

05.094

**11^e révision de l'AVS (nouvelle version)
Second message concernant l'introduction d'une prestation
de préretraite**

du 21 décembre 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

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

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

21 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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

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

Dans l'intervalle, afin de garantir la pérennité du système, seule une révision de moindre envergure sera donc proposée; celle-ci reprendra d'une part certains des points présentés dans la première version de la 11^e révision de l'AVS (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 1917) et préconisera d'autre part l'introduction d'un nouveau dispositif de retraite anticipée pour des personnes avec des ressources modestes, soit la prestation de prérétraite, lequel doit compléter le régime de la retraite flexible dans l'AVS. Cette nouvelle prestation, qui fait l'objet du présent message, est soumise à une condition de ressources et ne constitue pas une prestation d'assurance. Par conséquent, elle ne sera pas intégrée dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, mais dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

La prestation de prérétraite s'adresse aux hommes et aux femmes de plus de 62 ans qui aujourd'hui ne peuvent pas prendre une retraite anticipée pour des considérations financières. Concrètement, il s'agit des personnes dont la situation économique est trop confortable pour avoir recours aux prestations complémentaires qui sont accordées en supplément d'une rente de vieillesse anticipée de l'AVS, mais qui ne jouissent pas d'une aisance matérielle suffisante pour vivre convenablement de leurs prestations de vieillesse réduites des 1^{er} et 2^e piliers. La prestation de prérétraite n'est donc pas destinée à la couche de la population la plus pauvre, mais bien plutôt aux personnes qui appartiennent déjà à la classe moyenne inférieure.

Ce nouveau dispositif de prérétraite ne préjuge en rien des solutions nouvelles en matière de flexibilisation de l'âge de la retraite qui pourront être proposées dans le cadre de la prochaine réforme de l'AVS (12^e révision de l'AVS), qui est appelée à toucher les fondements du système des prestations du 1^{er} pilier.

La prestation de préretraite sera financée grâce aux économies réalisées du fait du relèvement de l'âge de la retraite des femmes (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]). Par conséquent, elle sera introduite uniquement lorsque la hausse de l'âge de la retraite des femmes deviendra effective.

Table des matières

Condensé	2020
1 Partie générale	2024
1.1 Remarque introductive	2024
1.2 Contexte	2024
1.2.1 Renvois au premier message sur la 11 ^e révision de l'AVS (nouvelle version)	2024
1.2.2 Nécessité de compléter le système de préretraite existant	2025
1.2.3 Solutions examinées	2026
2 La prestation de préretraite	2029
2.1 Complément adéquat à la prévoyance vieillesse	2029
2.2 Prestation de besoin garantissant un revenu convenable durant la préretraite	2030
2.2.1 Cercle des bénéficiaires	2030
2.2.2 Calcul et montant de la prestation	2032
2.3 Date d'introduction de la prestation de préretraite	2034
2.4 Coûts et financement	2034
3 Conséquences financières globales de la 11^e révision de l'AVS (1^{re} et 2^e partie)	2036
3.1 Répercussions annuelles moyennes de 2009 à 2020	2036
3.2 Répercussions avec effets transitoires	2038
4 Appréciation des budgets de l'AVS	2039
5 Partie spéciale: commentaire des différents articles	2041
5.1 Modifications de la LPC	2041
5.2 Modification du droit en vigueur	2050
5.2.1 Modification de la LAVS	2050
5.2.2 Modification de la LACI	2050
6 Conséquences	2050
6.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons	2050
6.2 Conséquences pour les autres branches d'assurances sociales et l'aide sociale	2051
6.3 Conséquences économiques	2052
6.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes	2052
6.5 Frein aux dépenses	2052
6.6 Effets sur le personnel, l'informatique, les organes d'exécution et autres effets 2053	2053
6.7 Relation avec la RPT	2053
7 Liens avec le programme de la législature	2053
8 Aspects juridiques	2053
8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	2053
8.2 Relation avec le droit international	2054

8.2.1 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies	2054
8.2.2 Les instruments de l'Organisation internationale du Travail	2054
8.2.3 Le droit de la Communauté européenne	2054
8.2.4 Les instruments du Conseil de l'Europe	2056
8.3 Délégation de compétences législatives	2056
8.4 Forme de l'acte à adopter	2057

Annexe:

Exemples de calcul: prestation de préretraite (PPr) et prestations complémentaires (PC)	2058
Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (<i>Projet</i>)	2067

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Remarque introductive**

Le présent message, qui constitue la seconde partie de la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), est consacré exclusivement à la prestation de préretraite, soit au nouveau modèle de retraite anticipée à composante sociale que le Conseil fédéral propose d'aménager. Il s'agit d'un modèle qui ne relève pas du système de l'AVS. Il prévoit en effet l'introduction d'une prestation soumise à une condition de ressources très proche des actuelles prestations complémentaires à l'AVS/AI. Pour cette raison le modèle est concrétisé dans le cadre de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). Cela étant, il apparaissait également judicieux que la prestation de préretraite fasse l'objet d'un message spécifique. Le Conseil fédéral retient par ailleurs que la prestation de préretraite doit être intimement liée à l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes, prévue dans le cadre de la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS. Pour ce motif, l'introduction de la prestation de préretraite n'est pas présentée au titre d'une réforme indépendante, mais en tant que partie intégrante de la 11^e révision de l'AVS.

