladie touche une prestation nette aussi élevée voire plus élevée que le salaire qu'il reçoit en travaillant. Enfin, le droit actuel complique les tâches des employeurs en les astreignant à décomposer les sommes qu'ils allouent en une part soumise à cotisations et une autre part non soumise à cotisations. Certains d'entre eux, par ignorance de la loi ou par volonté de simplification, prélèvent quand même les cotisations sur les indemnités journalières de

l'assurance-maladie ou accidents. Si elle en a connaissance, la caisse de compensation doit restituer les cotisations payées à tort et, le cas échéant, recalculer des rentes au détriment d'anciens salariés.

Introduire une obligation de cotiser sur les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie non seulement empêche des réductions de prestations, mais permet aussi d'harmoniser la LAVS et les branches d'assurances sociales dont les prestations sont aussi soumises à des cotisations à l'AVS aux autres assurances qui leur sont liées. Deux postulats (voir sous ch. 1.2.4 les postulats Vollmer et Ziegler) ont demandé que les prestations d'assurance versées en cas de maladie ou d'accidents soient soumises à cotisation.

3.2.1.1.3 Indemnités journalières de l'assurance-maladie

Pour les autres revenus de remplacement, les dispositions légales prévoient que les cotisations sont supportées à parts égales par l'assuré et par l'assureur. Les indemnités d'assurance-maladie se distinguent sur plusieurs points des autres revenus de remplacement, dès lors que l'employeur n'a pas d'obligation légale d'assurer ses salariés. Il a seulement la possibilité de souscrire une assurance collective. Même si l'assurance collective d'indemnités journalières en cas de maladie selon les art. 67 à 77 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) peut être proposée par les assureurs-maladie, l'assurance collective d'indemnités journalières est de plus en plus fréquemment soumise contractuellement aux règles du droit privé (loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance; RS 221.229.1). Il s'ensuit que le montant des indemnités journalières de même que la durée de la couverture d'assurance sont laissés au choix de l'employeur. Vu ces différences juridiques fondamentales, il est exclu d'imposer aux assureurs dont l'activité est régie par le droit privé d'assumer les cotisations patronales AVS/AI/APG et AC sur les prestations d'assurance versées en cas de maladie, comme c'est le cas pour les autres revenus de remplacement. Pour concilier l'impératif de protection sociale des salariés et le caractère facultatif des indemnités d'assurance versées en cas de maladie, nous proposons de mettre la part patronale des cotisations à la charge des employeurs (cf. commentaire de l'art. 5, al. 2, LAVS). En 1995, les assureurs ont versé 2,4 milliards de francs à titre d'indemnités journalières en cas de maladie. Sur la base de ce chiffre, la charge supplémentaire de cotisations AVS/AI/APG/AC s'élèverait pour l'ensemble des employeurs à 155 millions de francs par an. Il faut y ajouter les cotisations à la prévoyance professionnelle et les primes de l'assurance-accidents obligatoire. Pour l'AVS, l'AI, les APG et l'AC, la charge devrait en fait être inférieure à 155 millions de francs, car le montant de 2,4 milliards comprend des prestations versées par l'assureur directement aux salariés qui ne seront pas soumises à cotisations. Pour les employeurs qui, par ignorance, paient déjà les cotisations patronales sur les indemnités d'assurance versées en cas de maladie, la présente modification n'aura aucune incidence financière.

3.2.1.1.4 Indemnités journalières de l'assurance-accidents

En ce qui concerne les indemnités journalières de l'assurance-accidents, les cotisations auraient pu être mises à la charge des assureurs. C'est du reste ce qui a été proposé en procédure de consultation. Toutefois, certains participants ont souhaité

que les indemnités journalières de l'assurance-accidents soient traitées comme celles de l'assurance-maladie. Nous considérons que la prise en charge des cotisations patronales par les employeurs présente effectivement des avantages par rapport à notre première proposition. Elle est plus simple à appliquer, car l'employeur ne doit pas distinguer entre les indemnités journalières de l'assurance-accidents et celles de l'assurance-maladie. Il décompte les cotisations comme pour un salarié en bonne santé. En outre, cette solution décharge les assureurs de tout le travail de perception. Pour les employeurs, elle n'est pas plus coûteuse ou l'est moins que la précédente qui aurait amené les assureurs à répercuter les cotisations patronales et les coûts administratifs sur les employeurs par une augmentation des primes. La prise en charge de la part patronale AVS/AI/APG/AC représenterait au maximum 94 millions de francs par année. Comme pour les indemnités journalières de l'assurance-maladie, la charge devrait cependant rester inférieure à ce montant.

3.2.1.1.5 Versement par les employeurs

Les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie font désormais partie du salaire déterminant AVS si elles sont versées au salarié par son employeur. Par contre, les indemnités versées par l'assureur directement à l'assuré ne sont pas soumises à cotisations. Actuellement, les assureurs peuvent confier le paiement de l'indemnité journalière à l'employeur, ce qu'ils font généralement. Pour que les employeurs ne puissent éluder leur obligation de cotiser, il faudrait donc qu'ils soient astreints à verser l'indemnité journalière. Une telle obligation ne peut toutefois pas être introduite pour les indemnités de l'assurance-maladie, car celles-ci sont régies par le droit privé. En raison des étroites relations entre l'assurance-accidents et l'assurance-maladie, il n'y a pas lieu d'adopter une réglementation dérogatoire en faveur de l'assurance-accidents.

3.2.1.2 Autres points concernant les cotisations et l'assujettissement

3.2.1.2.1 Suppression du plafonnement pour les personnes non actives

Contrairement à celles des personnes exerçant une activité lucrative, les cotisations des personnes n'exerçant aucune activité lucrative sont plafonnées dans l'AVS. La cotisation AVS maximale à l'heure actuelle, de 8400 francs par année, est due à partir d'une fortune de 4 millions de francs (y compris les prestations sous forme de rentes capitalisées). Les personnes exerçant une activité lucrative paient, en revanche, des cotisations non plafonnées. La rente maximale est actuellement obtenue à partir d'un revenu annuel moyen de 72 360 francs; les cotisations versées sur des revenus plus élevés constituent donc des prestations de solidarité. Nous proposons d'introduire désormais également une cotisation obligatoire non plafonnée pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. Un traitement préférentiel des personnes n'exerçant aucune activité lucrative et disposant d'une fortune importante par rapport à celles qui exercent une activité lucrative et qui ont un salaire élevé n'est plus défendable. Un ajustement s'appliquant aux personnes n'exerçant aucune activité lucrative s'impose d'autant plus que, dans le cadre de la présente révision, les

personnes exerçant une activité lucrative verront également leurs charges augmenter (cf. ch. 3.1.7). De plus, il faut tenir compte du fait que le nombre de personnes n'exerçant aucune activité lucrative et soumises à l'obligation de cotiser est plus important que ce n'était le cas aux débuts de l'AVS. Aussi, cette inégalité de traitement à laquelle on n'a pas accordé suffisamment d'importance à l'époque peut difficilement être acceptée aujourd'hui. En outre, la cotisation maximale pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative n'a pas été modifiée depuis le 1^{er} juillet 1975, alors que la cotisation minimale a presque quadruplé dans l'intervalle. Pour l'instant, les recettes supplémentaires engendrées par une suppression du plafonnement sont faibles et ne se montent qu'à environ 1 à 2 millions de francs par an, car cette mesure ne touche que peu de personnes (env. 1 % des personnes n'exerçant aucune activité lucrative). Ce ne sont aucunement des réflexions d'ordre financier qui motivent en premier lieu cette modification; on peut tout de même s'attendre, à l'avenir, à une légère progression du nombre de personnes dans cette situation.

3.2.1.2.2 Rémunérations de minime importance

D'après le texte actuel de l'art. 5, al. 5, les rémunérations de minime importance peuvent, d'un commun accord entre employeurs et employés, être exceptées du salaire, à condition qu'elles proviennent d'activités accessoires. La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par activité accessoire. Selon la jurisprudence, l'exemption de l'obligation de cotiser présuppose une activité principale. Nombre de personnes sans activité lucrative principale reçoivent une indemnisation symbolique pour leur engagement social, politique, sportif ou culturel. Elles doivent cotiser sur des revenus qui dépassent rarement quelques centaines voire dizaines de francs après déduction des frais encourus. L'expérience montre aussi que le critère d'activité accessoire n'est pas idoine, car trop vague. Nous proposons qu'il ne figure plus dans la loi. Désormais, la seule question décisive sera de savoir si le salaire déterminant versé au cours d'une année est inférieur ou non à un montant déterminé. Jusqu'à présent, la limite de revenu était fixée par le Conseil fédéral sans qu'aucun mécanisme d'adaptation ne soit prévu. Etant donné que le caractère de minime importance n'est plus désormais défini que par un montant limite, celui-ci doit être inscrit au niveau de la loi. Il pourra être adapté à l'indice des rentes. Enfin, le consentement préalable du salarié est supprimé (voir commentaire de l'art. 14, al. 5). Cette nouvelle réglementation simplifie considérablement la procédure. Elle permet en outre d'excepter les revenus provenant d'activités accessoires acquis par des rentiers ou par des femmes au foyer sans activité principale et qui, jusqu'à présent, devaient verser des cotisations sur des sommes minimales.

3.2.1.2.3 Détournement de cotisations

Au sens de l'art. 87, par. 3, le détournement des cotisations sociales de l'employé est un délit qui est frappé d'une peine. 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; récemment, toutefois, de nouveaux arrêts du Tribunal fédéral en ont largement atténué la portée. 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 difficile de démontrer que l'inculpé disposait au moment en question des moyens financiers nécessaires. Les plaintes pénales restent, de ce fait, souvent sans effet. Il faut trouver un remède à cette situation peu satisfaisante. Nous pensons qu'il est 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. Même si, en règle générale, cela ne porte pas préjudice aux employés concernés (cf. art. 30^{ter}, al. 2), l'ensemble des assurés et la collectivité doivent en supporter la perte. Désormais, ce n'est pas la violation de l'obligation de payer qui doit être punissable, mais la naissance d'une créance de droit public à l'encontre de l'AVS, créance que l'employeur n'est pas en mesure de satisfaire. Ceci nous semble justifié dans la mesure où, dans le système des cotisations AVS, l'employeur agit en tant qu'organe d'exécution instauré par la loi (ATF 114 V 221 s., consid. 3b).

3.2.1.2.4 Réintroduction du privilège de la faillite pour les créances de cotisations des assurances sociales

Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite (LP; RS 281.1) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, le privilège des créances dans la faillite a été supprimé pour les créances de cotisations des assurances sociales. Ce privilège pouvait être revendiqué non seulement en cas de faillite du débiteur, mais aussi en cas de saisie (les caisses de compensation ne sont autorisées qu'à requérir la saisie). Comme on a pu le constater, la suppression de ce privilège a fortement augmenté les pertes de cotisations dans l'AVS, l'AI, les APG et l'AC. La perte annuelle supplémentaire se chiffre au moins à 50 millions de francs. Ce sont les assurés, les employeurs et les pouvoirs publics qui doivent suppléer à la disparition de ces ressources. Nous considérons que cela n'est pas justifié, alors que les cotisations pourraient être recouvrées auprès du débiteur. Par ailleurs, il faut relever que l'obligation de verser des cotisations découle directement de la loi. Les caisses de compensation n'ont aucune influence sur la naissance des créances de cotisations; il en naît du reste de nouvelles à chaque versement de salaires. La suppression du privilège accroît considérablement le travail des organes d'application. Cela ne concerne pas seulement les procédures de faillite et de concordat auxquelles ils doivent participer activement mais également les procédures en réparation du dommage qui sont plus fréquentes (voir le commentaire de l'art. 52 LAVS). C'est pourquoi, nous proposons de réintroduire le privilège de 2^e classe pour les cotisations AVS, AI, APG et AC. Nous répondons ainsi à une demande qui a été émise par beaucoup de participants à la consultation. Selon nous, le privilège doit aussi être réintroduit pour les primes de l'assurance-accidents, de l'assurance-maladie et les cotisations aux caisses d'allocation familiales, car ces trois branches des assurances se sont également retrouvées en position défavorable suite à la suppression dudit privilège. Depuis le 1^{er} janvier 1996, la Confédération peut également reconnaître comme caisses-maladie les assureurs qui pratiquent des assurances régies par la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1). C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne l'assurance-maladie, le privilège de la faillite ne peut plus être accordé à toutes les créances de primes et de participation aux coûts des assureurs reconnus par la Con-

fédération, mais doit être limité aux créances de primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale.

Disposition transitoire: selon l'art. 2, al. 3, des dispositions transitoires finales de la modification du 16 décembre 1994 de la LP, le droit applicable, ancien ou nouveau, dépend de la date de l'ouverture de la faillite ou de l'exécution de la saisie. Pour les concordats, c'est la date de l'octroi du sursis qui est déterminante selon la jurisprudence (ATF 125 III 154). Cette disposition transitoire vaut également pour la présente modification.

3.2.2 Autres points concernant les rentes

3.2.2.1 Réduction ou refus des prestations pour faute

Selon la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral des assurances (TFA) (ATF 119 V 171), l'art. 32, ch. 1, let. d et e, de la Convention n° 128 de l'Organisation internationale du travail (OIT; RS 0831.105; RO 1978 1493) et l'art. 68, let. e et f, du Code européen de la sécurité sociale (RS 0831.104; RO 1978 1518) sont directement applicables en droit national. Selon ces règles, un refus ou une réduction des prestations n'entre en ligne de compte que si l'événement assuré a été provoqué intentionnellement ou en commettant un crime ou un délit, mais n'est pas possible si l'événement assuré a été provoqué par la négligence grave. Par conséquent, l'art. 18, al. 1, LAVS doit être adapté aux normes de droit international mentionnées ci-dessus.

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

Les art. 18 LAVS et 6 LAI qui règlent notamment le droit aux prestations des étrangers sont muets quant à la nationalité déterminante pour l'octroi des prestations aux personnes qui ont eu successivement plusieurs nationalités. Nous proposons dès lors d'introduire une règle qui fixe la nationalité déterminante dans ces cas.

Conformément à la plus récente jurisprudence du TFA concernant l'art. 18 LAVS le droit à une rente de vieillesse, de survivants ou d'invalidité dépend soit de la nationalité de la personne assurée à l'époque du paiement des cotisations AVS soit de celle qu'elle 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 pays avec lequel la Suisse est liée par une convention et a ensuite acquis celle d'un pays avec lequel tel n'est pas le cas, les prestations doivent être recalculées lors de son départ à l'étranger. 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 pays «conventionnel» 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 pendant ce laps de temps il y a un changement de nationalité, le droit aux prestations est 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. En revanche, lorsque dans un premier temps les prestations ont été exportées, un changement ultérieur de la nationalité peut encore aboutir à un remboursement.

3.2.2.3 Elargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance

Les bonifications pour tâches d'assistance 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.

Le droit actuel limite l'octroi de bonifications pour tâches d'assistance aux personnes qui prennent en charge des proches au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave de l'AVS/AI. Des telles tâches sont cependant assumées régulièrement aussi en faveur de personnes impotentes qui bénéficient uniquement d'une allocation pour impotence de l'AA ou de l'AM. Celles ou ceux qui prennent en charge ces personnes doivent aussi pouvoir faire valoir un droit à des bonifications pour tâches d'assistance, car l'intensité de la prise en charge est la même que pour des bénéficiaires d'allocations pour impotents de l'AVS/AI. Jusqu'à présent cette possibilité n'existait pas à cause d'une règle de coordination (art. 43^{bis}, al. 1, LAVS et 42, al. 1, LAI) entre l'AVS/AI d'une part et l'AA/AM de l'autre, règle qui prévoit que l'AVS/AI n'est pas tenue à prestations si la personne impotente a droit à une allocation en vertu de la LAA ou de la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1). Or, le but de cette règle est uniquement d'empêcher un cumul de prestations, et non de restreindre le cercle des ayants droit aux bonifications pour tâches d'assistance. Dorénavant la loi mentionne donc 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. En effet, la plupart des quelques 1100 bonifications d'assistance accordées en 1997 concernaient des personnes qui prennent soin de leurs parents ou beaux-parents âgés. Or, aujourd'hui, il n'est plus guère de règle que plusieurs générations cohabitent ou résident à proximité immédiate l'une de l'autre. En outre, du fait de la mobilité actuelle, il est possible de fournir une assistance étendue à des personnes plus éloignées. Par conséquent, nous propo-

sons d'accorder des bonifications pour tâches d'assistance également à des personnes qui n'habitent pas à proximité immédiate du parent handicapé qu'elles prennent en charge, à condition cependant qu'elles soient facilement joignables et puissent, par exemple, rejoindre la personne prise en charge dans la demi-heure.

Ces deux mesures permettront d'élargir quelque peu le cercle des bénéficiaires des bonifications pour tâches d'assistance. Cependant, les conditions d'octroi restant malgré tout strictes, les conséquences financières de ces propositions sont très modestes.

Les tâches administratives incombant aux caisses de compensation ne seront guère accrues du fait de l'assouplissement des conditions légales. En effet, l'AA connaît les mêmes critères que l'AI et l'AVS pour fixer le degré d'impotence. Certes, ceci n'est pas le cas en ce qui concerne l'AM. Toutefois, vu la rareté des cas, une procédure semblable à celle qui existe déjà en ce qui concerne l'exemption de la taxe militaire des personnes handicapées pourrait être mise en place pour déterminer le degré d'impotence. D'autre part, il est aisé de contrôler si la personne demandant des bonifications pour tâches d'assistance et la personne qu'elle prend en charge habitent dans le rayon exigé.

3.2.2.4 Introduction d'une clause de réciprocité facultative

En 1973, avec l'entrée en vigueur de la 8^e révision de l'AVS, le remboursement des cotisations a été subordonné à la condition que l'Etat d'origine de la personne intéressée accorde la réciprocité. Lors de la 10^e révision de l'AVS (en vigueur dès 1997), on a renoncé à l'exigence d'une clause de réciprocité (obligatoire); l'art. 18 LAVS a été modifié avec l'argumentation suivante, tirée du message: «L'examen de la condition de réciprocité se révèle extrêmement ardu au plan juridique et administratif, et alourdit de façon disproportionnée la tâche de nos représentations diplomatiques et du service compétent de l'Office fédéral des assurances sociales. Les expériences faites depuis la 8^e révision de la LAVS ont montré que l'introduction de la clause de réciprocité n'a pas donné satisfaction. Nous proposons dès lors la suppression de la clause de réciprocité.» (FF 1990 II 60).

Il apparaît cependant que, dans certains cas, l'absence de clause de réciprocité empêche de sauvegarder les intérêts légitimes de ressortissants suisses à l'étranger en matière de remboursement de cotisations qu'ils ont versées à la sécurité sociale de leur pays hôte. En dépit des difficultés mentionnées, une réintroduction d'une clause générale de réciprocité – c'est-à-dire un retour à la situation antérieure à la 10^e révision de l'AVS – n'entre pas en ligne de compte. En effet, ceci impliquerait qu'un examen général et obligatoire de l'existence de la réciprocité devrait être mené aujourd'hui pour environ 160 Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale. En revanche, l'introduction d'une clause de réciprocité facultative est envisagée, applicable dans les seuls cas où la sauvegarde des intérêts des ressortissants suisses à l'étranger l'exigerait impérativement.