1.2 **Contexte**

1.2.1 **Renvois au premier message sur la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version)**

Afin d'éviter des doublons et des redites, nous renvoyons au premier message sur la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) pour ce qui concerne les thèmes suivants, également pertinents dans le contexte du présent message:

- l'évolution depuis la 10^e révision de l'AVS (ch. 1.1 dudit message)
- les points dont le traitement est renvoyé à d'autres révisions (ch. 1.2)
- les initiatives populaires pendantes (ch. 1.4)
- le classement d'interventions parlementaires (ch. 1.5)
- les liens avec d'autres projets législatifs (ch. 1.6)
- les travaux préliminaires (ch. 1.7)
- les résultats de la procédure de consultation (ch. 1.8)
- l'avis de la Commission fédérale de l'AVS/AI (ch. 1.9)
- l'évolution démographique et les perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2020 (ch. 2)
- la signification de l'âge de la retraite (ch. 3.1.1.1)
- l'évolution de l'âge de la retraite dans l'AVS (ch. 3.1.1.2)

- les motifs d’uniformisation de l’âge de la retraite à 65 ans (ch. 3.1.1.3)
- l’anticipation et l’ajournement de la rente de vieillesse (ch. 3.1.2)

1.2.2 Nécessité de compléter le système de préretraite existant

Toute personne désireuse de partir à la retraite avant d’avoir atteint l’âge légal ordinaire doit aujourd’hui s’accommoder de l’idée de recevoir des prestations de vieillesse fortement réduites – de l’AVS comme du 2^e pilier – pour le restant de ses jours. La retraite anticipée s’apparente dès lors avant tout à un privilège réservé aux personnes qui jouissent d’une situation financière confortable, du fait qu’elles bénéficient de prestations généreuses de la prévoyance professionnelle ou de leur employeur ou disposent d’une certaine fortune¹. Pour que les portes d’une retraite anticipée soient également ouvertes aux personnes financièrement moins bien loties, la 10^e révision de l’AVS avait déjà consacré le principe d’une retraite anticipée avec octroi de rentes de vieillesse réduites selon des principes actuariels et extension du système des prestations complémentaires au cercle des personnes de condition économique très modeste qui opteraient pour cette forme d’anticipation. L’expérience a démontré que cette innovation répondait à un réel besoin dans la mesure où près de 90 % des hommes² bénéficiaires de PC à l’AVS dont l’âge tourne autour des 65 ans sont des personnes qui ont saisi l’opportunité d’une retraite anticipée.

Dans le cadre du projet de 11^e révision de l’AVS rejeté en votation populaire, le débat avait été lancé sur un dispositif de retraite à la carte accessible aussi à des personnes qui appartiendraient à la catégorie des revenus moyens. Le Parlement avait finalement enterré le modèle, étant d’avis qu’au regard de l’enveloppe financière disponible, les avantages escomptés pour les intéressés s’avéraient trop modestes. En outre, bon nombre de parlementaires trouvaient le modèle insuffisamment ciblé.

La revendication en faveur d’une préretraite «sociale» restait toutefois d’actualité, comme l’attestent diverses nouvelles interpellations déposées dans ce sens³.

¹ Andreas Balthasar, Olivier Bieri, Peter Grau, Jürg Guggisberg, Kilian Künzi. Der Übergang in den Ruhestand - Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen, Rapport de recherche OFAS n° 2/03, OFCL, 3003 Berne, 318.010.2.03d (existe uniquement en allemand); Philippe Wanner, Astrid Stuckelberger, Alexis Gabadinho. Facteurs individuels motivant le calendrier du départ à la retraite des hommes âgés de plus de 50 ans en Suisse, Rapport de recherche OFAS n° 8/03, OFCL, 3003 Berne, 318.010.8/03f (existe uniquement en français); François Donini, Hans Nussbaum. Bericht über den Rentenvorbezug der Männer und Frauen, OFAS, 2003 (existe uniquement en allemand).

² Il est ici fait abstraction des femmes, car ce n’est qu’à partir de 2001 qu’elles bénéficient de la possibilité d’anticiper la rente de vieillesse de l’AVS (1 année jusqu’en 2004 et 2 ans depuis 2005) et qui plus est avec un taux de réduction favorable.

³ Cf. p. ex. Po. 03.3470 Flexibilisation des rentes AVS (CN 19.12.03, Studer Heiner); Po. 04.3234 Flexibilisation de l’âge de la retraite (CN 8.10.04, Meyer Thérèse); Iv. pa. 03.467. AVS Flexibilisation de l’âge de la retraite (Rossini Stéphane); initiative de l’USS pour un âge de l’AVS flexible.

1.2.3 Solutions examinées

Le Conseil fédéral lui aussi reconnaît que le dispositif de préretraite en place dans le 1^{er} pilier (rente de vieillesse anticipée et PC) est insuffisant et mérite un nouveau débat, indépendamment de l'assouplissement des conditions de l'anticipation de la rente de vieillesse dans l'AVS proposé dans le premier message sur la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) (cf. ch. 3.1.2.3 dudit message). Dans le cadre des travaux préparatoires à cette révision, il a dès lors invité l'administration à examiner de près les possibilités susceptibles d'offrir une préretraite avec des composantes de politique sociale⁴.

Parmi les modèles discutés, deux furent d'emblée écartés au terme de leur examen préalable en raison des inconvénients évidents qui s'en dégageaient. Il s'agissait du modèle de retraite anticipée fondé sur la pénibilité du travail et de celui qui prévoyait la compensation des réductions de rente par l'épargne préalable:

- Dans l'AVS, *la préretraite pour des personnes exerçant un travail pénible* débouche sur des difficultés quasiment insurmontables dans la définition du public-cible. Les critères de pénibilité du travail reposeraient forcément sur des notions d'ordre énergétique, moteur ou biomécanique, alors que d'autres paramètres, comme «l'usure» ou le «syndrome du burn-out», ne pourraient guère être pris en compte. De surcroît, l'établissement d'une biographie – sur fond de pénibilité du travail – d'au moins 40 années d'activité lucrative s'imposerait inévitablement. Ces quelques considérations laissent bien augurer des difficultés dont s'accompagnerait la mise en œuvre d'un tel régime, sans oublier les écueils supplémentaires en cas d'accointances avec l'étranger.
- L'idée d'une *épargne préalable fiscalement privilégiée* destinée à compenser la réduction des prestations lors d'une retraite anticipée représente sans aucun doute un encouragement à la responsabilisation individuelle. Nonobstant, elle cible avant tout une frange de population économiquement privilégiée, ce qui ne saurait être le but poursuivi par une préretraite sociale. Par ailleurs, un modèle ainsi conçu renfermerait indéniablement un certain potentiel d'abus en matière fiscale.

Les modèles suivants ont fait l'objet d'un examen plus approfondi: un modèle de durée de la vie active, un modèle d'âge de la retraite en fonction du revenu, une solution par branches ainsi qu'un modèle de prestation de préretraite externe à l'AVS.

1. Le modèle de *durée de la vie active* implique l'octroi d'une rente anticipée sans réduction aux personnes qui, entrées très tôt sur le marché du travail, n'ont durant toute leur vie professionnelle obtenu que des revenus plutôt modestes. L'idée de base du modèle est que cette catégorie de personnes exercent leur métier dans des domaines où l'usure prématurée de l'organisme se manifeste à grande échelle et réduit l'espérance de vie. Selon leur nombre d'années d'activité lucrative, et dans une fourchette de revenus bien définie, les personnes visées pourraient bénéficier d'une rente non réduite

⁴ Les modèles qui avaient déjà fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre des débats parlementaires consacrés au premier projet de 11^e révision de l'AVS, mais qui avaient clairement été rejetés, n'ont plus été repris.

entre leur 61^e année et leur 64^e année. Seraient exclues du modèle les personnes qui ont obtenu des revenus plus faibles, en général dans l'exercice d'activités poursuivies à temps partiel, ainsi que celles qui, faisant état de revenus confortables, n'exigent pas de protection sociale accrue.

Aux termes du modèle en question, qui consacre trois seuils d'âge distincts, le seuil inférieur serait réservé aux personnes qui, déjà insérées dans le monde du travail à l'âge de 18 ans⁵, ont poursuivi leur vie durant l'exercice d'activités mal rémunérées et le plus souvent aussi pénibles, faute d'avoir bénéficié par exemple d'une formation professionnelle suffisante. Le seuil supérieur serait applicable aux personnes qui n'ont jamais exercé d'activité lucrative avant d'être soumises à l'obligation générale de cotiser⁶, ainsi qu'aux personnes dont la durée de cotisations ou d'assurance est lacunaire. Appartiendraient à cette catégorie les assurés qui, jouissant d'un niveau de formation élevé, ont réalisé des revenus supérieurs, certains étrangers, ainsi que des indépendants à l'endroit desquels il n'est pas rare que des cotisations aient dû être déclarées irrécouvrables (lors d'une faillite p. ex.). On y rencontrerait également un nombre supérieur à la moyenne de femmes, en raison d'un parcours de vie où la naissance des enfants s'est souvent accompagnée d'une interruption ou d'une cessation d'activité lucrative⁷. Pour le restant des intéressés, c'est l'âge moyen de la retraite (âge ordinaire) qui serait déterminant, lequel pourrait par exemple être fixé à 65 ans. Cette catégorie regrouperait en particulier les personnes qui ont fait un apprentissage, mais également celles qui auraient suivi une formation professionnelle supérieure et versé des cotisations sur des revenus réalisés durant l'accomplissement de jobs de vacances.