Nous proposons donc d'introduire à l'art. 18 LAVS une réserve de réciprocité facultative, applicable uniquement si elle ne heurte aucun engagement international de la Suisse et telle qu'elle n'empêche pas les ressortissants étrangers de faire valoir leurs droits acquis envers l'AVS. Son seul but serait d'améliorer la situation des Suisses ou des Suissesses à l'étranger et, le cas échéant, de faciliter des négociations.

3.2.3

Modification des prescriptions concernant les placements du Fonds de compensation AVS

L'introduction de l'AVS était assortie, pour le Fonds de compensation, d'une interdiction de placer les actifs en actions ou en participations similaires. Ces dispositions ont été applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS en 1997. Lors de cette révision, l'interdiction d'acquérir des actions a été supprimée dans la LAVS. De ce fait, il est possible de placer, dans une mesure limitée, les capitaux du Fonds de compensation en actions et participations similaires. Le conseil d'administration du Fonds AVS a édicté des directives sur cette politique d'investissement plus large. La formulation actuelle de la loi limite toutefois ces participations aux seules entreprises suisses.

La théorie moderne des marchés financiers et l'évolution effective des marchés boursiers enseignent que, à quelques exceptions près, un portefeuille diversifié comprenant aussi des actions étrangères permet depuis de nombreuses années d'obtenir une performance plus élevée qu'un portefeuille composé exclusivement d'actions suisses. Les directives s'appliquant aux investissements de la CNA, des assurances-vie et surtout de la prévoyance professionnelle ont été adaptées en conséquence ces dernières années. Cette diversification des investissements en actions doit aussi être autorisée désormais dans l'AVS, sur demande du Conseil d'administration du fonds de l'AVS et sur recommandation des commissions de gestion des Chambres fédérales (FF 1999 2242 s.), ce qui nécessite l'adaptation de l'art. 108, al. 1, LAVS.

3.2.4

Transfert de capitaux du Fonds de compensation des APG en faveur de l'AI

Pour parvenir à une prompt consolidation financière de l'AI, il convient de procéder à un nouveau transfert de capitaux du Fonds des APG à l'AI, en sus de l'octroi de moyens provenant de la TVA. Il n'est pas indiqué que certaines branches d'assurance accumulent des réserves considérables alors que d'autres sont déficitaires. Un amortissement rapide des dettes de l'AI allégerait également celle-ci du poids des intérêts. Ce point intéresse avant tout les pouvoirs publics qui, en vertu de l'art. 78 LAI, doivent prendre à leur charge la moitié des intérêts dus (Confédération 37 %, cantons 12,5 %).

Il va de soi que le Fonds de compensation des APG ne doit pas descendre à un niveau inférieur à la moitié des dépenses annuelles, soit le minimum prescrit par la loi. Il est proposé de transférer au 1^{er} janvier 2003 1,5 milliard de francs du Fonds de compensation des APG à l'AI. L'amélioration des prestations allouées par les APG à la suite de la 6^e révision des APG d'une part, et le plus grand nombre de personnes appelées à servir dans l'armée, d'autre part, entraîneront ces prochaines années un accroissement des dépenses. Toutefois, la situation financière des APG n'est pas mise en danger à moyen terme. De nouvelles réformes de l'armée et de la protection civile seront préparées. Les jours de service vont diminuer, de sorte que le Fonds des APG excédera encore à long terme la moitié des dépenses annuelles.

3.2.5 Affectation des réserves d'or de la Banque nationale

Ces prochaines années, la Banque nationale suisse pourra vendre environ 1300 tonnes d'or qui, au prix actuel, représentent tout juste 17 milliards de francs. Il s'agit de réserves dont elle n'a plus besoin pour mener sa politique financière ou monétaire. Il est apparu évident au Conseil fédéral que 500 tonnes d'or doivent être destinées à la Fondation Suisse solidaire; se pose encore la question de l'affectation des 800 tonnes restant. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que la prévoyance vieillesse pourrait être retenue comme destinataire prioritaire, avec le secteur de la formation et la réduction du déficit. Cependant, étant donné que l'attribution de la substance même de ces réserves au Fonds AVS ne saurait couvrir les besoins financiers de l'AVS qui sont d'ordre structurel, le Conseil fédéral examine actuellement, dans le cadre de la préparation d'un projet de consultation sur l'affectation de ces réserves d'or, une utilisation mieux ciblée dans le domaine de l'AVS: les revenus de cette fortune serviraient à atténuer, en fonction de critères sociaux, les conséquences des mesures prévues par la 11^e révision de l'AVS sur l'âge de la retraite, la retraite à la carte et sur l'alignement de la rente de veuve à celle de veuf. En effet, bien qu'indispensables au rééquilibrage durable des finances de l'AVS, ces mesures peuvent produire des effets sociaux que l'on pourrait tempérer, pour certaines catégories de personnes, durant une phase temporaire, grâce à des prestations transitoires financées par les revenus de la vente des réserves d'or. Le projet du Conseil fédéral sur l'affectation des réserves d'or sera présenté en été 2000.

3.3 Demandes de révision écartées

3.3.1 Rapport entre la rente minimale et la rente maximale

Dans le cadre du mandat assigné à Ida-Fiso 2, le Conseil fédéral a souhaité que l'on analyse le bien-fondé du rapport entre la rente AVS/AI minimale et la rente maximale, ce point étant considéré comme un des paramètres en matière de prestations, point qu'il convenait d'ajouter à la liste des questions importantes.

Ce rapport est fixé à 1/2 depuis 1969 (7^e révision de l'AVS). La constitution fédérale prescrit depuis 1972, à l'art. 34^{quater}, al. 2, 4^e phrase, que «la rente maximale ne doit pas être supérieure au double de la rente minimale». Le Conseil fédéral est d'avis que ce rapport ne doit pas être modifié, car un relèvement de la rente minimale ou un abaissement de la rente maximale conduirait, selon les modalités choisies, à se rapprocher de la rente unique. La rente unique n'est pas compatible avec le principe d'assurance, duquel le Conseil fédéral n'entend pas s'écarter. Au vu de la nécessité de garantir le financement du premier pilier à long terme, il faut éviter dans ce domaine tout changement qui entamerait et déséquilibrerait la solidarité entre hauts et bas revenus. Un certain renforcement de la solidarité dans le domaine des rentes sera néanmoins atteint grâce à l'assouplissement de l'âge (cf. 3.1.3).

3.3.2 Rachat d'années de cotisations manquantes

Le postulat Vermot n° 97.3065 du 5 mars 1997 (AVS. Possibilité de rachat de cotisations manquantes) a été accepté par le Conseil fédéral le 23 avril 1997: le pro-

blème du comblement de lacunes de cotisations par le rachat devait être réexaminé dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS à la lumière d'une première analyse des effets de la 10^e révision de l'AVS.

Dans son message concernant la révision du 5 mars 1990 (FF 1990 II 66 ss), le Conseil fédéral a déjà relevé les problèmes importants que poserait la mise en œuvre d'une possibilité de racheter des années de cotisations dans l'AVS et, de ce fait, y a renoncé. En effet, les assurés auraient à verser des montants prohibitifs afin que le rachat reste d'un coût à peu près neutre pour l'assurance. Des personnes avec des ressources modestes ne pourraient dès lors guère en profiter.

La modification de l'art. 52d RAVS, intervenue au 1^{er} janvier 1990, a cependant apporté une amélioration notable pour les personnes présentant des lacunes de cotisations. En vertu de la nouvelle réglementation, peuvent être prises en compte trois années supplémentaires au plus pour combler des lacunes intervenues avant le 1^{er} janvier 1979. Le problème posé par de courts séjours à l'étranger effectués avant l'entrée en vigueur de la 9^e révision de l'AVS, soit avant l'introduction de l'actuel système des rentes partielles a ainsi été réglé dans une large mesure.

La procédure du partage des revenus (splitting) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997 (10^e révision de l'AVS) a encore atténué très considérablement l'influence sur le montant des rentes d'années de cotisations manquantes, tout comme, enfin, le fait que, depuis cette date également, peuvent être prises en compte des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance en guise de revenus fictifs permettant, le cas échéant, de combler des lacunes.

Quant aux lacunes de cotisations plus conséquentes, il est à relever que la réduction des rentes de l'AVS/AI suisse qui en découle est compensée, du moins partiellement, par le fait que bien des personnes concernées ont aussi droit à des prestations étrangères en application d'une convention de sécurité sociale. De plus, il ne faut pas oublier que le rachat après coup heurte sans contester le principe d'assurance.

Pour ces motifs, l'introduction d'une disposition spéciale permettant de racheter des années de cotisations ne paraît pas nécessaire.

3.3.3 Amélioration de la rente versée aux personnes seules

Le 28 janvier 1998, le Conseil fédéral a proposé de transformer en postulat la motion Baumann n° 97.3571 (Augmentation de la rente AVS versée aux personnes seules), préconisant le versement d'un supplément de 20 %, tel qu'il existe déjà pour les personnes veuves, sur les rentes de vieillesse revenant aux personnes seules et dont le montant ne correspond pas à celui de la rente complète maximale. Le 17 juin 1999, le Conseil national a donné suite à cette proposition. Dans son avis, le Conseil fédéral a relevé que la nouvelle formule de rente introduite le 1^{er} janvier 1993 a permis d'améliorer les prestations pour 80 % des personnes célibataires ou divorcées, que l'introduction, d'abord réservée aux femmes divorcées (dès le 1^{er} janvier 1994) et ensuite généralisée (depuis le 1^{er} janvier 1997), des bonifications pour tâches éducatives a une nouvelle fois apporté des améliorations sensibles et que l'introduction des bonifications pour tâches d'assistance a, enfin, permis de faire un troisième pas dans cette direction.

Même si la proportion de bénéficiaires de rentes célibataires et divorcées et percevant des prestations complémentaires avoisine encore 30 %, il ne se justifie pas pour

autant de prévoir un supplément général accordé aux personnes seules qui ne touchent pas une rente complète de vieillesse maximale. A ce propos, il est à noter que le fait de bénéficier d'une rente de l'AVS d'un montant inférieur au maximum possible ne signifie pas nécessairement que la personne en cause soit dans le besoin, car une rente peut être basse parce que l'ayant droit a par exemple été exempté de l'obligation de cotiser (personnes sans activité lucrative pendant la durée de leur mariage, fonctionnaires internationaux) ou a été soumis à une assurance étrangère. A l'inverse, une personne peut se trouver dans des conditions financières précaires même si elle a droit à une rente de vieillesse complète maximale. Compte tenu de ces circonstances, les prestations complémentaires à l'AVS/AI, dont l'octroi dépend de la situation financière particulière de l'ayant droit, constituent un instrument adéquat pour venir en aide aux personnes seules qui sont dans le besoin.

Par ailleurs, la présente révision propose deux mesures permettant d'augmenter plus particulièrement les rentes des personnes seules: la revalorisation annuelle des revenus déterminant le calcul des rentes AVS et AI (cf. ch. 3.1.6) et l'élargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance (cf. ch. 3.2.2.3).

3.3.4 Application du droit fédéral de la protection des données à toutes les caisses de compensation

N'a pas non plus été retenue la proposition émanant des caisses de compensation consistant à soustraire les caisses de compensation du champ d'application des législations cantonales sur la protection des données. En effet, si les cantons disposent d'une compétence propre en cette matière, ils ne détiennent, en revanche, aucune compétence dans l'AVS. Ainsi, les caisses cantonales de compensation AVS, en tant qu'organes cantonaux, sont soumises à un double régime: à la législation cantonale sur la protection des données comme n'importe quelle administration cantonale d'une part, et à la LAVS d'autre part, étant précisé que la LAVS et ses dispositions d'application sont édictées en conformité avec les principes de la protection des données tels que définis par la législation fédérale. En cas de collision de normes, les dispositions sur l'AVS priment. Les caisses de compensation professionnelles AVS sont, quant à elles, soumises à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données puisqu'elles sont considérées comme «organes fédéraux», au sens de cette même loi. Elles peuvent néanmoins être soumises à la législation cantonale sur la protection des données lorsqu'elles accomplissent d'autres tâches que l'AVS.

Source de confusions et de complications pour la gestion des caisses, ce double assujettissement découle de la répartition des compétences entre Confédération et cantons instaurée dans le domaine de la protection des données⁵⁹. La requête d'une application uniforme de la législation de droit fédéral a été soutenue lors de la procédure de consultation par huit cantons, outre les organes d'exécution de l'AVS/AI. Elle mérite donc qu'on lui voue un examen attentif. Cependant, il apparaît que, s'il y a lieu de revoir la répartition des compétences entre Confédération et cantons ou de prendre des mesures pour atténuer les conséquences d'une telle répartition, c'est bien dans le domaine de la protection des données qu'il faut agir, et non à l'occasion de la 11^e révision de l'AVS. La législation sur l'AVS ne contient en effet aucune

⁵⁹ cf. R. Schweizer, «Das neue Datenschutzgesetz des Bundes», Schulthess Verlag, p. 29 ss.

norme réglant le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de protection des données, contrairement à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) qui, à l'art. 3, let. h, définit la notion d'organe fédéral et, à l'art. 37, al. 1, réserve l'application du droit cantonal aux données traitées par des organes cantonaux en exécution du droit fédéral (pour autant que le canton concerné dispose d'une législation ad hoc). Une modification de ces dispositions dans le seul cadre de l'AVS non seulement dérangerait l'ordre constitutionnel établi, comme déjà mentionné, mais créerait aussi une situation d'exception au profit d'une seule assurance sociale alors que d'autres branches pourraient connaître des difficultés plus ou moins similaires. Il serait donc préférable d'élargir la réflexion dans un projet de plus grande envergure, lors d'une prochaine révision de la législation sur la protection des données par exemple.

3.3.5 Reconnaissance du travail bénévole dans l'AVS

Dans son postulat du 25 juin 1998 (98.3308), le conseiller national Widmer priait le Conseil fédéral d'introduire un bonus en matière d'AVS pour tenir compte du travail bénévole accompli dans le domaine social par des personnes sans activité lucrative ou ayant de petits revenus. Le postulat a été accepté par le Conseil fédéral qui se déclarait prêt à l'examiner dans le cadre de la présente révision. Un nombre important de participants à la procédure de consultation sur l'avant-projet de message relatif à la 11^e révision de l'AVS ont formulé des souhaits identiques ou semblables à ceux du conseiller national Widmer.

Aucune communauté ne peut fonctionner sans le travail bénévole et toute société présuppose que certaines tâches soient assumées librement et gratuitement. Aujourd'hui, le bénévolat acquiert une importance qui ne cesse de croître: les collectives publiques manquent de ressources, elles suppriment ou réduisent des prestations touchant l'accompagnement de personnes âgées, d'enfants, de personnes handicapées ou rencontrant des difficultés d'intégration. Toutefois, le nombre des bénévoles diminue, parce que certaines activités qui leur étaient dévolues traditionnellement se sont transformées au point de requérir impérativement les compétences de professionnels. De plus, beaucoup de personnes sont contraintes par la crise économique à réduire ou à abandonner leur engagement bénévole, au profit d'un travail rémunéré.

Certains partisans d'un bonus pour travail bénévole estiment que ce bonus valoriserait le bénévolat, en le rapprochant du travail rémunéré, à l'instar du travail éducatif ou des soins prodigués à des proches qui sont déjà reconnus dans l'AVS. Selon d'autres, ces bonifications permettraient aux femmes d'obtenir des rentes plus élevées. Tous s'accordent pour dire que l'introduction d'un bonus pour travail bénévole rendrait le bénévolat plus attrayant.

Il est établi que le bénévolat dans le domaine social est avant tout accompli par des femmes. Dans les autres domaines (p. ex. le sport, la culture, la politique), ce sont surtout les hommes qui s'engagent⁶⁰. Prévoir une bonification uniquement pour le travail bénévole effectué dans le domaine social profiterait donc surtout aux femmes. L'avantage qu'elles en retireraient serait cependant modeste.

⁶⁰ Cfr. BFS, SAKE -News 4/1998 et Wallimann, *Freiwillig Tätige im Sozialbereich und anderen Bereichen: Ergebnisse aus einer nationalen Befragung*, Bâle 1993.

En effet, l'adoption définitive, dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, d'une nouvelle formule pour le calcul des rentes, l'introduction des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance ainsi que du partage des revenus a conduit à une très nette amélioration des rentes de personnes qui, comme beaucoup de femmes, n'ont pas eu d'activité lucrative, qui l'ont interrompue pendant de longues périodes ou qui ont eu des revenus modestes. La présente révision prévoit de nouvelles mesures avantageant plus particulièrement les femmes et les petits revenus: la revalorisation annuelle des revenus (cf. ch. 3.1.6) et l'élargissement du droit aux bonifications pour tâches d'assistance (cf. ch. 3.2.2.3).

Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, il a été examiné si le travail bénévole pouvait être pris en compte pour l'octroi de bonifications pour tâches d'assistance. Le Parlement y a finalement renoncé au vu des problèmes épineux que pose la définition des activités bénévoles déterminantes. Ce problème de définition reste entier, comme le montrent d'ailleurs les propositions des partisans du bonus pour travail bénévole. Certains préconisent de ne prendre en compte que le bénévolat dans le domaine social. D'autres proposent de prendre en considération aussi le bénévolat dans le domaine politique, sportif, culturel, religieux, écologique, éducatif et de l'aide de proximité. Les opinions divergent quant à savoir s'il y a lieu de prendre en compte uniquement le bénévolat exercé au sein d'institutions et organisations reconnues ou si une telle exigence ne doit pas être requise. Pour ce qui est du volume que le travail bénévole doit atteindre pour être pris en considération dans l'AVS, les suggestions sont également multiples: les minima préconisés vont d'une centaine à plus de 400 heures par année.

Si l'AVS n'accorde une bonification que pour certaines catégories de bénévolat, les autres catégories sont dévalorisées. En outre, il n'appartient pas à une assurance sociale étatique de faire des choix entre les bénévoles qui méritent des bonifications et ceux qui ne les méritent pas. Toutefois, si elle s'abstient de trancher, les demandes de bonifications seraient si nombreuses qu'elles deviendraient difficilement gérables. En effet, un tiers de la population helvétique exerce une activité bénévole.

La question du volume du travail bénévole pose également problème. S'agit-il de traiter sur un même pied la personne qui consacre dix heures par mois à ce travail et celle qui y consacre 100 heures? Pour respecter une certaine équité, il faudrait prévoir des bonifications échelonnées, ce qui induirait également des complications administratives. En outre, il serait difficile de résoudre certains problèmes de délimitations qui se posent lorsque l'activité bénévole est rémunérée symboliquement ou est défrayée généreusement.

Pour tous ces motifs, le Conseil fédéral réitère son opposition à l'introduction de bonifications pour tâches bénévoles.