Pour éviter que la mise en œuvre d'un tel modèle dans le cadre du système actuel des rentes de l'AVS ne génère des dépenses supplémentaires insupportables à l'assurance, le financement requis par l'instauration d'un seuil d'âge inférieur pour certains groupes de personnes passe inévitablement par un renforcement considérable des transferts dits de solidarité. Ainsi, l'âge de la retraite des assurés qui présentent des lacunes de cotisations ou d'assurance subirait un relèvement sensible. Conformément aux considérations déjà émises, les femmes seraient particulièrement concernées par ce phénomène.

Prenant place dans l'AVS, ce modèle laisse augurer d'épineux problèmes de mise en œuvre dans la mesure où il s'appliquerait aussi à toute personne soumise à l'Accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes et exigerait de ce fait la prise en compte de toutes les périodes d'assurances accomplies à l'étranger, ainsi que des revenus y afférents.

2. Selon le modèle de *l'âge de la retraite en fonction du revenu*, l'âge de la retraite des personnes avec un revenu formateur de rentes modique serait plus bas que celui des assurés à revenus élevés. La solidarité des derniers cités envers les premiers s'en trouverait renforcée. Au gré du but assigné

⁵ Début de l'obligation de payer des cotisations (art. 3, al. 2, let. a, LAVS).

⁶ Année qui suit le 20^e anniversaire (art. 3, al. 1, LAVS).

⁷ De telles carrières professionnelles fragmentées ou partielles seront encore fréquentes, notamment pour les femmes qui atteindront l'âge de la retraite dans les 10 à 15 prochaines années.

(neutralité des coûts, économie ou dépense supplémentaire d'un montant prédéfini), la fourchette des âges de retraite peut être resserrée (p. ex. de 63 à 67 ans) ou élargie (p. ex. de 62 à 70 ans).

Sous cette forme, le modèle favorise les femmes à bas salaires, les personnes occupées à temps partiel, les personnes à la carrière professionnelle entrecoupée de périodes d'inactivité ou encore celles qui exercent des travaux pénibles et mal rémunérés. Dans la mesure toutefois où le revenu formateur de rente ne saurait à lui seul donner le reflet exact de la situation économique d'un ayant droit et que d'autres paramètres tels que la fortune ou la situation économique du conjoint sont totalement ignorés, partir d'un tel critère pour la fixation d'un âge de la retraite différencié en fonction de considérations de politique sociale ne paraît guère approprié.

Les problèmes de mise en œuvre de ce modèle, ancré lui aussi dans l'AVS, sont identiques à ceux évoqués au sujet du modèle de la durée de la vie active.

3. Tombent sous la notion de *solutions par branches* des modèles de préretraite où les partenaires sociaux ont convenu des modalités de retraite flexible au sein de la prévoyance professionnelle. Un tel modèle existe déjà dans le secteur principal de la construction, où une fondation spécifique (fondation FAR) verse des rentes-pont. La convention collective de travail soumet les entreprises concernées et les travailleurs au versement de cotisations. Elle détermine qui du personnel de chantier peut profiter de la préretraite et en fixe les conditions. Par des offres de cette nature, il est possible de réagir de manière ciblée aux besoins des travailleurs âgés. Ces solutions sont toutefois assez onéreuses et ne pourraient vraisemblablement être proposées, malgré les subventions versées par l'AVS, que dans une minorité des branches au bénéfice d'une convention collective de travail. Une majorité de travailleurs seraient donc exclus du système pour des raisons autres que de politique sociale, soit purement économiques. Il serait dès lors inopportun que l'AVS, en tant qu'assurance populaire générale, ne vienne à se contenter de subventionner, sous le couvert d'une préretraite sociale, des solutions par branches, pour n'offrir au reste des assurés qu'une préretraite assortie de réductions actuarielles des rentes.
4. La *prestation de préretraite* prend place à l'extérieur du système de l'AVS. Aménagée sous la forme d'une prestation de besoin, elle est destinée à un cercle défini de personnes de condition plutôt modeste, auxquelles elle serait versée à partir d'un certain âge et jusqu'à la retraite ordinaire pour éviter qu'elles ne soient contraintes d'anticiper leurs prestations de retraite avec des réductions actuarielles conséquentes à la clé. Les catégories de personnes visées par le modèle sont notamment les personnes en fin de droit de l'assurance-chômage, les invalides partiels, les personnes au rendement diminué ainsi que toutes les personnes d'un certain âge qui appartiennent aux catégories de revenus assez bas.

Etant subordonnée à une condition de ressources, la prestation de préretraite peut à certaines conditions être soustraite à l'exportation à l'instar des prestations de besoin en général. Le montant de la prestation de préretraite peut être calculé en fonction des besoins financiers précis des intéressés et de leur famille. Les paramètres de calcul peuvent être fixés d'une manière

telle que le volume des prestations ne vienne pas à dépasser un cadre financier donné.

La mise en oeuvre est relativement complexe puisqu'il importe de déterminer la situation économique des ayants droit. Elle n'est cependant guère plus lourde que l'application des modèles de la durée de la vie active ou de l'âge de la retraite en fonction des revenus.

Les quatre modèles esquissés ont été soumis à l'appréciation de la Commission fédérale de l'AVS/AI. Ils ont également été l'objet d'auditions menées par le Département fédéral de l'intérieur en janvier 2005 au sujet du nouveau projet de 11^e révision de l'AVS. Sur la base du résultat de ces consultations, le Conseil fédéral a décidé le 23 février 2005 que cette révision ne poursuivrait l'examen de d'un seul modèle, à savoir la prestation de préretraite.

L'idée d'examiner si, avec un changement profond du système des rentes, il serait possible de réaliser un modèle de préretraite basé sur la durée de la vie active qui ne présenterait pas tous les inconvénients évoqués n'a cependant pas été abandonnée définitivement, vu que le Conseil fédéral a accepté la motion 03.467 (Flexibilisation de la prise de la retraite) du 25 novembre 2004 que le Conseil national a adoptée le 29 novembre 2005. Elle sera donc reprise dans le cadre de la grande révision structurelle prévue pour 2008/2009.

2 La prestation de préretraite

2.1 Complément adéquat à la prévoyance vieillesse

La prestation de préretraite entend compléter le système existant de la prévoyance vieillesse là où les besoins sociaux et économiques sont encore insuffisamment couverts. Ses conditions d'octroi sont réglées de manière à ce qu'elle revienne aux personnes qui aujourd'hui sont de fait exclues du système de préretraite faute de jouir d'une situation financière leur permettant de supporter les réductions à vie des prestations de vieillesse anticipées des 1^{er} et 2^e piliers. Les personnes visées sont des individus qui appartiennent à la classe moyenne inférieure. En effet, ces personnes ne satisfont pas aux conditions économiques restrictives qui leur ouvriraient le droit aux prestations complémentaires à une rente de vieillesse anticipée (cf. ch. 3.1.2.3 du premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]) afin de compenser les fortes réductions opérées sur les prestations anticipées, et ne jouissent pas davantage d'une aisance matérielle leur permettant de financer la préretraite par leurs propres ressources (p. ex. fortune ou revenus de la fortune, rentes-pont de l'employeur ou de la caisse de pension) ou par des prestations anticipées de la prévoyance professionnelle très confortables nonobstant les fortes réductions qui vont de pair avec leur perception avant terme.

2.2 Prestation de besoin garantissant un revenu convenable durant la préretraite

La nouvelle prestation de préretraite est conçue comme une prestation de besoin et non comme une prestation d'assurance, raison pour laquelle elle prend place non pas dans l'AVS, mais – en tant que prestation sui generis – dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC).

A l'inverse des prestations complémentaires qui peuvent être accordées avec une rente anticipée de l'AVS, la prestation de préretraite n'entend pas combler des réductions de rente liées à l'anticipation, mais bien au contraire se substituer à l'octroi de prestations anticipées et offrir aux intéressés un revenu convenable pendant les dernières années avant l'âge légal de retraite. L'octroi de la prestation de préretraite permet donc aux intéressés d'attendre le moment de la retraite sans qu'ils soient contraints de solliciter le versement anticipé de prestations de vieillesse et d'en subir les réductions correspondantes⁸. Le montant de la prestation de préretraite est ciblé sur les besoins des intéressés jusqu'à concurrence d'un montant maximal, de sorte qu'il peut fortement varier d'une personne à l'autre. Il garantit un train de vie tout à fait convenable, même aux personnes vivant dans un milieu citadin qui, jusqu'à l'âge légal de la retraite, dépendraient entièrement de la prestation de préretraite (cf. ch. 2.2.2).

2.2.1 Cercle des bénéficiaires

Pour bénéficier d'une prestation de préretraite, une personne doit remplir les conditions suivantes:

- être âgée de 62 à 65 ans;
- ne pas avoir anticipé le versement de la rente de vieillesse de l'AVS ou d'une assurance-vieillesse obligatoire étrangère;
- ne pas être au bénéfice de prestations complémentaires;
- vivre dans des conditions économiques modestes;
- avoir son domicile et sa résidence habituelle en Suisse et avoir été assurée à l'AVS sans interruption durant les 20 ans qui précèdent immédiatement la date à partir de laquelle elle demande la prestation.

L'octroi d'une prestation de préretraite est possible dès l'accomplissement de la 62^e année, soit dès le moment où il serait possible de prétendre l'octroi d'une rente de vieillesse anticipée entière de l'AVS (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 3.1.2.3). Une limite d'âge inférieure ne paraît guère justifiée dans la mesure où la prestation de préretraite entend répondre exclusivement à des besoins de politique sociale parfaitement étayés. La prestation est servie tout au plus jusqu'à l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite dans l'AVS.