3.3.6 Suppression du privilège de recours

Lorsqu'un assuré décède ou devient invalide par le fait d'un tiers, l'AVS/AI est autorisée à s'adresser à ce tiers pour récupérer tout ou partie des prestations qu'elle a versées. Ce droit de recours est toutefois limité lorsque victime et responsable sont parents, font ménage commun ou travaillent dans la même entreprise (employeur ou collègue de travail). Dans ces cas, le recours de l'assurance sociale n'est possible que si le responsable a commis une négligence grave ou a agi intentionnellement (cf. art. 44 LAA et nouvel art. 48^{sexies} LAVS). Introduit aux débuts de l'assurance-

accidents pour des motifs socio-économiques, le privilège de recours a perdu beaucoup de sa justification avec le développement des assurances en responsabilité civile. Ce privilège induit ainsi une répartition contestable des conséquences économiques des accidents ici visés, puisque les suites de ces événements sont prises en charge essentiellement par l'assurance sociale, et non pas par les assureurs en responsabilité civile. C'est la raison pour laquelle la suppression dudit privilège a été évoquée ces dernières années dans le cadre des travaux relatifs à la future loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales (LPGA), sans que ces discussions ne débouchent cependant sur une proposition concrète. Il ressort également d'un avis de droit récent du professeur Koller que le privilège de recours pourrait être supprimé dans les situations de responsabilité causale et lorsque l'employeur a à répondre pour faute légère, mais être maintenu lorsque les proches de la victime, les travailleurs de l'entreprise de l'employeur ou les proches de ce dernier ont à répondre pour faute légère. La mise en œuvre de cet avis de droit, au demeurant convaincant, requiert diverses modifications législatives et, en particulier, une modification de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA). Les questions à régler étant nombreuses et complexes, en particulier dans le domaine de la LAA et de la LCA, le thème de la suppression du privilège de recours ne peut être abordé dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS.

4 Répercussions financières des différents points de la révision

4.1 Répercussions compte non tenu des dispositions transitoires

L'ampleur des changements, dans le domaine des prestations et des cotisations, ressort du tableau 41-1 pour chaque point de révision, tant pour l'AVS que pour l'AI. Pour juger des répercussions à long terme, ces dernières ont été calculées pour 2003, date à laquelle la révision pourrait entrer en vigueur. Ce calcul ne prend pas en compte les effets transitoires consécutifs à l'âge de la retraite et à la rente de veuve, qui seront traités au ch. 4.2.

Les modifications de la rente de veuve se traduiront, pour l'AVS, par des économies de 833 millions de francs tandis que la rente de veuf engendrera des dépenses supplémentaires de 47 millions (cf. ch. 3.1.4.7), ce qui équivaut à un allègement des dépenses de 786 millions de francs. Le montant des économies annuelles réalisées par le rythme d'adaptation des rentes (cf. ch. 3.1.7) représente une moyenne sur 15 ans. Le tableau 41-2 présente de manière plus détaillée encore les répercussions de deux mesures: l'allègement de la réduction de rente en cas de retraite anticipée et le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes. Le relèvement de l'âge de la retraite entraîne des dépenses supplémentaires dans l'AI puisque la durée de perception des prestations est plus longue. En 2003, les dépenses supplémentaires et la perte de cotisations enregistrée par l'AVS et l'AI se chiffreront à 28 millions, compte non tenu des effets transitoires.

Tableau 41-1

Répercussions financières de la 11^e révision de l'AVS en 2003, effets transitoires non compris

Montants en millions de francs	aux prix de 1999	
	AVS	AI
Rentes		
Age de la retraite relevé de 62 à 65 ans et retraite à la carte	-74	69
Veuves et veufs	-786	-11
Rythme de l'adaptation des rentes	-150	-27
Total	-1010	31
Cotisations		
Age de la retraite relevé de 62 à 65 ans	-28	-5
Suppression de la franchise pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse	202	34
Barème dégressif*	27	4
Taux de cotisation des indépendants 8,1 %	63	-
Cotisations des non-actifs	-14	-2
Total	250	31
Total (rentes moins cotisations)	-1260	-0

* correspond aux recettes supplémentaires encaissées en 2010

Tableau 41-2

Age de la retraite relevé de 62 à 65 ans en 2003, effets transitoires non compris

Montants en millions de francs	aux prix de 1999		
	Rentes	Cotisations	Rentes moins cotisations
AVS			
Age de la retraite des femmes: 65 ans	-422	23	-445
Retraite anticipée	348	-51	399
Total AVS	-74	-28	-46
AI			
Age de la retraite des femmes: 65 ans	69	4	65
Retraite anticipée	0	-9	9
Total AI	69	-5	74
Total AVS et AI	-5	-33	28

4.2

Effets transitoires dans l'AVS

Tableau 42-1

Effets transitoires du relèvement de l'âge de la retraite des femmes

Montants en millions de francs aux prix de 1999

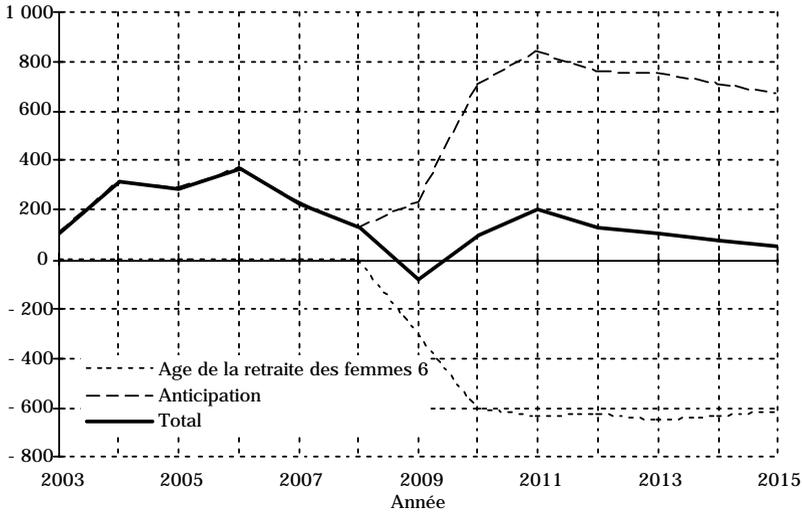
Année	Age de la retraite des femmes relevé à 65 ans			Retraite anticipée			Total
	Rentes	Cotisations	Rentes moins cotisations	Rentes	Cotisations	Rentes moins cotisations	
2003	0	0	0	53	-47	100	100
2004	0	0	0	215	-58	273	273
2005	0	0	0	207	-74	281	281
2006	0	0	0	262	-93	355	355
2007	0	0	0	132	-76	208	208
2008	0	0	0	34	-80	114	114
2009	-291	14	-305	157	-90	247	-58
2010	-582	30	-612	640	-104	744	132
2011	-612	30	-642	744	-116	860	218
2012	-603	31	-634	654	-119	773	139
2013	-627	31	-658	648	-118	766	108
2014	-610	31	-641	601	-119	720	79
2015	-628	30	-658	590	-119	709	51

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes et les nouvelles conditions posées au droit à la rente de veuve produisent des effets transitoires très importants. Le tableau 42-1 présente l'évolution des répercussions financières du relèvement de l'âge de la retraite des femmes et du dispositif de retraite à la carte.

Le graphique 42-1 illustre ces chiffres. Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes en 2009 autorise les femmes nées en 1945 et après à anticiper le versement de leur rente d'une année supplémentaire. Aux termes de la réglementation transitoire de la 10^e révision de l'AVS, le taux de réduction actuariel appliqué aux femmes nées en 1947 et avant est réduit de moitié; il est donc fixé actuellement à 3,4 % par année d'anticipation. Les taux de réduction supérieurs à 3,4 % ne pourront être appliqués aux femmes qu'à partir de 2010, aux femmes nées en 1948 et plus tard. Les taux d'anticipation dès l'âge de 62 ans ont été adaptés en conséquence.

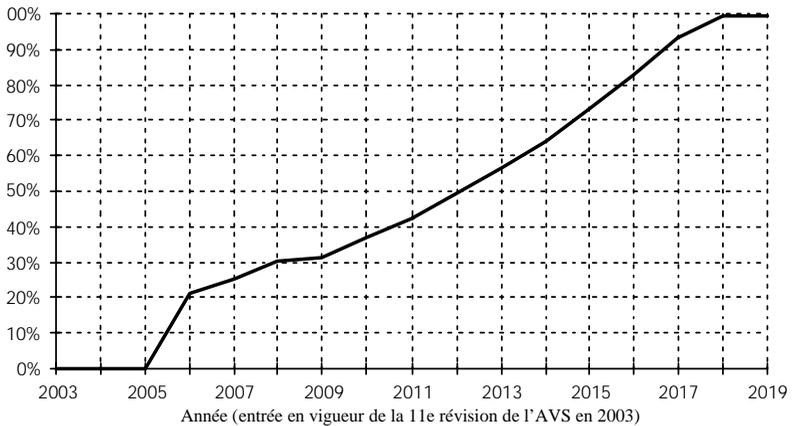
Répercussions financières du relèvement de 62 à 65 ans de l'âge de la retraite

aux prix de 1999



La réglementation transitoire des rentes de veuve implique que les effets financiers de cette mesure – et les économies à en attendre – ne se réaliseront pleinement qu'à l'issue d'une période transitoire de 15 ans. Le graphique 42-2 montre, pour chaque année, quel est le rapport entre les économies réalisées et les économies possibles sans dispositions transitoires. L'ancien droit restera en vigueur au cours des trois premières années à compter de l'introduction de la révision. Le relèvement en 2009 de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans prolonge d'un an la période de transition. Les économies nettes réalisées en ce qui concerne les veuves et les dépenses découlant de la nouvelle réglementation en faveur des veufs sont indiquées au tableau 42-2.

Economies réalisées grâce aux nouvelles conditions d'octroi des rentes de veuves



Toutes les répercussions de la révision sur les dépenses et sur les cotisations à l'AVS ressortent du tableau 42-2. On voit que les coûts initiaux de la retraite à la carte sont compensés après 2015 par les réductions de rente et les économies découlant du ralentissement du rythme d'adaptation des rentes (cf. tableau 42-1). Les économies sur les rentes de veuves augmentent encore jusqu'en 2018. La colonne «nouvelles cotisations» comprend également les cotisations sur les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie. Ces recettes supplémentaires sont temporaires, car elles induisent plus tard des rentes plus élevées.

Tableau 42-2

Répercussions de la 11^e révision de l'AVS sur le budget de l'AVS

Montants en millions de francs

aux prix de 1999

Année	Dépenses supplémentaires			Cotisations supplémentaires			Dépenses suppl. moins cotisations suppl.
	Retraite à la carte	Veuves et veufs	Total	Retraite à la carte	Nouvelles cotisations	Total	
2003	53	8	61	-46	383	337	-276
2004	214	16	230	-58	391	333	-103
2005	206	24	230	-74	396	322	-92
2006	261	-187	74	-93	409	316	-242
2007	131	-218	-87	-76	413	337	-424
2008	34	-254	-220	-79	417	338	-558
2009	-133	-331	-464	-75	421	346	-810
2010	58	-388	-330	-73	440	367	-697
2011	131	-473	-342	-85	443	358	-700

Année	Dépenses supplémentaires			Cotisations supplémentaires			Dépenses suppl. moins cotisations suppl.
	Retraite à la carte	Veuves et veufs	Total	Retraite à la carte	Nouvelles cotisations	Total	
2012	51	-539	-488	-87	458	371	-859
2013	21	-649	-628	-87	462	375	-1003
2014	-10	-731	-741	-87	478	391	-1132
2015	-36	-821	-857	-88	483	395	-1252

4.3 Les budgets

4.3.1 Considérations sur les budgets de l'AVS

Les tableaux 1 et 2 en annexe présentent les budgets de l'AVS selon le droit en vigueur et selon la 11^e révision. La dernière colonne présente le niveau du compte-capital en pour-cent des dépenses. Ce pourcentage est un bon indicateur pour juger de la situation financière sur plusieurs années. A la fin de 2002, le compte-capital tombera nettement en dessous de 70 % des dépenses annuelles. Sous le droit en vigueur, on arriverait à un endettement de 3 % en 2010.

Pour le budget selon la 11^e révision de l'AVS, les totaux des dépenses et des cotisations supplémentaires sont repris du tableau 42-2. Les dépenses apparaissent dans la colonne «dépenses supplémentaires» et les recettes dans celles des «cotisations supplémentaires». La contribution des pouvoirs publics reste équivalente à 20 % des dépenses (cf. ch. 6.1 pour de plus amples détails). Grâce aux relèvements de 0,5 % du taux de la TVA en 2003 et de 1 % en 2006, le niveau du compte-capital de l'AVS correspondra à plus de 70 % des dépenses annuelles de l'assurance dès 2007. Les rentes seront adaptées en 2004, et non en 2003 comme ce serait le cas selon le droit actuel, en raison du nouveau rythme d'adaptation (cf. ch. 3.1.5). Il faudra également une autre période de trois ans, de 2006 à 2009, pour que l'effet d'économie de cette mesure se déploie à long terme sur les budgets de l'assurance.

4.3.2 Considérations sur les budgets de l'AI

Les tableaux 3 et 4 en annexe présentent les budgets de l'AI selon le droit en vigueur et selon la 11^e révision de l'AVS. Les effets de la 4^e révision de l'AI ne sont pas pris en considération. Sur les travaux préparatoires de la 4^e révision de l'AI, on se reportera au ch. 1.1.4.2.2. Jusqu'à la fin de 2002, l'AI restera endettée envers le Fonds de l'AVS d'un montant équivalant à la moitié de ses dépenses annuelles. Grâce au transfert de 1,5 milliard de francs du Fonds des APG, ainsi qu'au financement complémentaire, l'AI pourra, dès 2003, rembourser sa dette; celle-ci sera amortie en 2008. Ainsi, dès 2010, il sera possible de réduire la TVA en faveur de l'AI à 0,9 point sans pour autant mettre en danger l'équilibre financier à long terme. Le financement des pouvoirs publics s'élèvera toujours à 50 % des dépenses (détails complémentaires au ch. 6.1).

4.3.3 Considérations sur le budget des APG

Le tableau 5 en annexe présente le budget des APG selon le droit en vigueur, en ce qui concerne les dépenses, et avec le transfert de 1,5 milliard en faveur de l'AI, en 2003. L'amélioration des prestations à la suite de la 6^e révision des APG d'une part, et, d'autre part, le plus grand nombre de personnes appelées à servir entraîneront un accroissement des dépenses ces prochaines années. D'ici 2010, le niveau du Fonds va régresser pour atteindre les deux tiers des dépenses annuelles. De nouvelles réformes de l'armée sont cependant prévues et seront préparées. Les jours de services seront réduits et le Fonds APG excédera à long terme la moitié des dépenses d'une année, comme cela est légalement prescrit.

5 Partie spéciale: Commentaire des différents articles

5.1 Modifications de la constitution fédérale

Art. 112, al. 3, let. c (nouvelle), et al. 5

Cf. ch. 3.1.2.2.1.

Art. 130, al. 4 à 6 (nouveaux)

Cf. ch. 3.1.2.2.1. Les nouveaux al. 4 à 6 de l'art. 130 introduisent une réglementation des compétences pour financer l'AVS/AI au-delà du «pour-cent démographique», qui prévoit notamment un mandat à l'adresse du législateur, celui-ci étant chargé de procéder à des correctifs en matière de prestations si le financement supplémentaire ne peut être réalisé dans la mesure requise. Les nouvelles recettes ne seront plus explicitement affectées à la couverture de la charge démographique subie par l'AVS/AI.

5.2 Modifications de la LAVS

Art. 1, al. 2, let. c, et al. 5 (nouveau)

Al. 2

L'al. 2, let. c, a été édicté avant tout pour des motifs administratifs, lors de l'introduction de l'AVS. 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, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser et pour les personnes sans activité lucrative. Faute de moyens de contrôle suffisants, l'exemption pour période relativement courte doit être maintenue pour ces trois catégories. L'al. 2, let. c, est précisé dans ce sens. En revanche, l'assujettissement des personnes rémunérées par un employeur suisse pour une période relativement courte, à l'exception de certains salariés venant exécuter des mandats précis, 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, 1985 p. 593), les travailleurs qui exercent une activité lucrative en Suisse selon les modalités usuelles d'un contrat de travail ne peuvent

être exemptés pour une période relativement courte. Enfin, l'exemption peut, dans certains cas, priver les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu une convention d'une couverture 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 suisse (voir toutefois l'exception prévue à l'al. 5).

Al. 5

Dans la pratique, l'affiliation de certaines catégories de travailleurs qui viennent exécuter des mandats précis pour une période relativement courte pose souvent plus de problèmes aux caisses de compensation et aux employeurs que leur exemption. Sont notamment concernés certains artistes, les aides pour la récolte, certains professeurs. Pour simplifier les tâches administratives tout en préservant la protection sociale des travailleurs, nous proposons, à l'al. 5, que l'exemption pour période relativement courte ne s'effectue plus d'office pour les catégories désignées mais uniquement sur demande du salarié. Le Conseil fédéral pourra énumérer dans le règlement d'exécution les catégories professionnelles pour lesquelles une exemption pour période relativement courte se justifie encore.

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

Al. 1

L'âge ordinaire de la retraite est relevé à 65 ans pour les femmes, sous réserve des dispositions transitoires. En règle générale, l'obligation de cotiser cessera donc pour toutes les personnes sans activité lucrative à 65 ans. Il y aura toutefois une exception pour celles qui touchent une rente AVS anticipée complète. Elles seront libérées de l'obligation de cotiser indépendamment de leur situation financière. Nous considérons cependant qu'il serait mal compris d'exiger des cotisations non formatrices de rente aux personnes qui anticipent leur rente (cf. ch. 3.1.3.3.4.2.2). Les personnes de moins de 65 ans, qui touchent déjà une rente d'un Etat étranger et qui s'établissent en Suisse ne seront pas libérées de l'obligation de cotiser, car la nouvelle réglementation ne concerne que celles qui anticipent leur rente AVS. Il suffira toutefois que ces personnes cotisent pendant une année sur leur fortune et le revenu acquis sous forme de rente pour bénéficier d'une rente AVS anticipée et, ainsi, pour pouvoir être libérées de l'obligation de cotiser.

Actuellement, les personnes sans activité lucrative doivent verser des cotisations jusqu'à la fin du mois où elles atteignent l'âge de la retraite. Il s'ensuit qu'une personne née en janvier ne doit payer qu'un mois de cotisations tandis qu'un assuré né en décembre doit payer douze mois de cotisations. Comme le début de l'obligation de cotiser est fixé pour tous les non-actifs au 1^{er} janvier de l'année suivant celle où ils ont eu 20 ans, la durée totale de l'obligation de cotiser varie en fonction du mois de naissance. Fixer uniformément la fin de l'obligation de cotiser pour les personnes sans activité lucrative au 31 décembre de l'année qui précède l'âge de la retraite ou l'anticipation de la rente complète permet d'éliminer cette inégalité de traitement. Cette modification se justifie d'autant plus que les revenus de l'activité lucrative au sens de l'art. 29^{quinquies} LAVS réalisés après le 31 décembre de l'année qui précède l'octroi de la rente ne sont pas pris en considération pour le calcul de la rente (art. 29^{bis}, al. 1, LAVS). Par ailleurs, cette mesure épargne aux caisses de compensation tout le travail de détermination des conditions sociales de l'assuré auquel elles devaient jusqu'alors procéder parfois pour un seul et unique mois de cotisations.