⁸ Certaines baisses des prestations pourront néanmoins intervenir dans la mesure où, durant la période de versement de la prestation de préretraite, les cotisations à l'AVS seront dans la plupart des cas bien inférieures à celles acquittées durant l'exercice de l'activité lucrative, et que les cotisations LPP tomberont totalement.

Un octroi simultané de prestations complémentaires à l'AVS/AI et de prestations de préretraite est exclu. Des prestations complémentaires ne sauraient dès lors venir s'ajouter à l'octroi de prestations de préretraite ou inversement. La prestation de préretraite ayant pour objectif de se substituer à l'anticipation d'une rente de vieillesse, elle ne saurait davantage se combiner avec une rente anticipée de l'AVS ou d'une assurance-vieillesse obligatoire étrangère. Les bénéficiaires d'une rente (partielle) de l'AI, d'une rente de survivant de l'AVS ou de prestations de la prévoyance professionnelle ne sont toutefois pas exclus d'emblée du cercle des ayants droit potentiels. Le montant de ces prestations intervient cependant pour déterminer si les personnes en cause vivent ou non dans des conditions économiques plutôt modestes.

La notion de condition économique modeste fait appel aux mêmes principes que ceux en vigueur dans le régime des prestations complémentaires: au regard d'une comparaison entre les dépenses et les revenus, on détermine si les moyens financiers à disposition suffisent à couvrir les dépenses reconnues. Pour les couples mariés, ce sont les conditions financières du couple qui sont déterminantes. De la sorte, on soustrait du cercle des ayants droit les personnes aux revenus personnels assez modestes mais dont le conjoint jouit d'une situation financière confortable. S'il s'avère que les moyens financiers sont insuffisants à la couverture des dépenses reconnues (excédent de dépenses), la situation financière doit être considérée comme modeste. Les conditions économiques qui prévalent pour la prestation de préretraite sont toutefois sensiblement moins restrictives que celles en matière de prestations complémentaires (cf. ch. 2.2.2).

A l'inverse des prestations d'assurance, les prestations de besoin ne sont en principe versées qu'aux personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, dans la mesure où leur financement n'intervient pas au travers des cotisations prélevées auprès des assurés, mais par le biais exclusif des pouvoirs publics, donc des impôts. Il est cependant prévisible que la prestation de préretraite devra être exportée dans les Etats de l'UE/AELE en raison de la réglementation internationale qui sera applicable⁹ lors de son entrée en vigueur (cf. ch. 8.2.3). Pour empêcher qu'un droit à la prestation de préretraite ne puisse naître au sein de l'espace UE/AELE, un délai de carence est prévu, à savoir une durée d'assurance préalable à l'AVS de vingt ans. Autrement dit, un intéressé doit avoir résidé en Suisse, ou y avoir exercé une activité lucrative, sans interruption durant les vingt années précédant immédiatement le dépôt de sa demande de prestations¹⁰. Une fois acquise en Suisse, la prestation pourrait toutefois être emmenée dans un Etat de l'UE/AELE (cf. ch. 8.2.3 et commentaires ad art. 9c, let. b).

Des conditions d'octroi plus restrictives ont été volontairement délaissées pour ne pas compromettre le but de la prestation de préretraite – offrir une retraite anticipée aux personnes des catégories de revenus inférieures – par une restriction à l'excès du cercle des ayants droit potentiels. Ainsi, ce cercle n'est pas limité aux personnes qui

⁹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681); Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de Libre-Echange (AELE) (RS 0.632.31).

¹⁰ Ce principe souffre certaines exceptions: les personnes relevant de l'assurance facultative au sens de l'art. 2 LAVS (à laquelle il n'est pas possible d'adhérer si l'on vit dans un pays de l'UE/AELE) et les personnes relevant de l'assurance obligatoire en vertu de l'art. 1a, al. 1, let. c, et al. 3 et 4 LAVS peuvent remplir la condition d'assurance préalable sans nécessairement avoir eu leur domicile civil ou leur activité lucrative en Suisse pendant le laps de temps en cause.

ont épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage ou aux invalides partiels, tant il est vrai que ces derniers sont souvent déjà en mesure de prétendre l'octroi de prestations complémentaires à leur rente anticipée de l'AVS ou à leur rente de l'AI. Il ne s'impose dès lors pas de privilégier exclusivement ce cercle de personnes au cours des dernières années précédant l'âge de la retraite. En outre, le projet ne préconise d'aucune manière une cessation totale de l'exercice d'une activité lucrative dans la mesure où la prestation de préretraite n'entend pas d'emblée rendre impossible toute opportunité ou volonté de se retirer de manière anticipée, mais progressivement, de la vie professionnelle. Les revenus résiduels interviendront bien entendu dans le calcul de la prestation, et s'opposeront le cas échéant – s'ils devaient être trop élevés – à l'octroi de celle-ci.