Fixer la fin de l'obligation de cotiser au 31 décembre de l'année précédente coûtera 15 millions de francs par année. En cas de décès, les cotisations de non-actif restent dues jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'événement est survenu.

Al. 4

En règle générale, les cotisations des personnes mariées sans activité lucrative sont réputées payées en vertu de l'al. 3, let. a, si le conjoint actif a versé des cotisations équivalant au moins au double de la cotisation minimum. Selon la pratique administrative, cette disposition n'est pas applicable l'année de la conclusion ou de la dissolution du mariage, en concordance avec les règles sur le partage des revenus (cf. l'actuel art. 50b, al. 3, RAVS). Cela ne ressort toutefois pas directement de la loi. C'est pourquoi l'al. 3, qui devient l'al. 4, doit être précisé. Si elles ont versé au moins le double de la cotisation minimum, les personnes qui ont atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse continuent de pouvoir libérer leur épouse ou leur époux sans activité lucrative. Enfin, il y a libération de l'obligation de cotiser, même si les deux conjoints ne sont pas, durant une année civile, assurés pendant les mêmes mois (voir l'actuel art. 50b, al. 2, RAVS).

Art. 4, al. 2

La suppression de la franchise pour les personnes exerçant une activité lucrative après l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse (cf. ch. 317.4) implique l'abrogation de l'art. 4, al. 2, let. b.

Art. 5, al. 2, 3^e phrase (nouvelle), 3, let. b et 5

Al. 2, 3^e phrase

D'après l'art. 324a du code des obligations (CO; RS 220), l'employeur est tenu de continuer à verser, pendant un certain temps, leur salaire aux employés en congé maladie ou accident. S'il paie ce salaire de ses propres deniers, les cotisations AVS sont dues. En revanche, s'il conclut une assurance qui lui rembourse le salaire versé, les cotisations ne sont pas dues selon le droit actuel. Les revenus de remplacement sont assimilés à des revenus provenant d'une activité lucrative seulement si une base légale dérogatoire le prévoit expressément (cf. ch. 3.2.1.1). Actuellement, il n'existe aucune disposition légale permettant de prélever les cotisations sur les indemnités journalières d'une assurance-maladie ou accidents. Il n'est pas justifié de traiter différemment, dans l'AVS, les sommes versées par l'employeur à son salarié malade ou accidenté selon leur mode de financement. C'est pourquoi nous proposons que toutes les prestations qu'un employeur verse à un salarié malade ou accidenté, y compris celles qui vont au-delà de ce qui est exigé par le code des obligations, soient soumises à cotisations, qu'elles soient financées directement par l'employeur ou, ce qui est nouveau, par une assurance.

En revanche, les prestations qui seraient versées par l'assureur directement à l'assuré, ne peuvent pas être soumises à cotisations (cf. ch. 3.2.1.1). Par ailleurs, on ne pourrait limiter l'obligation de cotiser à la période durant laquelle l'employeur est tenu de payer le salaire en vertu de l'art. 324a CO. Comme cette période peut varier suivant la durée des rapports de travail et les circonstances particulières, cela créerait des différences de traitement dans l'AVS. De plus, les employeurs versent souvent le salaire au-delà du minimum prévu par le CO. Pour ces raisons, il est prévu que l'employeur prélève les cotisations sur les indemnités journalières jusqu'à la cessa-

tion des rapports de service. Actuellement, l'employeur doit décomposer les sommes qu'il alloue en une part soumise à cotisations et en une autre part non soumise. Dorénavant, il décomptera avec sa caisse de compensation la totalité de la somme qu'il verse. Cela simplifie ses tâches. Comme exposé sous ch. 3.2.1.1, la part patronale des cotisations doit être assumée par l'employeur. L'assuré supporte lui-même les cotisations de l'employé.

Al. 5

Conformément à ce qui est exposé au ch. 3.2.1.2.2, l'exception des revenus de minime importance du salaire déterminant est transformée en une renonciation au prélèvement des cotisations. La nouvelle réglementation relève de la perception des cotisations. Elle a sa place à l'art. 14. L'art. 5, al. 5, peut en conséquence être abrogé, y compris la dernière phrase concernant les bourses et autres prestations semblables. Si elles ne sont pas allouées en raison des rapports de service entre le bénéficiaire et le donateur, les bourses ne constituent à l'évidence pas une rémunération pour une activité dépendante. Elles ne font, de fait, pas partie du salaire déterminant. Il est donc superflu de le mentionner dans la loi.

Art. 6 Cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations

En ce qui concerne l'adaptation du taux de cotisation, nous renvoyons aux explications figurant au ch. 3.1.7.2. Cette mesure est également valable pour un nombre, au demeurant restreint, de salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser (certains personnes employées par des missions diplomatiques ou par un employeur à l'étranger).

Art. 7 3. Salaires globaux

Les salaires globaux devraient assurer à certaines catégories de salariés un droit 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 selon lequel les cotisations doivent être déterminées en premier lieu en fonction de la capacité de rendement 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. Notre proposition prend en considération cet état de fait.

Art. 8 Cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante

Al. 1

Conformément à cet alinéa, le taux de cotisation est porté à 8,1 %. En ce qui concerne cette adaptation, nous renvoyons aux explications figurant au ch. 3.1.7.2.

Al. 2

Pour qu'ils n'aient pas de lacunes de cotisation, 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 de 324 francs (1^{re} phrase). En revanche, ce problème ne se pose pas 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 avoir de lacunes de cotisation. Il n'y a pas lieu de réclamer la cotisation minimum aux indépendants qui l'ont déjà acquittée sur le revenu d'un travail. Il suffit qu'ils versent une cotisation prélevée au taux le plus bas du barème dégressif. Pour donner suite au postulat David du 16 décembre 1998 (98.3599), les assurés qui ont déjà acquitté la cotisation minimum sur le revenu d'une activité salariée ont désormais la possibilité de payer comme indépendants une cotisation inférieure à 324 francs (2^e phrase).

Al. 3

Pour des motifs rédactionnels, la 2^e phrase de l'ancien art. 2 devient l'al. 3.

Art. 9^{bis} Adaptation de la cotisation minimum

Le gel du barème dégressif des art. 6 et 8 entraîne la suppression de la première partie de l'art. 9^{bis} puisque le barème dégressif ne sera plus adapté à l'indice des rentes (ch. 3.1.7.3). Cette disposition est par ailleurs précisée en ce sens que la cotisation minimum est adaptée à l'indice des rentes aussi bien pour les indépendants (art. 8) que pour les personnes sans activité lucrative (art. 10). Ainsi, le renvoi à l'art. 9^{bis} qui figurait précédemment pour les personnes sans activité lucrative à l'art. 10, al. 1, peut être supprimé.

Art. 10, al. 1 à 1^{quater}, 2 et 2^{bis} (nouveau)

Al. 1

Conformément aux règles en vigueur, l'al. 1 dispose que les conditions sociales se déterminent d'après la fortune et le revenu sous forme de rente converti en capital. Par souci de clarté, nous avons repris la réglementation actuelle relative aux personnes mariées qui figurait à l'art. 28, al. 4, RAVS. La loi dispose expressément que chacun des conjoints cotise sur la moitié de la fortune et du revenu sous forme de rente du couple.

Al. 1^{bis}

Comme mentionné au ch. 3.2.1.2.1, les cotisations des personnes sans activité lucrative ne sont plus plafonnées. C'est la raison pour laquelle la cotisation maximum n'apparaît plus dans la loi. Nous avons repris les règles de calcul des cotisations des non-actifs qui, jusqu'à présent, n'existaient que sous la forme d'un barème de cotisation à l'art. 28, al. 1, RAVS. En d'autres termes nous nous en tenons à la réglementation prévue actuellement au niveau de l'ordonnance, exception faite du plafond. Le barème à trois échelons est fixé à l'al. 1^{bis}. Bien qu'il soit représenté différemment, il correspond à celui de l'art. 28, al. 1, RAVS. Jusqu'à une certaine limite, on prélève uniquement la cotisation minimum. Jusqu'à une deuxième limite, on réclame en plus une cotisation fixée à 5,6 % du rendement de la fortune; au-dessus d'une troisième limite, on réclame encore en plus une cotisation de 8,4 % du rendement de la fortune. Les trois limites ne sont pas fixées dans la loi afin qu'elles puis-

sent à l'avenir être adaptées plus facilement à l'évolution du coût de la vie (cf. al. 1^{ter}). Nous prévoyons en principe de les maintenir dans leur cadre actuel.

Al. 1^{ter}

Les cotisations en pour-cent ne doivent pas être calculées sur le rendement effectif de la fortune, ce qui serait impossible du point de vue administratif, mais selon un taux d'intérêt de 3 %. Ce pourcentage correspond au taux actuariel usuellement appliqué pour déterminer le rendement de la fortune. Cet alinéa donne en outre au Conseil fédéral la compétence de fixer les limites de l'al. 1^{bis}. Cette délégation a pour but d'assurer une plus grande facilité d'adaptation.

Al. 1^{quater}

Pour faciliter la lecture de la loi, les personnes dont le revenu est très faible et celles dont l'activité n'est pas exercée durablement à plein temps font l'objet d'un alinéa particulier (ancien al. 1, 3^e phrase).

Al. 2

Dans l'AVS, les étudiants non actifs 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 loi déroge aux règles générales sur la fixation des cotisations des non-actifs, son application doit être limitée aux étudiants qui ne disposent, en principe, d'aucunes ressources propres. Nous considérons que seuls les jeunes qui accomplissent une première formation à temps complet entrent dans cette catégorie et doivent par conséquent être mis d'office au bénéfice de la cotisation minimum. C'est pourquoi nous proposons de fixer une limite d'âge maximum jusqu'à laquelle l'étudiant est uniquement redevable de la cotisation minimum, à savoir 25 ans, comme c'est généralement le cas dans la vie courante et en droit des assurances sociales (art. 25, al. 5, LAVS; art. 22, al. 3, LPP, art. 30, al. 3, LAA; art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture; LFA). Au-delà de cette limite d'âge, les cotisations des étudiants doivent être calculées 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 continueront donc de payer la cotisation minimum.

Depuis toujours, les assurés assistés au moyen de fonds publics sont redevables de la cotisation minimum. Les prestations de l'aide sociale publique au sens traditionnel du terme tendent à être remplacées par un revenu minimum d'aide sociale. C'est déjà le cas au Tessin et dans une certaine mesure à Genève. D'autres cantons, comme Neuchâtel, le Valais et Vaud préparent des projets dans ce sens. Ces revenus minima d'aide sociale s'apparentent à l'assistance sociale quant au calcul de la prestation accordée; celle-ci comprend, en règle générale, un montant forfaitaire basé sur les normes de l'aide sociale auquel s'ajoute la prise en charge du loyer, de l'électricité et du téléphone. En revanche, ils s'en distinguent, par le fait que l'allocation des revenus minima peut être conditionnée à l'exercice d'une activité compensatoire à caractère non lucratif et qu'elle n'est pas soumise à une obligation de remboursement. Malgré ces différences, les nouveaux régimes d'aide sociale mis en place par certains cantons restent proches de l'assistance. C'est pourquoi nous

considérons qu'il convient de réclamer aux bénéficiaires de revenus minima d'aide sociale, comme aux personnes assistées au sens traditionnel du terme, la cotisation minimum uniquement. La loi est précisée dans ce sens (let. b).

La let. c reprend l'ancienne 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.

Art. 11, al. 2

Actuellement, c'est l'autorité désignée par le canton de domicile qui, après avoir été consultée, doit prendre en charge la cotisation minimum faisant l'objet d'une remise. Conformément à l'art. 3, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 24 juin 1977 en matière d'assistance (LAS; RS 851.1), les cotisations minimales d'assurances obligatoires qu'une collectivité assume en lieu et place des assurés ne sont pas considérées comme prestations d'assistance. D'après les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'actions sociales (CSIAS) sur l'aide sociale, les cotisations minimums AVS des personnes dans le besoin sont à la charge des collectivités publiques; elles ne sont pas considérées comme des prestations d'aide sociale et ne sont soumises ni à l'obligation de remboursement ni à l'obligation d'assistance entre parents. Selon la liste établie par la CSIAS, la grande majorité des cantons se sont engagés à suivre ces recommandations. Dans la mesure où les assurés qui ne peuvent assumer le paiement de la cotisation minimum bénéficient en général de prestations de l'aide sociale, cette règle spéciale pour les cotisations AVS, datant du début de l'AVS, ne se justifie plus. Bien plus, toutes les prestations d'assistance doivent passer par la même autorité. Les organes d'aide sociale compétents disposent déjà de toutes les informations requises sur la situation financière des personnes qu'elles assistent. Il est dès lors judicieux que les organes d'aide sociale soient tenus de prendre aussi en charge la cotisation minimum comme prestation d'assurance dans le cadre de la couverture des besoins de base. La comptabilisation des cotisations minimums AVS sur le même compte que les prestations traditionnelles d'aide sociale simplifie le travail des organes d'aide sociale. Cela ne devrait pas occasionner de coûts supplémentaires, mais pourrait conduire à une répartition légèrement différente des charges à l'intérieur des cantons. L'actuel al. 2 de l'art. 11 doit être abrogé et le titre précédant cet article modifié en conséquence.

Art. 14, al. 5 (nouveau)

Al. 5

Conformément au commentaire du ch. 3.2.1.2.2, la perception des cotisations sur les revenus de minime importance doit être simplifiée. D'une part, l'exonération ne dépendra plus de l'exercice d'une activité principale mais seulement du montant du revenu. Ainsi, les rentiers et les femmes au foyer sans activité lucrative principale n'auront plus à cotiser sur les indemnités souvent symboliques que leur rapporte leur engagement social, culturel ou politique. D'autre part, le salarié n'aura plus à donner son consentement préalable. La jurisprudence du TFA a déjà rendu caduque cette exigence, puisqu'elle admet que la demande d'exonération puisse être déposée après le début de l'activité. De plus, la majorité des travailleurs donnaient de toute façon leur autorisation. L'employeur pourra donc renoncer sans autre à décompter les

cotisations sur des revenus de 1000 francs ou moins. Toutefois, celui qui prélève des cotisations sur des salaires de minime importance démontre, ce faisant, qu'il n'entend pas faire usage de la possibilité prévue à l'al. 5.

La nouvelle réglementation apporte un allègement administratif aux employeurs et aux caisses de compensation, mais cette simplification ne doit pas se faire au détriment des salariés. Pour que les travailleurs ne soient pas lésés dans leur droit à la rente, la limite de revenu a été fixée à un montant bas, à savoir à 1000 francs. Etant donné que le caractère accessoire de l'activité n'est plus déterminant, il est impératif que le montant exonéré des cotisations soit réellement minime. Si la limite de revenu était plus élevée, par exemple de 2000 francs comme d'aucuns le souhaiteraient, la protection des salariés ne serait pas suffisamment garantie. En outre, les salariés pourront demander que les cotisations soient prélevées sur les salaires de minime importance. Enfin, le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions pour certaines activités, car il ne serait pas admissible qu'un travailleur qui n'a que des activités de minime importance, qui, prises dans leur ensemble, correspondent pratiquement à une activité complète, ne paie aucune cotisation sur le revenu qu'il en retire. Ces cas sont très rares mais peuvent concerner les femmes de ménage, le personnel auxiliaire dans la restauration ou les artistes qui changent fréquemment d'établissement.

Le montant fixé au nouvel art. 14, al. 5, doit être adapté en fonction de critères précis et simples. Nous préconisons de lier son adaptation à celle de l'indice des rentes prévu à l'art. 33^{er}. Calquée sur l'art. 9^{bis}, cette disposition est potestative. Le Conseil fédéral aura ainsi la possibilité de reporter une hausse et d'arrondir le montant déterminant, car il n'est pas souhaitable que cette limite soit adaptée trop fréquemment.

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

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 notifiée, 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. Pratique 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 précision, le renvoi à l'art. 6 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, au lieu de l'art. 149, al. 5, LP, n'a pas de caractère matériel. Il s'agit d'une simple adaptation à la LP révisée.

Al. 3

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 adaptée en conséquence (auparavant 2^e phrase de l'al. 3). L'adaptation terminologique ne concerne que l'allemand.

Art. 18, al. 1, 2^e phrase, al. 2^{bis} et 4 (nouveaux)

Al. 1

Cf. explications du ch. 3.2.2.1

Al. 2^{bis}

Cf. explications du ch. 3.2.2.2.

Al. 4

Cf. explications du ch. 3.2.2.4.

Art. 21, al. 1

L'âge légal de la retraite est désormais le même pour les deux sexes (cf. ch. 3.1.3). L'al. 1 doit donc être adapté en conséquence.

Art. 23, al. 1, 3, 4 et 5

Dorénavant, les conditions du droit à une prestation de survivants sont identiques pour les veuves et les veufs (cf. ch. 3.1.4.1).

Le droit à une rente est ouvert si, au moment du veuvage, le conjoint survivant a un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans ou prend soin d'un enfant adulte handicapé donnant droit à des bonifications pour tâches d'assistance. Une rente est également accordée si le veuvage intervient alors que tous les enfants ont plus de 18 ans, mais que le conjoint survivant avait déjà 50 ans lorsque le plus jeune des enfants a atteint sa 18^e année ou si, à 50 ans, il avait encore la charge d'un enfant invalide. Si un conjoint survivant a acquis un droit à une rente parce que le veuvage est survenu alors que son dernier enfant n'avait pas encore 18 ans, ce droit est maintenu au-delà des 18 ans de l'enfant, pourvu qu'à cette date le conjoint survivant ait déjà plus de 50 ans. Enfin, un droit à la rente naît aussi si le veuvage intervient après 65 ans (âge légal de la retraite). Dans ce cas, peu importe que le conjoint survivant ait ou non des enfants. Par contre, la rente de veuve ou de veuf n'est pas versée si l'ayant droit peut également faire valoir un droit propre à une rente de vieillesse et si cette dernière est plus élevée que la rente de survivants; c'est d'ailleurs ce qui se produit dans tous les cas où le droit à la rente de survivants perdure au-delà de l'âge légal de la retraite.

Lorsque leur ex-conjoint décède, les personnes divorcées ont droit à une rente de veuve ou de veuf aux mêmes conditions que les personnes mariées. Toute discrimination qui pouvait encore subsister entre personnes mariées et divorcées est abolie, notamment celle qui concernait la durée du mariage de 10 ans au moins.

Les anciens al. 3, 4 et 5 réglait le début, la fin et la renaissance du droit à la rente de veuve et de veuf. Ils font dorénavant l'objet d'une disposition distincte, à savoir l'art. 24.