2.2.2 Calcul et montant de la prestation

La prestation de préretraite vient compenser un excédent de dépenses. Le montant de cette compensation est toutefois limité et ne saurait aller au-delà de deux fois et demie les montants forfaitaires maximaux prévus dans la LPC pour la couverture des besoins vitaux des personnes seules d'une part, et des couples d'autre part. A cet égard, la LPC part du principe qu'un couple coûte moitié plus cher qu'une personne seule. Il en va de même dans l'AVS, qui fait appel à la même «équivalence» au plan des montants maximaux prévus pour les personnes seules d'une part, et les couples d'autre part (cf. art. 35 LAVS). La prestation de préretraite maximale s'élèvera donc à 44 100¹¹ francs pour les personnes seules et à une fois et demie ce montant pour les couples¹², soit 66 150 francs¹³. Ces montants maximaux seront périodiquement adaptés, au gré du rythme d'adaptation des rentes de l'AVS et de l'AI (cf. message sur la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 3.1.4).

Les montants-limites stipulés offrent la garantie aux ayants droit de disposer d'un revenu suffisant jusqu'à l'accomplissement de l'âge légal de leur retraite, même s'ils ne devaient disposer que de cette unique source de revenu. L'idée d'un plafond maximal arrêté en fonction de la rente AVS appelée à être versée le moment venu (soit, en 2005, un montant maximal de 25 800 francs/an pour les personnes seules et de 38 700 francs pour les couples) a été abandonnée dans la mesure où elle ne permettait pas de tenir suffisamment compte des besoins concrets du cas d'espèce.

Le calcul de la prestation de préretraite ne considère pas seulement la situation économique de la personne concernée, mais également celle du conjoint. A l'instar du système PC, il ne prend pas en compte toutes les dépenses effectives, mais se limite à un catalogue de dépenses exhaustif moyennant certaines limites (cf. art. 3b LPC), en l'aménageant de manière plus généreuse.

¹¹ Sous ch. 2.2.2, la totalité des indications chiffrées reposent sur les valeurs en vigueur en 2005.

¹² Peu importe que les conditions d'octroi de la prestation de préretraite soient remplies par un seul des conjoints ou par les deux.

¹³ Sous le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI, le montant maximal s'élève à 51 600 francs (auquel il faut ajouter le montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins) pour les personnes seules et pour les couples, étant précisé que ce plafond est rarement atteint chez les personnes seules.

Le calcul de la prestation de préretraite tient notamment compte des dépenses suivantes:

- Un montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux de 17 640 francs par année pour les personnes seules et de 26 460 francs pour les couples, ce qui correspond aux montants maximaux prévus par le régime des prestations complémentaires.
- Le loyer (frais accessoires inclus) jusqu'à concurrence d'un montant de 13 200 francs par année pour les personnes seules et de 15 000 francs par année pour les couples, ce qui correspond aux montants maximaux prévus par le régime des prestations complémentaires.
- Un montant forfaitaire annuel pour les primes d'assurance-maladie qui, comme dans les PC, correspond au montant de la prime moyenne du lieu de domicile de l'ayant droit¹⁴.
- Un montant de 8000 francs pour les personnes seules et de 12 000 francs pour les couples à titre de dépenses supplémentaires. Le régime des prestations complémentaires ignore cette dépense supplémentaire, qui intervient toutefois dans le cadre de l'application de l'art. 5 OPGA¹⁵.
- En présence d'un revenu d'activité lucrative (p. ex. revenu résiduel de l'ayant droit ou revenu du conjoint), les frais d'obtention du revenu sont déduits, au même titre que les cotisations dues aux assurances sociales (AVS/AI/APG, le cas échéant AC/LPP/AA), à l'exclusion de l'assurance maladie¹⁶.

Pour la couverture de leurs besoins d'entretien courant, les personnes seules disposeront donc d'un montant de 25 640 francs par année, et les couples de 38 460 francs par année, sans compter le loyer, les primes d'assurance-maladie et les autres cotisations dues aux assurances sociales. Pour leur part, les impôts n'interviennent pas au chapitre des dépenses reconnues dans la mesure où, à l'égal du régime des prestations complémentaires, ils sont censés être couverts par le montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux. Quant à la prestation de préretraite en tant que telle, elle devrait – à l'égal des PC à l'AVS/AI – être exonérée de l'impôt¹⁷.

Au chapitre des revenus déterminants, on reprend pour l'essentiel ceux qui sont déterminants pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS/AI: ainsi, il est notamment tenu compte des rentes ou pensions et toutes autres prestations périodiques, y compris les rentes AVS¹⁸ et AI, ainsi que les revenus de la fortune et un

¹⁴ Cf. RS **831.309.1**

¹⁵ Pour examiner si une personne qui a perçu de bonne foi des prestations d'assurance sociale indûment versées doit les restituer, ou si cela la mettrait dans une situation difficile.