Art. 24 Début et fin du droit

Cette disposition reprend les anciens al. 3, 4 et 5 de l'art. 23. Elle précise d'une part que le droit à la rente s'éteint avec le décès de l'ayant droit ou avec son remariage, sous réserve des exceptions prévues en cas d'annulation du nouveau mariage ou de sa dissolution par le divorce. D'autre part, compte tenu de la modification des conditions d'ouverture du droit, elle précise en outre que la rente s'éteint également dans les cas suivants: si le dernier enfant atteint 18 ans ou décède avant que la veuve ou le veuf ait eu 50 ans ou encore si le droit à des bonifications pour tâches d'assistance s'éteint (p. ex. l'enfant n'a plus droit à une allocation pour impotence de degré moyen au moins, il est placé dans une institution ou il décède).

Les conditions de la renaissance du droit à la rente de veuve ou de veuf (dissolution du nouveau mariage par divorce ou annulation) sont maintenues. Mais dorénavant, le droit renaît également si le conjoint survivant a de nouveau droit à des bonifications pour tâches d'assistance pour un enfant handicapé (ex.: un enfant qui était placé en institution est repris en charge par sa famille).

Art. 24a Epoux divorcés

Cf. commentaire de l'art. 23.

Art. 29^{quinquies}, al. 4

L'expérience montre qu'en général le partage 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 de splitting. Dès lors, nous proposons de renoncer à combler des lacunes d'assurance avec les période pendant lesquelles les revenus seraient soumis au splitting.

Art. 29^{septies}, al. 1, 1^{re} phrase

Cf. explications du ch. 3.2.2.3.

Art. 30, al. 1

Actuellement, l'ensemble des revenus de l'activité lucrative est revalorisé en fonction de l'indice des rentes divisé par la moyenne, pondérée par le facteur 1,1, des indices des salaires de toutes les années civiles inscrites dans le compte individuel de la personne assurée, depuis la première inscription jusqu'à l'année précédant l'ouverture du droit à la rente (cf. art. 51^{bis} RAVS). Ce système donne un poids plus grand aux revenus acquis à la fin d'une carrière professionnelle qu'à ceux réalisés au début. Cet inconvénient est corrigé si l'on revalorise dorénavant le revenu de chaque année.

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, le Conseil fédéral précisera la manière dont sont déterminés les facteurs de revalorisation.

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. Le Conseil fédéral usera de cette compétence pour revaloriser annuellement les revenus sans coûts supplémentaires.

Art. 30^{ter}, al. 3 (nouveau)*Al. 3*

Comme mentionné au ch. 3.1.6.3, il est préférable de régler dans la loi l'inscription au compte individuel des revenus provenant d'une activité lucrative salariée. L'al. 3 prévoit d'inscrire le salaire au compte individuel de l'assuré sous l'année où il a été versé (principe dit de la réalisation). Il faut cependant 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 reviendrait à dispenser l'assuré de son obligation de payer des cotisations comme personne sans activité lucrative. C'est la raison pour laquelle le revenu doit être inscrit sous l'année où l'activité s'est exercée (let. a) lorsque le salarié n'est plus au service du même employeur l'année où le salaire lui est versé. Secondement, 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 2000 sont versées en 2001 seulement. Selon le principe de la réalisation, toutes les commissions doivent être inscrites sous l'an 2001. Il n'a dès lors aucun revenu inscrit pour 2000. Il y a également lacune, lorsque les cotisations versées sur le revenu sont inférieures à la cotisation minimum. 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 ne sont pas en mesure de déceler ces cas, c'est pourquoi 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. L'inscription au compte individuel selon le principe de l'année de travail peut être réclamée au moment du décompte des cotisations ou, ultérieurement, lors de la remise d'un extrait de compte individuel, voire lors de la réalisation du risque assuré. La procédure sera réglée dans l'ordonnance d'exécution. Le principe de la réalisation peut avoir des conséquences défavorables. 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 de masse 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. Par souci de rationalisation, nous renonçons à proposer d'autres dérogations au principe de la réalisation. La perception des cotisations dues par les indépendants, par les personnes dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser et par les personnes sans activité lucrative suit d'autres règles que celles applicables aux salariés. Pour ces trois catégories, la loi distingue clairement entre la période de cotisa-

tion et la période de calcul, de sorte que la question de savoir si le revenu doit être inscrit sous l'année où l'activité est exercée ou sous l'année où il est réalisé ne se pose pas. Il s'ensuit que le principe de la réalisation n'entre pas en ligne de compte. Il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition particulière dans la loi.

Art. 33^{ter}, al. 1, 2 et 4

Al. 1 et 4

Cf. explications sous ch. 3.1.5.

Al. 2

Cet alinéa doit être adapté en raison des nouvelles compétences. En effet, l'indice suisse des prix à la consommation et l'indice des salaires nominaux sont désormais calculés par l'Office fédéral de la statistique.

Art. 39 Ajournement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2

A ce jour, 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. En revanche, l'inverse est exclu (cf. commentaire de l'art. 40, al. 4, LAVS). L'ajournement de plus petites fractions de rente n'est pas prévu, car les coûts administratifs d'une telle solution seraient trop élevés, alors que l'ajournement de la rente est rare.

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

Al. 3

Actuellement, le supplément dont bénéficie une personne ayant ajourné sa rente de vieillesse est reporté non seulement sur les éventuelles rentes pour enfants, mais aussi sur les rentes qui pourraient être versées à des survivants si l'ayant droit de la rente ajournée décède. Lorsqu'une rente de survivants succède à une rente de vieillesse anticipée, la rente de survivants n'est plus réduite (cf. commentaire de l'art. 40^{bis}). Dès lors, il ne se justifie plus de reporter le supplément sur les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée.

Art. 40 Anticipation de la rente de vieillesse

Al. 1

Voir les explications au ch. 313.3

Al. 2

L'anticipation de la rente entière n'est possible que si l'activité lucrative est abandonnée (cf. ch. 3.1.3.3). Pour l'anticipation de la demi-rente, le revenu de l'activité lucrative doit être réduit de manière substantielle. Il appartient au Conseil fédéral de régler les détails (al. 5). La réduction sera considérée comme substantielle si le gain est diminué d'un tiers. Cette solution est inspirée de la législation sur l'assurance-invalidité où la rente entière est accordée même si la capacité de gain résiduelle est

encore d'un tiers. Il n'est pas judicieux de subordonner l'anticipation de la demi-rente à une réduction du temps de travail. En effet, pour déterminer une telle réduction, il faudrait opérer une comparaison d'horaires. Or, les horaires de travail varient d'un employeur à l'autre, d'une profession à l'autre. Une comparaison des heures de travail engendrerait donc non seulement des coûts administratifs disproportionnés, mais conduirait avant tout à des résultats injustes dans des cas particuliers et incompréhensibles pour les intéressés.

Al. 3

Sous réserve de l'art. 29^{quinquies}, al. 3, LAVS (nouveau calcul de la rente lorsqu'est réalisé un état de fait conduisant au partage des revenus), le calcul de la rente anticipée n'est effectué qu'au moment où la personne intéressée fait valoir son droit à une telle rente pour la première fois. S'il y a passage de l'anticipation d'une demi-rente de vieillesse à celle d'une rente de vieillesse entière, on ne procède pas à un nouveau calcul de la rente, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour le passage de la demi-rente à la rente AI entière. Ainsi, comme actuellement, les cotisations payées sur un revenu du travail durant le laps de temps où une rente de vieillesse est anticipée ne permettent pas d'augmenter le montant de ladite rente.

Al. 4

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 l'âge de 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. Enfin, le passage d'une rente anticipée entière à une demi-rente anticipée est aussi exclu, vu qu'un tel passage équivaut à une renonciation partielle à l'anticipation. Le dispositif de retraite à la carte doit certes permettre d'aménager un retrait de la vie active selon les besoins individuels. Il n'est toutefois pas envisageable de prévoir dans une assurance telle que l'AVS des règles prenant en compte chaque besoin ou désir individuels, ce d'autant moins qu'une telle complexité rendrait presque impossible la coordination entre la réglementation de la retraite à la carte et les dispositions existantes sur le calcul des rentes et le partage des revenus.

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 aussi profiter aux personnes atteintes dans leur santé qui ne sont plus en mesure de mettre à profit leur capacité de travail résiduelle sur un marché du travail tendu, alors qu'elles sont encore loin d'atteindre l'âge légal de la retraite. Ainsi, il est préconisé que les personnes qui remplissent les conditions d'octroi d'une rente d'invalidité (degré d'incapacité de gain de 40 % au moins) puissent bénéficier d'une rente de vieillesse anticipée entière dès l'âge de 59 ans. La réduction ne porte que sur la part de la rente de vieillesse dépassant le montant de la rente d'invalidité qui serait due sans l'anticipation.

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

«über die Verjährung von Schadenersatzforderungen», Strassenverkehrsrechts-Tagung, Fribourg 1984, p. 8 et suivantes), est aujourd'hui incontestée: le délai de prescription pour les prétentions récursoires ne peut commencer à courir avant que l'assureur social n'ait eu connaissance des prestations qu'il sera appelé à servir ainsi que de la personne du responsable. Apparaît donc dépassée l'ancienne conception selon laquelle le point de départ du délai de prescription des prétentions de la SUVA et de celles de la victime est identique (Oftinger, 4^e édition, vol. I, p. 406, FN 142; Maurer, Recht und Praxis, p. 343, FN 8). Il semble indiqué de le préciser dans une réglementation formelle.

Al. 4

Il est incontesté que l'assureur social subrogé peut se prévaloir d'un droit direct à l'égard de l'assureur en responsabilité civile si la victime dispose elle-même d'un tel droit direct. De même, l'assureur en responsabilité civile ne saurait opposer à l'assureur social des exceptions qu'il ne peut faire valoir à l'encontre du lésé. Ce n'est que tout récemment que des problèmes isolés sont apparus à ce propos dans la pratique. Une réglementation légale permettrait de clarifier la situation et d'éviter d'inutiles controverses.

Art. 48^{quater}, al. 2

Al. 2

La réglementation de répartition en quotes-parts en vigueur (autrement dit la répartition proportionnelle des droits à réparation du dommage entre l'assureur et l'assuré lorsque ce dernier a commis personnellement une faute) peut privilégier de manière injustifiée l'assureur en ce sens qu'il est possible qu'après réduction des prestations pour faute de l'assuré, il bénéficie soudainement d'un droit de recours, ce au détriment du lésé. Cela provient du fait que l'on ne sait pas, en comparant simplement la prestation d'assurance et le dommage («... au rapport entre les prestations d'assurance et le dommage...») si la prestation a été abaissée uniquement en raison de la faute personnelle commise ou si elle ne couvre pas d'emblée l'ensemble du dommage. Le principe qui est posé dans l'ATF 58 II 235 et qui est repris dans la proposition de modification ci-dessus offre une solution avantageuse. Le droit à la réparation du dommage excédant les prestations d'assurance non réduites doit revenir uniquement au lésé. Cette réglementation permet d'obtenir que la somme des droits du lésé contre le tiers responsable et contre l'assurance sociale soit exactement réduite du montant de la réduction appliquée par l'assurance sociale.

Art. 48^{quinquies}, al. 2

Al. 2, let. a

L'AVS accordant désormais également des rentes de veuf, celles-ci doivent être mentionnées aussi dans l'énumération. Toutefois, il est plus simple d'utiliser le terme générique de «rente de survivants».

Al. 2, let. b

On peut biffer ce passage, car avec l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS et après le transfert des rentes en cours dans le nouveau système de rentes (à savoir dès

le 1^{er} janvier 2001), il n'y aura plus de cas où une rente de vieillesse est accordée au lieu d'une rente d'invalidité⁶¹.

Al. 2, let. c

Amélioration purement rédactionnelle. Le «et» sert à distinguer, dans toute l'énumération, les prestations de l'AVS et les prestations à titre de responsabilité civile. La formulation actuelle prête à confusion.

Art. 48^{sexies} 4. Limitation du droit de recours

Dans ses arrêts AVS/Basler (ATF 112 II 167) et Flury/Alpina (ATF 117 II 609), le TF a interprété la réserve de l'art. 48^{ter} LAVS relative à l'art. 44 LAA dans le sens qu'il n'existe pas, concernant les assurés de l'AVS/AI, de privilège de responsabilité, mais uniquement un privilège de recours. La proposition ci-dessus reflète cette pratique du TF. Cette conception est confirmée par un arrêt récent du TF du 26.11.1998 (réf. 4C. 269/1998).

Art. 52 Réparation des dommages

Al. 1

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 tant qu'organe d'exécution de l'AVS (ATF 112 V 155 consid. 5). Actuellement, elle 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. En outre, les cas de dommage ont fortement augmenté depuis la suppression en 1997 du privilège dans la faillite. Dans cette situation, il se révèle gênant 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 réparation reste limitée à la faute grave. L'actuel article devient le nouvel al. 1 de cette disposition.

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). Le TFA a fait découler de l'art. 19 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RS 170.32) (ATF 114 V 219 ss. avec les références). La responsabilité des organes est non seulement conforme au droit, mais en plus indispensable pour que l'art. 52 ne reste pas lettre morte. Même les indépendants qui dirigent une petite ou moyenne entreprise sous la forme de la raison individuelle, répondent après l'ouverture de la faillite personnellement 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'inscrire la responsabilité

⁶¹ Ancien droit: rente de vieillesse pour couple accordée en raison d'une invalidité d'au moins 50 % de l'épouse (art. 22, al. 1, LAVS).

de l'organe dans la LAVS. La formulation utilisée à l'al. 2 s'inspire de celle qui est employée à l'art. 754 CO pour la responsabilité du droit des sociétés anonymes. Elle fait en outre ressortir que peuvent être tenus pour responsables – comme c'est déjà la 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 (al. 2). 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

La prescription du droit de demander la réparation doit également être réglée dans la loi, car il s'agit d'une question centrale pour l'existence de cette créance. En principe, il faut s'en tenir au délai d'une année à compter de la connaissance du dommage et à celui de cinq ans à compter de la survenance du dommage, délais qui sont déjà en vigueur actuellement et qui valent de manière générale en droit de la responsabilité. Toutefois, il paraît indiqué de définir expressément dans la loi le moment de la connaissance du dommage en cas de faillite ou de concordat, car ces cas, qui, depuis longtemps, font l'objet de controverses, ont incité le TFA à modifier à plusieurs reprises la pratique. Fixer précisément le moment à partir duquel le délai commence à courir présente le double avantage de la sécurité du droit et de la transparence. Etant donné que nous proposons de réintroduire le privilège dans la faillite, ce moment ne doit pas être fixé trop tôt. D'un côté, il ne serait pas opportun de réclamer réparation du dommage à un organe alors que la créance de cotisation est encore totalement ou partiellement couverte dans la faillite. D'un autre côté, il n'est pas dans l'intérêt des parties concernées que l'exercice du droit à la réparation du dommage soit reporté outre mesure. Pour ces motifs, nous proposons que le délai d'une année commence à courir dès le dépôt de l'état de collocation et de l'inventaire, ce qui correspond largement à la jurisprudence actuelle (ATF 119 V 62). Lorsqu'il n'y a pas d'état de collocation – la faillite est liquidée faute d'actifs –, le délai ne courra qu'à partir de la clôture de la faillite au sens de l'art. 268 LP. Pour les concordats, c'est l'homologation au sens de l'art. 306 LP qui constituera le point de départ du délai.

Al. 4

Le droit de demander la réparation du dommage est régi par une procédure particulière. La personne tenue à réparation peut former opposition contre la décision correspondante de la caisse. Cette dernière doit alors porter le cas devant l'autorité compétente. Le droit de demander la réparation du dommage n'est ainsi pas jugé par une juridiction dite secondaire, comme c'est le cas habituellement, mais par une juridiction dite primaire. Cette procédure en deux étapes se justifie particulièrement du fait que la caisse de compensation ne dispose que de peu d'éléments pour motiver sa demande en réparation du dommage. La procédure d'opposition (sans être une voie de recours) permet aux caisses d'obtenir les informations dont elles ont besoin.

Cette procédure, actuellement réglée dans le RAVS, doit également être reprise dans la loi.

Art. 84, al. 1, 2^e phrase

Cette modification vise à attribuer un droit de représentation légale au conjoint, à l'instar de celui des proches. Cette proposition a déjà été envisagée dans le cadre du projet de LPGA. Etant donné que l'adoption de cette nouvelle loi tarde, il nous semble opportun d'introduire cette réglementation maintenant dans la LAVS.

L'attribution d'un droit de représentation qualifié au conjoint comprenant le droit d'interjeter recours, à l'instar des ascendants, descendants, frères et sœurs, se justifie pour des motifs d'ordre pratique. Il s'agit de permettre à un conjoint de représenter l'autre même si les conditions de l'art. 166 du code civil ne sont pas réalisées (p. ex. les conjoints ne vivent plus ensemble, car l'un est placé en institution; pour éviter l'intervention du juge lorsque l'affaire n'est pas urgente, mais que l'époux concerné est empêché). D'autre part, le conjoint serait mis sur le même pied que les ascendants, descendants, frères et sœurs. Pourquoi, en effet, exclure le conjoint de cette liste alors qu'il est souvent plus proche de l'assuré que les autres membres de sa famille, et que les risques d'abus ne sont pas a priori plus élevés? Enfin, l'art. 67, al. 1, RAVS reposerait sur une base légale explicite. Dans la foulée, nous proposons de remplacer l'expression «celui qui prétend avoir droit à une rente» par «celui qui prétend avoir droit à une prestation» afin que cette extension puisse également concerner les décisions relatives à des prestations en nature.

Art. 87, par. 4

Il convient de corriger la perte de l'effet dissuasif du par. 3 relatif à la modification de la jurisprudence sur le détournement de cotisations (ATF 117 IV 78 consid. 2 p. 80; cf. ch. 3.2.1.2.3); à cet effet, la phase initiale, c'est-à-dire celle du versement du salaire, doit à nouveau tomber sous le coup du droit pénal. La dette de cotisation AVS naît de par la loi au moment du versement du salaire (cf. art. 14 et 51; ATF 110 V 225, p. 227). Elle est exigible à la fin de la période de paiement (art. 34, al. 4, RAVS). L'employeur occupe une place particulière en ce qui concerne le prélèvement, le versement et le décompte des cotisations (cf. le ch. 3.2.1.2.3). Le droit de l'AVS exige impérativement que les salaires ne soient versés que si les cotisations dues sont acquittées (ou mises en réserve à cet effet). Au moment où il retient des cotisations AVS sur les salaires, l'employeur fait naître une créance de droit public envers l'AVS. S'il ne l'acquitte pas, il commet un acte punissable.

Art. 90, al. 2

Actuellement, les autorités cantonales sont tenues de communiquer leurs jugements pénaux au Ministère public de la Confédération. La qualité pour recourir est liée à cette obligation de notifier les jugements. Etant donné que le Ministère public de la Confédération ne fait plus usage de sa compétence depuis quelques années, l'al. 2, let a, peut être abrogé pour que cette disposition reflète la pratique. Vu le renvoi aux lois mentionnées ci-après, cette mesure a des répercussions sur l'AI, sur les allocations familiales dans l'agriculture et sur les PC.

Art. 102, al. 1, let. e (nouvelle)

Cette disposition dresse la liste des sources de financement de l'AVS. Elle est complétée par une nouvelle lettre e qui cite le produit de la TVA.

Art. 104, al. 1

Cette disposition est complétée par la mention de la TVA (intitulée impôt sur le chiffre d'affaires dans la constitution fédérale), ainsi que par celle des recettes des jeux, selon la loi sur les maisons de jeu adoptée avant l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

Art. 107, al. 3

Cf. explications sous ch. 3.1.1.3.3.

Art. 108, al. 1

En conformité avec la nouvelle politique de placements du Fonds de compensation de l'AVS, il faut remplacer, dans la première phrase, la notion d'«intérêt convenable» par celle de «rendement conforme aux conditions du marché».

La 2^e phrase de l'al.1 sera purement et simplement supprimée. Comme cela se pratique déjà pour la prévoyance professionnelle, à la CNA et auprès des assurances privées, les placements en actions ne devront pas se limiter aux seules entreprises suisses mais être diversifiés, ce qui assure une performance plus élevée (cf. explications données au ch. 3.2.3).

Art. 111, 1^{re} phrase

Cf. commentaire de l'art. 104.

Dispositions transitoires

Principe

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

Relèvement de l'âge de la retraite de la femme

Pour maintenir le rythme du relèvement de l'âge de la retraite des femmes amorcé par la 10^e révision de l'AVS (tous les quatre ans), le relèvement à 65 ans doit devenir effectif en 2009. Ceci est valable aussi bien dans le secteur des rentes que dans celui des cotisations.

Anticipation de la rente

Les conditions d'octroi d'une rente anticipée ont été considérablement assouplies par rapport au droit en vigueur. Le nombre de personnes qui demanderont une rente anticipée devrait donc augmenter. Cette disposition transitoire vise à éviter que l'AVS ne doive faire face à des dépenses supplémentaires résultant du dispositif de retraite à la carte avant que les économies réalisées grâce au relèvement de l'âge de

la retraite des femmes ne deviennent effectives. Sans cette disposition, l'AVS devrait affronter jusqu'en 2009 des dépenses supplémentaires de près d'un milliard de francs. Bien qu'il ne s'agisse pas là de dépenses supplémentaires constantes, l'assurance ne peut guère les assumer.

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. Le nouveau dispositif de retraite à la carte est basé sur des taux de réduction échelonnés qui, dans certains cas, sont plus élevés que ceux mentionnés ci-dessus. Pour que la 11^e révision de l'AVS ne fasse pas perdre aux femmes en question un avantage que leur accordait la 10^e révision, les dispositions transitoires prévoient que, pour elles, la réduction selon les nouvelles dispositions ne peut dépasser 3,4 % par année d'anticipation.

Dans certains cas, les taux de réduction applicables aux rentes anticipées sont plus bas selon les nouvelles dispositions que selon le droit en vigueur. Afin que les personnes qui auront anticipé leur rente de vieillesse avant l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS puissent également profiter des taux inférieurs, il est prévu qu'elles puissent demander un nouveau calcul de la réduction si cela leur est favorable. Les rentes calculées selon les nouveaux taux de réduction ne seront toutefois versées qu'à partir de l'entrée en vigueur de la révision.

Rentes de veuve

Cf. explications sous ch. 3.1.4.6

Disposition finale

Cette disposition contient une clause référendaire et une prescription relative à l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

5.3 Modifications d'autres actes législatifs

5.3.1 Modifications de la LAI

Art. 3, al. 1

De même que dans l'AVS, les cotisations des personnes sans activité lucrative ne sont plus plafonnées dans l'AI. Désormais, seule la cotisation minimum est mentionnée; pour les règles de calcul, il est renvoyé aux dispositions de l'AVS.

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

Cf. explications sous ch. 3.2.2.2.

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

Pour pouvoir demander la demi-rente de vieillesse anticipée, il n'est pas nécessaire d'abandonner l'activité lucrative. Il suffit que le gain de cette activité soit réduit d'un tiers (cf. commentaire de l'art. 40, al. 2, LAVS). Cela étant, des mesures de réadaptation peuvent encore être indiquées quand bien même la personne assurée perçoit une demi-rente de vieillesse anticipée. L'anticipation de la rente de vieillesse

entière présuppose en revanche l'abandon de toute activité lucrative. Dès lors, l'art. 10, al. 1, 2^e phrase, doit préciser que le droit aux mesures de réadaptation s'éteint soit lorsque la personne assurée atteint l'âge ordinaire de la retraite, soit lorsqu'elle touche une rente de vieillesse anticipée entière de l'AVS.

Art. 22, al. 2, 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).

Art. 25^{ter}, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

Les indemnités journalières de l'AI sont réputées revenu déterminant selon la LAVS. L'al. 1 est complété en conséquence. Ce faisant, on tient compte de l'avis du Conseil fédéral du 17 août 1994 sur l'initiative parlementaire relative au droit des assurances sociales. Afin d'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'AI. La disposition spécifiant que ces cotisations seront supportées à parts égales par les assurés et par l'assurance-invalidité devient le nouvel al. 1^{bis}. Conformément à l'avis susmentionné du Conseil fédéral, le remboursement de la contribution due par l'employeur pour son personnel agricole en vertu de l'art. 18, al. 1, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1) est repris dans cet alinéa.

Art. 30, al. 1, 1^{re} phrase

Cf. commentaire de l'art. 40^{ter} LAVS.

Art. 52, al. 2, let d

Cf. commentaire de l'art. 48^{quinquies}, al. 2, let. c, LAVS.

Art. 77, al. 1, let. e (nouvelle)

Cf. commentaire de l'art. 102 LAVS.

5.3.2 Modifications de la LPP

Art. 10, al. 2

Cette disposition précise désormais, dans le cadre de l'introduction de la retraite à la carte, que l'obligation d'assurance prend fin, dans tous les cas, lors de la réalisation de l'âge ordinaire de la retraite, soit à 65 ans. Les personnes qui anticipent le versement de la prestation de vieillesse tout en poursuivant une activité lucrative restent assurées pour celle-ci, si elles remplissent les conditions fixées à l'art. 2 LPP, et ce indépendamment du fait qu'elles perçoivent en même temps une rente entière de vieillesse ou une demi-rente.

Art. 13 Droit aux prestations

L'âge ordinaire de la retraite est fixé désormais à 65 ans pour les deux sexes.

Art. 13a (nouveau) Retraite à la carte

Al. 1

L'assuré aura désormais droit au versement de sa prestation de vieillesse à l'âge de 59 ans au plus tôt. Il pourra choisir s'il veut anticiper la moitié ou la totalité de la prestation de vieillesse.

Al. 2

Il importe cependant, dans le premier cas, que l'assuré mette fin à ses rapports de travail avec son actuel employeur et, dans le second cas, que le dernier salaire annuel réalisé dans le cadre du contrat de travail soit réduit d'au moins un tiers. Ce droit fait désormais partie des exigences minimales (art. 6 LPP). Il ne peut être ni réduit ni supprimé par le règlement de l'institution de prévoyance.

Al. 3

Les personnes assurées ont le droit, comme cela est déjà le cas actuellement, de différer l'octroi de la totalité ou de la moitié des prestations de vieillesse au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 70 ans. Elles peuvent, en outre, choisir de différer la totalité ou la moitié de la prestation de vieillesse.

Al. 4

La personne assurée doit cependant toucher, dans le premier cas, au moins les deux tiers du salaire annuel prévu par le contrat de travail en vigueur jusqu'au moment de l'ajournement et, dans le deuxième cas, au moins un tiers de ce salaire. Ce droit d'ajournement fait toujours partie des exigences minimales (art. 6 LPP). Il ne peut être ni réduit ni supprimé par le règlement de l'institution de prévoyance.

Al. 5

L'institution de prévoyance doit adapter le taux de conversion nécessaire au calcul de la prestation de vieillesse, vers le haut ou vers le bas, en fonction du taux de conversion applicable à l'âge ordinaire de la retraite de 65 ans, en cas de versement anticipé ou ajourné des prestations de vieillesse.

En cas d'ajournement, les avoirs de vieillesse qui ne sont pas compris dans les prestations de vieillesse versées après 65 ans portent intérêt conformément à l'art. 15, al. 2, LPP. Cette obligation de créditer un intérêt n'existe cependant que pour les avoirs de vieillesse soumis à la LPP. Aucune prescription n'indique comment une institution de prévoyance dont les prestations vont au-delà de la LPP doit régler ces intérêts en cas d'ajournement.

Al. 6

Pour garantir qu'une personne anticipant la moitié de sa prestation de vieillesse reste convenablement assurée au sens de la LPP, il faut adapter les montants-limites et le salaire coordonné minimal.

Al. 7

Les institutions de prévoyance demeurent libres de prévoir d'autres modalités de retraite anticipée dans leur règlement, et en particulier de prévoir le versement de la prestation de vieillesse avant 59 ans. Le Conseil fédéral renonce à fixer un âge minimal en deça duquel il n'est pas possible d'anticiper la prestation de retraite.

Les institutions de prévoyance sont aussi libres de prévoir d'autres possibilités d'anticipation ou d'ajournement des prestations dans leur règlement. Celui-ci pourra prévoir, par exemple, l'anticipation d'un quart ou d'un tiers de la prestation au lieu de la moitié; de même, il sera possible d'ajourner une plus petite ou plus grande partie de la prestation.

Art. 14, al. 1

Cet alinéa règle le calcul de la rente de vieillesse, en tenant compte de l'avoir de vieillesse acquis par l'assuré au moment où il atteint l'âge de la retraite effectif, soit l'âge ordinaire (65 ans), soit l'âge de la retraite anticipée.

Art. 17 Rente pour enfant

Al. 1

Le droit à une rente pour enfant équivalente à celle de l'AVS (cf. art. 22^{ter} LAVS) est également prévu en faveur de la personne assurée qui anticipe sa prestation de vieillesse. Dans ces cas, les rentes pour enfant sont réduites dans la même mesure que les rentes de vieillesse. Comme l'institution de prévoyance applique le même taux de conversion pour le calcul de la rente pour enfant, les rentes pour enfant sont préfinancées, en principe, sur la base du capital de vieillesse. L'hypothèse d'une antisélection (les assurés ayant droit à des rentes pour enfant recourraient plus à l'anticipation de la rente) dont les coûts supplémentaires préfinancés doivent être pris en compte, ne peut être démontrée.

Al. 2

Les personnes qui perçoivent une demi-rente de vieillesse n'ont cependant droit qu'à la moitié de la rente pour enfant, selon l'al. 2.

Dispositions transitoires de la modification de la LPP

Art. 1 Relèvement de l'âge de la retraite ordinaire de la femme

L'âge ordinaire de la retraite des femmes au sens de l'art. 13 est, en parallèle à l'AVS, également augmenté par étapes jusqu'à l'âge de 65 ans.

Art. 2 Coordination avec la 1^{re} révision de la LPP

On ne saurait exclure que la 11^e révision de l'AVS et la 1^{re} révision de la LPP ne puissent entrer en vigueur au même moment. Dans ce cas, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans implique une harmonisation du taux de conversion et des taux des avoirs de vieillesse. Cette disposition transitoire attribuée au Conseil fédéral la compétence d'entreprendre ces adaptations techniques.

5.3.3 Modification de la LFLP

Art. 2, al. 1^{bis}

Cette disposition, contrairement à la pratique actuelle, indique clairement que l'anticipation d'une demi-prestation de vieillesse ou d'une prestation de vieillesse entière correspond à un cas de prévoyance au sens de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.42), lorsqu'elle émane de l'assuré. Si ce dernier change d'institution de prévoyance par la suite, pendant la durée de l'anticipation, le cas de prévoyance au sens de l'art. 1 LFLP ne vaut que pour la partie de la prévoyance non concernée par l'anticipation de la prestation de vieillesse.

5.3.4 Modifications de la LPC

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

Afin d'empêcher que l'anticipation partielle d'une demi-rente ne s'apparente dans les faits à une anticipation totale, 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 réduite entière correspondante en lieu et place de la demi-rente réduite effectivement versée.

5.3.5 Modifications de la LAPG

Art. 19a, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

Les allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile sont réputées revenu déterminant selon la LAVS. Les al. 1 et 1^{bis} sont complétés en conséquence. Ce faisant, on tient compte de l'avis du Conseil fédéral du 17 août 1994 sur l'initiative parlementaire relative au droit des assurances sociales. Afin d'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 allocations pour perte de gain.

Art. 27, al. 1, 2 et 3, 2^e phrase

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, 1^{re} phrase, a été édicté à une époque où l'assurance-vieillesse et survivants ne connaissait pas encore l'adhésion facultative à l'assurance obligatoire au sens de l'art. 1, al. 3, LAVS, qui a été introduite au 1^{er} janvier 1997. Pour prévenir un éventuel problème d'interprétation de l'expression «personnes assurées à titre facultatif», il convient de rédiger de manière plus explicite 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} phrase), à l'exception uniquement de celles qui sont assurées facultativement en vertu de l'art. 2 LAVS (al. 1, 2^e phrase).

De même que dans l'AVS, les cotisations des personnes sans activité lucrative ne sont plus plafonnées dans le régime des allocations pour perte de gain. Seule la cotisation minimum est mentionnée; pour les règles de calcul, il est renvoyé aux dispositions de l'AVS.

5.3.6 Modifications de la LAMal

Art. 79, al. 2 (nouveau) à al. 4

Les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de l'AVS/AI consacrent les solutions retenues dans le cadre de la LPGA qui, elles-mêmes correspondent à celles retenues actuellement dans le cadre de la réforme du droit de la responsabilité civile. Les modifications apportées par la présente révision au recours de l'AVS/AI contre les tiers responsables (cf. art. 48^{ter}, al. 2, 48^{quater}, al. 2, et 48^{sexies} LAVS) n'ont pleinement leur sens que si les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de la LAMal sont également adaptées en conséquence.

5.3.7 Modifications de la LAA

Art. 22, al. 1, 2^e phrase

Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents obligatoire ne sont plus révisées si l'ayant droit est supposé avoir quitté définitivement la vie active. Cette éventualité est réalisée dès que l'assuré a atteint l'âge ordinaire de la retraite dans l'AVS ou, dorénavant, s'il est au bénéfice d'une rente de vieillesse anticipée entière de cette assurance. En effet, cette dernière prestation présuppose un abandon complet de l'activité lucrative.

Art. 41, al. 2 (nouveau)

Les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de l'AVS/AI consacrent les solutions retenues dans le cadre de la LPGA qui, elles-mêmes correspondent à celles retenues actuellement dans le cadre de la réforme du droit de la responsabilité civile. Les modifications apportées par la présente révision au recours de l'AVS/AI contre les tiers responsables (cf. art. 48^{ter}, al. 2, 48^{quater}, al. 2, et 48^{sexies} LAVS) n'ont pleinement leur sens que si les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de la LAA sont également adaptées en conséquence.

Art. 42, al. 2

Cf. commentaire ci-dessus.

Art. 44 Limitation du droit de recours

Cf. commentaire ci-dessus.

5.3.8

Modifications de la LAM

Art. 29, al. 3 et 3^{bis} (nouveau)

Les indemnités journalières de l'assurance militaire sont réputées revenu déterminant selon la LAVS. L'al. 3 est complété en conséquence. Ce faisant, on tient compte de l'avis du Conseil fédéral du 17 août 1994 sur l'initiative parlementaire relative au droit des assurances sociales. Afin d'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.

Art. 43, al. 1

A différentes reprises «l'âge de bénéficiaire de l'AVS» sert de date de référence dans l'assurance militaire. Ceci est le cas pour l'adaptation des rentes de durée indéterminée (art. 43, al. 1), pour la transformation d'une rente d'invalidité en une rente de vieillesse (art. 47, al.1), ainsi que pour le calcul des rentes de survivants si l'assuré est décédé après 65 ans (art. 51, al. 4). Compte tenu de l'élargissement de la possibilité de toucher une rente anticipée dans l'AVS, la notion de «l'âge de bénéficiaire de l'AVS» devait être précisée. Dorénavant, il est donc fait référence à l'âge de la retraite au sens de l'art. 21 LAVS, soit 65 ans.

Art. 47, al. 1

Cf. commentaire de l'art. 43, al. 1.

Art. 51 Généralités

Cf. commentaire de l'art. 43, al. 1.

Art. 67, al. 2 (nouveau) et 3

Les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de l'AVS/AI consacrent les solutions retenues dans le cadre de la LPGA qui, elles-mêmes correspondent à celles retenues actuellement dans le cadre de la réforme du droit de la responsabilité civile. Les modifications apportées par la présente révision au recours de l'AVS/AI contre les tiers responsables (cf. art. 48ter, al. 2, 48quater, al. 2, et 48sexies LAVS) n'ont pleinement leur sens que si les dispositions relatives au recours contre les tiers responsables de la LAM sont également adaptées en conséquence.

Art. 68, al. 2

Cf. commentaire ci-dessus.

5.3.9 Modifications de la LACI

Art. 2, al. 1, let. a, et 2, let. f (nouvelle)

Cf. commentaire de l'art. 27 LAPG qui peut s'appliquer par analogie à la LACI.

Art. 8, al. 1, let. d

Dorénavant est prévue également la possibilité d'une anticipation de la demi-rente de vieillesse de l'AVS et ce sans abandon complet de l'activité lucrative vu qu'une réduction d'un tiers du revenu de cette activité suffit (cf. commentaire de l'art. 40, al. 2, LAVS). Dès lors, il n'y a pas de motif de priver les intéressés du droit aux indemnités de l'assurance-chômage pendant la période où ils touchent une demi-rente de vieillesse anticipée. Ainsi, il est proposé que le droit aux indemnités pour chômage ne s'éteigne complètement que lorsqu'une rente de vieillesse anticipée entière est touchée ou lorsque l'âge de la retraite au sens de l'art. 21 LAVS est atteint.

Art. 18, al. 5 (nouveau)

La LAVS se réfère à une réduction du revenu de l'activité lucrative, paramètre qui n'est pas déterminant pour l'AC. Par conséquent, la personne au bénéfice d'une demi-rente de vieillesse de l'AVS n'est réputée apte à être placée qu'à raison de 66 %, et ce n'est que dans cette mesure qu'elle peut faire valoir un droit aux prestations.

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

L'indemnité de chômage prévue à l'art. 7, al. 1 et 2, est réputée salaire déterminant selon la LAVS. L'art. 22a, al. 2, est complété en conséquence. Ce faisant, on tient compte de l'avis du Conseil fédéral du 17 août 1994 sur l'initiative parlementaire relative au droit des assurances sociales. Afin d'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 l'indemnité de chômage.

5.3.10 Modifications de la LAS

Art. 3, al. 2, let. b Prestations d'assistance

Les cotisations sont dorénavant considérées comme des prestations d'assistance. Nous renvoyons au commentaire de l'art. 11, al. 2, LAVS.

5.3.11 Modification de la LP

Art. 219, al. 4

Cf. explications sous ch. 3.2.1.2.4.

5.4

Loi fédérale concernant le transfert de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain en faveur de l'AI

Le transfert de capitaux doit s'effectuer au 1^{er} janvier 2003. Au surplus, nous renvoyons au ch. 3.2.4.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

6.1 Conséquences financières pour la Confédération

Tableau 61-1

Contribution de la Confédération à l'AVS après la 11^e révision de l'AVS

Montants en millions de francs ou en points de TVA aux prix de 1999

Année	Financement selon le droit actuel		11 ^e révision de l'AVS			TVA: 1 %- (linéaire)	
	Contribution «nette»*	En points de TVA	17 % des dépenses	Part à la TVA (17%)	Contribution «nette»*	En points de TVA	
2003	4477	1,76	4850	535	4315	1,70	2543
2004	4797	1,86	5175	597	4578	1,78	2575
2005	4751	1,82	5134	604	4530	1,74	2607
2006	4955	1,88	5342	946	4396	1,67	2633
2007	4906	1,85	5296	1068	4228	1,59	2658
2008	4874	1,82	5267	1077	4190	1,56	2680
2009	5326	1,97	5723	1086	4637	1,72	2703
2010	5307	1,95	5707	1096	4611	1,69	2728
2003– 2006	4745	1,83	5125	671	4455	1,72	2590
2007– 2010	5103	1,90	5498	1082	4417	1,64	2692
2003– 2010	4924	1,86	5312	876	4436	1,68	2641

* «nette» signifie: contribution de la Confédération après déduction de la part de 17 % aux recettes de la TVA

Le tableau 61-1 montre, d'une part, à combien se monterait la contribution de la Confédération à l'AVS après la 11^e révision si le mode de financement actuel était maintenu et, d'autre part, le montant de cette même contribution calculée sur la base du modèle de financement proposé par la 11^e révision de l'AVS.

Dans le premier cas de figure, cette contribution s'élève à 17 % des dépenses⁶², moins la part de 17 % aux recettes de la TVA prélevée depuis le 1^{er} janvier 1999 et consacrée à la démographie. Ce calcul ne prend pas en considération les 170 millions de francs destinés à la retraite à la carte selon la 10^e révision de l'AVS, soit de 2003 à 2013 (compris), selon l'art. 103, al. 3, LAVS; ils doivent faire l'objet d'un financement additionnel. La contribution de la Confédération, mesurée en points de TVA, équivaut en 2003 à 1,76 %. Cette valeur relative croîtra en raison de l'augmentation des dépenses pour atteindre, en 2010, une moyenne de 1,86 %.

Avec le mode de financement proposé par la 11^e révision de l'AVS, la Confédération pourra disposer d'une part de recettes de la TVA, équivalent en pourcentage à sa contribution aux dépenses. Cela permettra une stabilisation de sa contribution nette, équivalente en moyenne, de 2003 à 2010, à 1,68 point de TVA, ce qui ne s'écarte guère de la charge assumée en l'an 2000 (1,75). La charge financière supplémentaire de la Confédération induite par l'évolution démographique sera ainsi stabilisée, grâce aux modèles de financement projetés.

Les montants exprimés en points de TVA se réfèrent à un relèvement complet (linéaire) des taux réduits.

Tableau 61-2

Contribution de la Confédération à l'AVS après la 11^e révision de l'AVS

Montants en millions de francs ou en points de TVA aux prix de 1999

Année	Contribution sans participation à la TVA		11 ^e révision de l'AVS			TVA: 1 %- (linéaire)	
	37,5 % des dépenses	En points de TVA	37,5 % des dépenses	Part à la TVA (18,75 %)	Contribution «nette»*		En points de TVA
2003	3549	1,40	3540	357	3183	1,25	2543
2004	3713	1,44	3712	483	3229	1,25	2575
2005	3754	1,44	3758	489	3269	1,25	2607
2006	3911	1,49	3921	494	3427	1,30	2633
2007	3914	1,47	3927	498	3429	1,29	2658
2008	3908	1,46	3924	502	3422	1,28	2680
2009	4158	1,54	4171	507	3664	1,36	2703
2010	4149	1,52	4160	512	3648	1,34	2728
2003–2006	3732	1,44	3733	456	3277	1,27	2590
2007–2010	4032	1,50	4046	505	3541	1,31	2692
2003–2010	3882	1,47	3889	480	3409	1,29	2641

* «nette» signifie: contribution de la Confédération après déduction de la part aux recettes de la TVA

⁶² Ce taux a été abaissé à 16,36 % avec le programme de stabilisation 98, le taux des cantons a été par contre relevé à 3,64 %. Cette mesure sera toutefois remplacée au 1.1.2005 par une nouvelle réglementation. Les calculs pour la 11^e révision de l'AVS se basent cependant sur un taux de 17,0 % dès 2005.

Le tableau 61-2 présente la contribution de la Confédération à l'AI, calculée avec et sans participation aux recettes de la TVA (les dépenses de l'AI sont légèrement moins élevées si la Confédération ne participe pas à la TVA, car l'AI, pouvant amortir davantage, est redevable de moins d'intérêts). En ce qui concerne l'AI, la part de la Confédération aux recettes provenant de l'augmentation de la TVA n'est pas proportionnelle à la part des dépenses à sa charge. Les recettes de la TVA seront partagées en deux, car la moitié doit être utilisée pour amortir les dettes de l'AI (cf. ch. 3.1.1.3.2). En conséquence, la Confédération touchera 0,1875 point de l'augmentation de la TVA (soit 37,5 % de 0,5 point). La charge moyenne de 2003 à 2010 sera de 1,29 point, ce qui permet de stabiliser les dépenses de la Confédération pour l'AI au niveau de l'année 1997 (1,50). Le nouveau modèle de financement allégera sensiblement la charge de la Confédération pour l'AI, soit d'environ 473 millions de francs par an en moyenne. Le transfert de capital du Fonds APG à l'AI permet de réduire considérablement le service des intérêts, à raison de 20 millions de francs par an pendant huit ans.

La révision respecte le principe de la neutralité de coûts en ce qui concerne la contribution aux PC, étant donné que les dépenses supplémentaires dues à l'anticipation de la retraite sont compensées par les économies réalisées par la suppression des rentes de veuves.

6.2 Conséquences financières pour les cantons

La contribution des cantons est fixée à 3 % des dépenses de l'AVS, et à 12,5 % de celles de l'AI. La 11^e révision occasionnera aux cantons des dépenses supplémentaires pour l'AVS d'un million de francs par an en moyenne, jusqu'en 2008. Dès 2009, le relèvement de l'âge de la retraite déchargera l'AVS de 13 millions de francs et chargera l'AI de 11 millions, ce qui permettrait de réaliser – AVS et AI confondues – des économies annuelles de 2 millions de francs. En ce qui concerne les PC, la révision se révèle neutre du point de vue des coûts pour les cantons (et pour la Confédération), car les effets se compensent. Le transfert de capital du Fonds APG à l'AI permet de réduire le service des intérêts, à raison de 7 millions de francs par an pendant huit ans.

6.3 Autres conséquences financières

6.3.1 Conséquences macro-économiques

Le relèvement de la TVA représente en premier lieu une charge pour l'économie suisse. Il n'est cependant guère possible de prédire quelles seront ses conséquences sur la croissance économique.

L'analyse des conséquences macro-économiques de la 11^e révision AVS a été effectuée à l'aide d'un modèle économétrique. Un mandat de recherche a été confié au Centre d'études conjoncturelles de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (KOF-ETH)⁶³ qui a développé le modèle économétrique structurel «MLM» et un scénario

⁶³ Auswirkungen der 11. AHV-Revision auf die Wirtschaft, KOF-ETH, Zurich, 15.6.1999.

de référence⁶⁴ pour l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale. Pour estimer les effets de la révision de l'AVS, le modèle a repris dans un scénario «11^e révision AVS» toutes les valeurs de référence déterminées dans le présent message. Les hypothèses concernant les taux d'anticipation ont ainsi été prises telles quelles⁶⁵.

La recherche menée à l'aide du modèle MLM montre que les mesures proposées par la 11^e révision de l'AVS n'exercent que des influences passagères sur la valeur ajoutée produite par l'économie nationale⁶⁶. Le produit intérieur brut dans le scénario «11^e révision AVS» évolue à un niveau inférieur à celui du scénario «référence», mais pas de manière significative.

C'est sur le marché du travail qu'on observe les principaux effets macro-économiques liés directement à la 11^e révision de l'AVS. D'une part, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans tend à augmenter l'offre de main d'oeuvre, d'autre part, la possibilité de prendre une retraite anticipée conduit à l'effet inverse. Au total, le modèle montre que l'offre de main d'oeuvre se réduit légèrement. Cette évolution est compensée par le fait que la productivité du travail (mesurée par rapport au volume total du travail) est légèrement supérieure dans le scénario «11^e révision AVS». Ainsi le chômage, dont le niveau est déjà relativement bas dans le scénario de référence, demeure pratiquement inchangé.

Les augmentations de la TVA sont reportées en grande partie sur les consommateurs par une hausse des prix. Les salaires nominaux ne sont adaptés que partiellement à l'évolution des prix lors des négociations salariales⁶⁷. L'inflation demeure peu élevée dans les deux scénarios «référence» et «11^e révision AVS». Les modifications des prix et de la demande enregistrée au niveau macro-économique sont trop peu importantes⁶⁸ pour influencer véritablement sur les investissements et le commerce extérieur.

Une bonne interprétation de ces résultats appelle quelques précisions sur la méthode. Il faut d'abord déterminer clairement ce que l'on souhaite mesurer. En l'occurrence, il s'agissait de déterminer les effets économiques de la 11^e révision AVS par rapport au régime en vigueur. Pour ce faire, on a tout d'abord fixé un scénario de référence portant sur l'évolution économique des prochaines années. Dans ce scénario de référence, les prestations versées par l'AVS sont celles qui ont été définies dans la 10^e révision de l'AVS. On est parti du principe que leur financement est garanti sur

⁶⁴ Ce scénario de référence est un outil de travail qui n'a pas un caractère officiel.

⁶⁵ Seules les hypothèses concernant l'évolution des prix et des salaires (à la base de l'indice mixte permettant de calculer l'adaptation des rentes AVS et AI) n'ont pas été reprises telles quelles dans le reste du modèle; ces variables ont été déterminées par le modèle lui-même pour en assurer la cohérence, sans que cela n'affecte les résultats.

⁶⁶ On pourrait argumenter que ce résultat tient au modèle lui-même, qui ne saisit pas entièrement la composante «offre» de l'économie. Les simulations réalisées à l'aide de modèles fort différents, par exemple dans le cadre d'IDA FiSo, ont cependant montré une certaine convergence des principaux résultats.

⁶⁷ C'est l'évolution de la productivité qui déterminera finalement l'évolution des salaires.

⁶⁸ Le modèle MLM n'est pas en mesure de décomposer la demande selon la structure de consommation des différents groupes socio-économiques; les effets sur la demande pouvant découler des transferts financiers entre les ménages de personnes actives et les ménages de rentiers ne sont donc pas pris en compte dans le modèle. Ces effets de répartition engendrés par la 11^e révision de l'AVS ne devraient cependant pas affecter la capacité de production de l'économie suisse.

toute la période considérée⁶⁹. La hausse de la charge fiscale entraînée par le vieillissement démographique est donc déjà intégrée dans le scénario de référence. La comparaison du scénario de référence avec un scénario incluant les propositions figurant dans la 11^e révision AVS (scénario «11^e révision AVS») livre ainsi des résultats portant principalement sur les conséquences macro-économiques des mesures proposées au niveau des prestations et des cotisations.

Les résultats obtenus ne permettent donc pas de mettre totalement en évidence les effets macro-économiques liés au relèvement par étapes de la TVA de 2,5 points jusqu'en 2010, et de 2,5 points encore jusqu'en 2025, pour garantir le financement de l'AVS et l'AI. Pour pallier cet inconvénient, on peut se référer aux repères fournis par les simulations effectuées à l'aide de différents modèles dans le cadre d'IDA FiSo 2. On avait notamment analysé des scénarios comportant divers paramètres de prestations et des besoins financiers différents et comparé leurs effets sur des critères tels que la production et l'emploi avec ceux d'un scénario de référence ne prévoyant pas de modification des prestations. Ces simulations ont montré qu'un scénario comprenant un besoin de financement supplémentaire de 1,2 point de TVA n'exerce qu'une influence négative très limitée sur le produit intérieur brut⁷⁰.

Certes, la qualité de ce résultat est liée aux limites des modèles économétriques; il n'existe cependant pas d'autre méthode livrant de meilleurs résultats. Le rapport IDA FiSo 2 a du reste mentionné les précautions d'usage pour interpréter les résultats de modèles se rapportant à l'évolution économique future. Il faut tout d'abord prendre en considération que les modèles reposent sur les données du passé. Ils se basent sur les comportements antérieurs des acteurs économiques et sur les influences entre les différentes variables macro-économiques qui ont pu être observées jusqu'à maintenant. D'autre part, il faut garder en tête que tout modèle économique est construit sur la base d'hypothèses fortement simplificatrices de la réalité.

6.3.2 Conséquences financières sur les PC et l'AC

L'assouplissement de l'âge de la retraite et les nouvelles conditions du droit à la rente de veuve n'ont que peu d'effets sur les PC. Le nombre de bénéficiaires PC est encore peu élevé à l'âge de la retraite, raison pour laquelle on estime à seulement 4 millions de francs les dépenses supplémentaires. De même, peu de veuves ont recours aux PC. Durant la période transitoire (voir ch. 4.2), les économies sont chiffrées à 5 millions de francs.

Le dispositif de retraite à la carte décharge l'assurance-chômage de 53 millions de francs. Toutefois, les nouvelles conditions d'octroi de la rente de veuve peuvent à long terme entraîner des dépenses supplémentaires de l'ordre de 93 millions de

⁶⁹ Techniquement, dans le scénario de référence, le modèle a simulé une hausse de la TVA permettant de couvrir exactement le besoin financier supplémentaire de l'AVS/AI jusqu'en 2025.

⁷⁰ Les effets économiques d'une hausse de 8 points de TVA (scénario «augmentation des prestations») ont été comparés à ceux de la hausse de 6,8 points de TVA du scénario de référence (scénario «statu quo»). Les effets du scénario de référence proprement dit ne faisaient pas l'objet de l'analyse. Dans l'un des modèles utilisés, la différence obtenue pour le produit intérieur brut correspondait à une diminution de 0,6 % du niveau atteint en 2010; dans un second modèle, on a obtenu comme résultat une diminution de 0,1 % du taux de croissance du produit intérieur brut réel jusqu'en 2010.

francs. Durant la période transitoire (voir ch. 4.2), quelques économies seront réalisées dans les dix premières années.

6.4 Effets sur l'état du personnel

C'est avant tout l'assouplissement de l'âge de la retraite qui entraîne un surcroît de travail durable pour les organes d'exécution et les autorités de surveillance. Le traitement du dossier d'une personne désirant anticiper sa rente exige des investigations un peu plus poussées que celui d'une personne présentant une demande de rente à l'âge ordinaire. Dans le premier cas, il est en effet nécessaire de contrôler si l'activité lucrative a été abandonnée ou réduite (anticipation partielle de la rente), alors que, dans le second cas, la prestation n'est pas subordonnée à l'abandon total ou partiel de l'activité lucrative. Toutefois, le travail sera aussi allégé puisque pendant la période d'anticipation, on renonce à déterminer et à percevoir les cotisations à l'AVS.

Il n'y aura pas de postes supplémentaires à prévoir.

7 Programme de la législation

Le message sur la 11^e révision de l'AVS est inscrit au programme de la législation 1995–1999 (FF 1996 II 289 ss (313), Points essentiels et objectifs de la politique gouvernementale, R 16).

8 Relation avec le droit européen

8.1 Le droit de la Communauté européenne

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, modifie le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes. Les Etats membres y ont confirmé leur attachement aux droits sociaux. Une clause générale de non-discrimination a été introduite (art. 13) et l'égalité entre hommes et femmes a été renforcée (art. 2, 3 et 141). Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Cela étant, on peut dire que le processus législatif communautaire en matière de protection sociale se concentre toujours sur la mise en œuvre des principes fondamentaux du Traité CE.

La libre circulation des travailleurs est établie à l'art. 39 (ex-art. 48) du Traité CE. Elle implique une coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, ce que prévoit l'art. 42 (ex-art. 51) du Traité CE. Cet article n'envisage pas l'établissement d'un système autonome de sécurité sociale communautaire. La coordination des régimes nationaux de sécurité sociale est mise en œuvre par le règlement du Conseil 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 Communauté et par son règlement d'application n° 574/72 (codifiés par le règlement du Conseil n° 118/97, JOCE n° L 28 du 30.1.1997, p. 1; modifiés en dernier lieu par le règlement du Conseil n° 307/1999, JOCE n° L 38 du 12.2.1999, p. 1). La Suisse entrera dans ce système de coordination lors de l'entrée

en vigueur des accords sectoriels conclus avec la Communauté (cf. message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 1999 5440).

Par ailleurs, en application du principe fondamental de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la politique communautaire relative à l'égalité des chances, des directives axées sur l'égalité de traitement dans les régimes légaux et les régimes professionnels de sécurité sociale ont été adoptées. Il s'agit de 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 sociale (JOCE n° L 6 du 10.1.1979, p. 24) et de la directive 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (JOCE n° L 225 du 12.8.1986, p. 40).

La directive 79/7, dont le but est d'éliminer toute discrimination directe ou indirecte basée sur le sexe dans les régimes légaux de sécurité sociale, ne s'applique toutefois pas aux prestations de survivants et permet aux Etats membres d'exclure de son champ d'application la fixation de l'âge de la retraite.

La directive 86/378 prévoyait les mêmes dérogations (âge de la retraite et pensions de survivants) que la directive 79/7. Toutefois, suite à l'arrêt Barber du 17 mai 1990, dans lequel la Cour de justice des CE a assimilé les prestations dues par les régimes professionnels à un salaire selon l'article 141 (ex-art. 119) du Traité CE, la directive 86/378 a été partiellement invalidée en ce sens que les régimes professionnels ne peuvent plus faire de distinction entre hommes et femmes en ce qui concerne l'âge de la retraite et les prestations aux survivants lorsqu'il s'agit de salariés. Dans un souci de sécurité juridique, il a fallu transposer la jurisprudence de la Cour dans une nouvelle directive. Ceci a été réalisé par la directive 96/97 du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (JOCE n° L 46 du 17.2.1997, p. 20).

Une proposition de directive, présentée par la Commission le 27 octobre 1987 (donc antérieure à l'arrêt Barber) vise à compléter la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes légaux et professionnels de sécurité sociale. Cette proposition, bloquée au niveau du Conseil depuis 1989, est toujours d'actualité et elle a pour but de modifier la directive 79/7 et ce qui reste en vigueur de la directive 86/378, à savoir pour cette dernière le cas des indépendants dans les régimes professionnels.

Sur la question de l'âge de la retraite, deux solutions sont retenues:

- soit un âge de la retraite uniforme pour les hommes et les femmes, une mise en œuvre progressive étant proposée pour faciliter la transition;
- soit une limite flexible, les conditions – notamment celles relatives au nombre d'années d'assurance – devant être les mêmes pour les deux sexes.

En ce qui concerne les prestations dues au conjoint survivant, la proposition de directive envisage l'alternative suivante:

- soit la reconnaissance dans les mêmes conditions au veuf du droit aux prestations prévues en faveur des veuves;
- soit le remplacement des prestations pour veuves par la création ou l'extension d'un système de droits propres, ouvert à tout conjoint survivant sans distinction de sexe.

Dans sa recommandation 82/857 du 10 décembre 1982 relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite (JOCE n° L 357 du 18.12.1982, p. 27), le Conseil invite les Etats membres à reconnaître comme un des objectifs de leur politique sociale la réalisation de la retraite flexible, c'est-à-dire, dans les conditions prescrites par leur législation, le libre choix du moment auquel les travailleurs salariés au sens de la législation nationale peuvent bénéficier de leur pension de retraite. Suivent une série de principes dont il est recommandé aux Etats de s'inspirer afin de réaliser progressivement ce but.

Enfin, dans sa résolution du 30 juin 1993 sur les régimes de retraite flexible (JOCE n° C 188 du 10.7.1993, p. 1), le Conseil souligne qu'une transition souple vers la retraite peut constituer une réponse rationnelle à l'évolution de la situation démographique et aux changements intervenus sur le marché du travail. Il précise encore que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de retraite souple relèvent de la responsabilité de chaque Etat membre, dans le respect des dispositions des traités et dans l'esprit du principe de subsidiarité.

8.2 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 porte sur le droit à la sécurité sociale; il fait partie des sept articles formant le «noyau dur» de la Charte, dont au moins cinq doivent être intégralement acceptés pour pouvoir ratifier la Charte. Son paragraphe 3 prévoit en particulier que les Parties contractantes s'efforcent «de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut». La Suisse a signé la Charte le 6 mai 1976, mais le parlement en ayant refusé la ratification en 1987, ce traité ne lie 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 contient une clause générale interdisant les discriminations fondées notamment sur le sexe (art. E). Le droit à la sécurité sociale figure également à l'art. 12. Le nouvel art. 20 est consacré spécifiquement à l'égalité entre hommes et femmes en matière d'emploi et de profession. Mais l'annexe à la Charte révisée, qui précise la portée de certains articles, prévoit que les dispositions relatives aux prestations de vieillesse et aux prestations de survivants peuvent être exclues du champ d'application de l'art. 20. La Charte sociale révisée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

Le Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977 (RO 1978 1491). Notre pays en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse et la partie X sur les prestations aux survivants. La partie V ne fixe pas un âge de la retraite, ni n'impose un âge égal pour les hommes et les femmes. L'art. 26 dispose toutefois que l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse ne doit pas dépasser 65 ans. Un âge supérieur ne peut être prescrit qu'à la condition que le nombre de résidents ayant atteint cet âge ne soit pas inférieur à 10 % du nombre total des résidents de plus de 15 ans n'ayant pas atteint l'âge en question. La législation nationale peut suspendre les prestations si la personne qui y aurait eu droit exerce certaines activités rémunérées prescrites (art. 26, par. 3). Quant à la partie X (prestations de survivants), elle n'impose des prestations qu'en faveur des veuves (et non des veufs) et des enfants.

régimes légaux de sécurité sociale (directive 79/7) ne l'impose pas. Mais cela va dans le sens du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes et est conforme à la proposition de directive communautaire, pendante depuis 1987. Cela est aussi conforme à ce que recommande le droit du Conseil de l'Europe.

Quant à la flexibilité de l'âge de la retraite prévue dans la LAVS et dans la LPP, tant le droit communautaire que les instruments du Conseil de l'Europe en recommandent l'introduction dans les législations nationales. Le système proposé est compatible avec le droit européen. Par ailleurs, les instruments normatifs ne s'opposent pas à ce que l'octroi de la pension de vieillesse anticipée dépende de la cessation totale ou partielle de l'activité lucrative. Ils ne se prononcent pas sur l'obligation, en cas d'ajournement de la pension, de continuer d'exercer une activité lucrative (LPP).

En matière de rentes de survivants de l'AVS, l'adaptation des conditions d'ouverture du droit aux rentes de veuves à celles posées pour l'ouverture du droit aux rentes de veufs (avec le correctif de l'âge) ne pose pas de problème au regard du droit du Conseil de l'Europe. Au regard du droit communautaire, la solution retenue dans le projet n'est pas conforme à la proposition de directive du 27 octobre 1987: en effet, la première variante de cette proposition demande que les veufs aient droit aux prestations aux mêmes conditions que les veuves, ceci afin d'éviter que l'introduction de l'égalité de traitement ne conduise à une baisse de niveau, et la seconde variante prévoit l'abolition des prestations en faveur des veuves et la création d'un système de droits propres. Le projet ne satisfait à aucune des deux variantes. Mais, la directive n'étant toujours pas adoptée, le projet est compatible avec le droit en vigueur dans la Communauté européenne.

9 Nouvelle péréquation financière et bases juridiques

9.1 Compatibilité avec la nouvelle péréquation financière

Dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, il est également question d'un désenchevêtrement des tâches dans le domaine des assurances sociales. La nouvelle péréquation financière postule une compétence de la Confédération pour les prestations individuelles de l'AVS. Les propositions contenues dans la 11^e révision de l'AVS sont compatibles avec ce principe. Il en va de même des propositions de financement des assurances sociales qui se rattachent à la TVA.

Selon le rapport de consultation sur la nouvelle péréquation financière, les cantons ne participeraient plus au financement des prestations individuelles AVS/AI. Par contre, l'aide à la vieillesse et les prestations collectives de l'AI (art. 73 et 74 LAI) dépendraient largement des cantons. Conformément à cette nouvelle péréquation financière, la Confédération supporterait la totalité des dépenses incombant aux pouvoirs publics, les dépenses de l'AVS et de l'AI étant cependant réduites du montant des prestations prises en charge par les cantons. Ces économies devraient profiter à la Confédération: le montant exact de la nouvelle part de celle-ci à ces dépenses n'a pas encore été fixé.

9.2 Bases juridiques

9.2.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LAVS et de la LAI se fondent sur l'art. 34^{quater}, al. 2, aCst. (art. 112 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst.). Le transfert de capitaux du Fonds APG à l'AI s'appuie sur les art. 59, al. 4, 61, al. 4, et 111, al. 2, nCst. Les modifications de la LPC reposent sur l'art. 11 des dispositions transitoires de l'aCst. (art. 196, ch. 10, nCst.), et celles de la LPP se fondent sur l'art. 34^{quater}, al. 3, aCst. (art. 113 nCst.).

9.2.2 Délégation du droit de légiférer

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.

La Cst. impartit au Conseil fédéral de relever les taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI de 1,5 point au maximum et de déterminer la part revenant à chaque branche d'assurance sociale du produit du relèvement de la TVA et la part revenant à la Confédération (art. 130, al. 4, Cst.).

Le Conseil fédéral énumérera les catégories professionnelles pour lesquelles il fera une exception à l'obligation de s'assurer en faveur des personnes exerçant une activité professionnelle dans les catégories visées, domiciliées à l'étranger et ne travaillant en Suisse que pour une période relativement courte (art. 1, al. 5, LAVS).

Il fixera les salaires globaux dans l'agriculture pour les membres de la famille de l'exploitant (art. 7 LAVS), ce qui facilitera le calcul des revenus soumis à cotisations attribués aux intéressés.

Il adaptera la cotisation minimum selon les art. 8 et 10 à l'indice des rentes afin que le système de cotisations reste parallèle au système des rentes au fur et à mesure des adaptations de rentes (art. 9^{bis} LAVS). Pour le même motif, il adaptera également le montant de la rémunération de minime importance selon l'art. 14, al. 5, LAVS à l'indice des rentes.

Dans le cadre du calcul des cotisations dues par les personnes sans activité lucrative, le Conseil fédéral sera appelé à fixer une limite inférieure et une limite supérieure pour l'application du taux de cotisations (art. 10, al. 1^{bis}, LAVS) et majorer le montant de la cotisation minimale pour les personnes qui n'exercent pas durablement une activité à plein temps (art. 10, al. 1^{quater}, LAVS).

Il peut introduire une clause de réciprocité pour le remboursement des cotisations à des ressortissants étrangers, sauf conventions internationales contraires (art. 18, al. 4, LAVS).

Il appartiendra au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions de nature technique sur le calcul des rentes, à savoir de déterminer les facteurs de revalorisation annuels, conformément à l'art. 30, al. 1, LAVS, ou d'autres prescriptions, comme c'est déjà le cas actuellement (art. 30^{bis}, al. 1, LAVS).

En ce qui concerne la retraite à la carte, le Conseil fédéral pourra exclure l'ajournement du versement de la rente dans certains cas et fixer les taux

d'augmentation des rentes (art. 39 LAVS); en ce qui concerne l'anticipation du versement de la rente de vieillesse, le Conseil fédéral est appelé à régler les modalités de la perception et du calcul de cette rente (art. 40, al. 5, LAVS) et à fixer les taux de réduction de la rente anticipée (art. 40^{ter}, al. 1, LAVS).

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il incombera au Conseil fédéral de préparer les adaptations des rentes ordinaires à l'évolution des salaires et des prix, en principe tous les trois ans (art. 33^{ter}, al. 1, LAVS).

Les dispositions transitoires autorisent le Conseil fédéral à tenir compte des conditions économiques lors de l'adoption de la présente révision en reportant l'entrée en vigueur des art. 23 à 24a (rente de veuve) si les personnes de plus de 40 ans connaissent un taux de chômage important et persistant au moment de l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS.

Enfin, la coordination avec la 1^{re} révision de la LPP (art. 2 des dispositions transitoires relatives à la modification de la LPP) est garantie pour le cas où les deux révisions n'entreraient pas en vigueur en même temps: le Conseil fédéral veillera à adapter les taux de l'avoir de vieillesse en conséquence.

Budget de l'AVS: système actuel

Montants en millions de francs

aux prix de 1999

Année	Dépenses		Recettes				Compte de capital de l'AVS		
	Total ¹	Cotisations et recours	TVA ²	Pouvoirs publics ³	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
1998	26 715	19 015		5343	964	25 322	-1393	21 830	81.7
1999	27 439	19 261	1295	5488	891	26 935	- 504	21 326	77.7
2000	27 662	19 404	1778	5582	858	27 622	- 40	21 023	76.0
2001	28 607	19 530	1767	5794	825	27 916	- 691	19 920	69.6
2002	28 480	19 677	1804	5838	776	28 095	- 385	19 145	67.2
2003	29 688	19 803	1823	6236	707	28 569	-1119	17 650	59.5
2004	29 518	20 052	1846	6199	617	28 714	- 804	16 416	55.6
2005	30 791	20 299	1869	6451	508	29 127	-1664	14 351	46.6
2006	30 401	20 506	1887	6371	408	29 172	-1229	12 772	42.0
2007	32 187	20 702	1905	6726	278	29 611	-2576	9 885	30.7
2008	32 144	20 875	1921	6715	140	29 651	-2493	7 151	22.2
2009	34 130	21 051	1937	7110	- 33	30 065	-4065	2 911	8.5
2010	33 900	21 247	1955	7062	-208	30 056	-3844	- 1 004	- 3.0
Prévisions concernant l'évolution économique en %:				¹ inclus les accords CH-UE dès 2001 ² relèvement de la TVA, part de la Confédération 17% 1.1.1999: 1,0 point (proportionnel) ³ inclus l'impôt sur les recettes des maisons de jeu dès 2000					
Année	1999	2000	2000 à 2003	dès 2004					
Salaires	0,3	1,5	2,25	3,5					
Prix	0,75	1,25	2,0	2,5					

Budget de l'AVS avec la 11^e révision

Montants en millions de francs

aux prix de 1999

Année	Dépenses			Recettes						Compte de capital de l'AVS			
	Système actuel ¹	11 ^e révision de l'AVS	Total	Cotisations et recours	Cotisation 11 ^e révision AVS	TVA ²	Pouvoirs publics ³	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses	
1998	26 715		26 715	19 015			5343	964	25 322	-1393	21 830	81.7	
1999	27 439		27 439	19 261		1295	5488	891	26 935	- 504	21 326	77.7	
2000	27 662		27 662	19 404		1778	5582	858	27 622	- 40	21 023	76.0	
2001	28 607		28 607	19 530		1767	5794	825	27 916	- 691	19 920	69.6	
2002	28 480		28 480	19 677		1804	5838	776	28 095	- 385	19 145	67.2	
2003	28 470	- 61	28 531	19 803	337	2614	6004	765	29 523	992	19 761	69.3	
2004	30 211	230	30 441	20 052	333	2914	6383	730	30 412	- 29	19 250	63.2	
2005	29 968	230	30 198	20 299	322	2950	6332	698	30 601	403	19 183	63.5	
2006	31 351	- 74	31 425	20 506	316	4619	6576	679	32 696	1271	19 987	63.6	
2007	31 241	- 87	31 154	20 701	337	5215	6519	721	33 493	2339	21 839	70.1	
2008	31 200	-220	30 980	20 875	338	5258	6482	795	33 748	2768	24 074	77.7	
2009	34 130	-464	33 666	21 051	346	5303	7017	811	34 528	862	24 349	72.3	
2010	33 900	-330	33 570	21 247	367	5 52	6996	806	34 768	1198	24 953	74.3	
Prévisions concernant l'évolution économique en %:				1 inclus les accords CH-UE dès 2001									
Année	1999	2000	2000 à 2003	dès 2004	2 relèvement de la TVA, part de la Confédération 17%				1.1.1999: 1,0 point (proportionnel) 1.1.2003: 0,5 point (linéaire) 1.1.2006: 1,0 point (linéaire)				
Salaires	0,3	1,5	2,25	3,5									
Prix	0,75	1,25	2,0	2,5									
adaptation des rentes en 2001, 04, 06, 09				3 inclus l'impôt sur les recettes des maisons de jeu dès 2000									

Budget de l'AI: système actuel

Montants en millions de francs

aux prix de 1999

Année	Dépenses			Recettes				Compte de capital de l'AVS		
	Système actuel	Intérêts	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics ³	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en % des dépenses
1998	7 938	27	7 965	3287	3982	0	7269	- 696	- 685	- 8.6
1999	8 454	60	8 514	3333	4256	0	7589	- 925	- 1 610	- 18.9
2000	8 665	99	8 764	3359	4381	0	7740	-1024	- 2 614	- 29.8
2001	8 980	141	9 121	3384	4560	0	7944	-1177	- 3 740	- 41.0
2002	9 123	187	9 310	3411	4655	0	8066	-1244	- 4 911	- 52.7
2003	9 539	237	9 776	3440	4887	0	8327	-1449	- 6 264	- 64.1
2004	9 638	290	9 928	3483	4964	0	8447	-1481	- 7 592	- 76.5
2005	10 091	347	10 438	3533	5218	0	8751	-1687	- 9 094	- 87.1
2006	10 190	407	10 597	3569	5298	0	8867	-1730	-10 602	-100.0
2007	10 617	470	11 087	3612	5543	0	9155	-1932	-12 275	-110.7
2008	10 632	536	11 168	3643	5583	0	9226	-1942	-13 918	-124.6
2009	11 029	605	11 634	3684	5817	0	9501	-2133	-15 712	-135.1
2010	11 003	674	11 677	3719	5838	0	9557	-2120	-17 449	-149.4
Prévisions concernant l'évolution économique en %:				1.1.1998: transfert d'un capital de 2200 mio. de fr. des APG à l'AI						
Année	1999	2000	2000 à 2003	dès 2004						
Salaires	0,3	1,5	2,25	3,5						
Prix	0,75	1,25	2,0	2,5						

Budget de l'AI avec la 11^e révision de l'AVS

Montants en millions de francs

aux prix de 1999

Année	Dépenses				Recettes						Compte de capital de l'AVS		
	Système actuel ¹	11 ^e révision de l'AVS	Intérêt	Total	Cotisations et recours	Cotisation 11 ^e révision AVS	TVA ²	Pouvoirs publics	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année ³	en % des dépenses
1998	7 938		27	7 965	3287			3982	0	7 269	- 696	- 685	- 8.6
1999	8 454		60	8 514	3333			4256	0	7 589	- 925	-1610	-18.9
2000	8 665		99	8 764	3359			4381	0	7 740	-1024	-2614	-29.8
2001	8 980		141	9 121	3384			4560	0	7 944	-1177	-3740	-41.0
2002	9 123		187	9 310	3411			4655	0	8 066	-1244	-4911	-52.7
2003	9 295	0	146	9 441	3435	45	1550	4720	0	9 750	309	-3110	-32.9
2004	9 774	0	124	9 898	3486	45	2092	4949	0	10 572	674	-2360	-23.8
2005	9 926	0	96	10 022	3529	43	2118	5010	0	10 700	678	-1624	-16.2
2006	10 386	0	71	10 457	3573	42	2139	5228	0	10 982	525	-1059	-10.1
2007	10 425	0	47	10 472	3608	45	2160	5236	0	11 049	577	- 456	- 4.4
2008	10 442	0	23	10 465	3639	46	2178	5232	0	11 095	630	185	1.8
2009	11 029	90	4	11 123	3684	46	2196	5561	0	11 487	364	544	4.9
2010	11 003	89	0	11 092	3719	51	1943	5546	6	11 265	173	704	6.3
Prévisions concernant l'évolution économique en %: ¹ inclus les accords CH-UE dès 2001													
Année	1999	2000	2000 à 2003	dès 2004	² relèvement de la TVA (linéaire), part de la Confédération 0,1875 point								
Salaires	0,3	1,5	2,25	3,5	1.1.2003: 1,0 point								
Prix	0,75	1,25	2,0	2,5	1.1.2010: 0,1 point								
adaptation des rentes en 2001, 04, 06, 09					³ inclus l'impôt sur les recettes des maisons de jeu dès 2000								

Budget du fonds APG

Montants en millions de francs

Etat du fonds APG

Année	Dépenses	Recettes			Etat du fonds APG		
	Total ¹	Cotisations	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat à la fin de l'année ²	En % des dépenses totales
1998	558	681	127	808	250	3051	547
1999	724	690	124	814	90	3141	434
2000	839	695	121	816	- 23	3079	367
2001	767	699	119	818	51	3070	400
2002	831	705	118	823	- 8	3002	361
2003	841	718	59	777	- 64	1483	176
2004	827	728	56	784	- 43	1404	170
2005	808	736	53	789	- 19	1351	167
2006	898	743	48	791	-107	1211	135
2007	884	751	42	793	- 91	1090	123
2008	912	758	36	794	-118	946	104
2009	894	764	31	795	- 99	824	92
2010	981	771	24	795	-186	618	63

1	6 ^e révision APG: entrée en vigueur le 1.7.1999
2	1.1.2003: Transfert d'un capital de 1500 mio. de fr. à l'AI