¹⁶ Pour plus de détails, cf. ch. 5.1 Commentaires ad art. 9e LPC.

¹⁷ Tant la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS **642.11**) que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS **642.14**) prévoient que les revenus perçus en vertu de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont exonérés de l'impôt (art. 24, let. h, LIFD et art. 7, al. 4, let. k, LHID). Comme la prestation de préretraite est intégrée dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, elle est également exonérée du paiement de l'impôt.

¹⁸ En cas de rente AVS allouée à l'ayant droit, il ne peut s'agir que d'une rente de survivant (cf. ch. 2.2.1). Une rente de vieillesse (anticipée) n'est prise en compte que dans le calcul des revenus du conjoint de l'ayant droit.

quinzième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 25 000 francs pour les personnes seules et 40 000 francs pour les couples. Le cas échéant, interviendront également les revenus d'une activité lucrative dans la mesure où ils dépassent 1000 francs par année pour les personnes seules et 1500 francs pour les couples, sans oublier les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille ou les ressources et parts de fortune dont un ayant droit s'est dessaisi.

A l'inverse du régime des PC, les prestations de la prévoyance professionnelle (rente, capital ou prestation de libre passage) ne devraient intervenir dans le calcul qu'au-delà d'un montant défini par le Conseil fédéral, ceci pour ne pas contraindre les intéressés à anticiper l'octroi de modiques prestations de vieillesse LPP. On prévoit l'introduction d'une franchise qui équivaldrait à une rente mensuelle LPP de 800 à 1000 francs par mois. Etendre l'exception d'une prise en compte des prestations du 2^e pilier au-delà du seuil indiqué ne se justifie guère si l'on entend éviter que des bénéficiaires – sans nul autre revenu que la prestation de préretraite, mais avec un capital conséquent de la prévoyance professionnelle (régime obligatoire et extra-obligatoire) – puissent thésauriser ce capital jusqu'à l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite sans devoir contribuer au financement de leur retraite anticipée.

Les montants forfaitaires destinés à la couverture des besoins vitaux sont adaptés au même rythme que les rentes de l'AVS/AI. Le montant forfaitaire pour l'assurance-maladie obligatoire est lui adapté chaque année. Quant au loyer, le montant maximal est susceptible d'être revu en cas de forte hausse de l'index du prix des loyers. Enfin, le montant des dépenses supplémentaires ne connaît aucune modalité d'adaptation.

Les exemples de calcul de l'annexe 1 donnent un aperçu des prestations susceptibles d'être versées au regard des paramètres proposés.

2.3 Date d'introduction de la prestation de préretraite

Pour des considérations d'ordre financier, l'entrée en vigueur de la prestation de préretraite doit être couplée au relèvement de l'âge de la retraite des femmes (cf. ch. 2.4 et premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 3.1.1). La prestation de préretraite ne verra donc le jour que si l'âge de la retraite des femmes est relevé et, dans cette hypothèse, qu'à partir du moment où ce relèvement deviendra effectif, soit, selon les prévisions, à partir de 2009.

2.4 Coûts et financement

Pour le Conseil fédéral, le cadre financier pour la prestation de préretraite est déterminé par les économies nettes (482 mio de fr. par année en moyenne) découlant de la hausse de l'âge de la retraite des femmes (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 4.1), car l'introduction de cette prestation ne doit en aucun cas conduire à des charges supplémentaires. Ce cadre financier est respecté puisque les dépenses pour la nouvelle prestation s'élèveront en moyenne à environ 353 millions de francs par année, y compris les frais pour la mise en œuvre, soit environ 5 % des prestations versées. On estime que ce sont ainsi approxima-

tivement 9 % de tous les assurés âgés de 62 à 64 ans qui bénéficieront des prestations de préretraite¹⁹. Lors de l'introduction de cette nouvelle prestation (2009), il s'agira de quelques 18 000 personnes. En moyenne, le montant d'une prestation de préretraite s'élève à environ 20 000 francs par année, étant entendu cependant que dans le cas d'espèce ce montant peut s'écarter très sensiblement de la moyenne, vu qu'il dépend de la situation économique concrète de l'ayant droit.

Les paramètres de la prestation ont été choisis de manière à respecter durablement le cadre financier donné. Comme le versement des prestations de préretraite est réservé aux personnes âgées de 62 à 64 ans, les coûts globaux de la prestation dépendent du nombre de personnes appartenant à cette tranche d'âge lors de l'entrée en vigueur prévue (2009). A ce titre, les années à fort taux de natalité d'après guerre se répercuteront précisément aux alentours de la date d'entrée en vigueur escomptée. Le nombre des intéressés devrait ensuite diminuer quelque peu, avant que la génération du «baby-boom» n'atteigne cette fourchette d'âge et n'exerce une nouvelle pression sur les coûts.

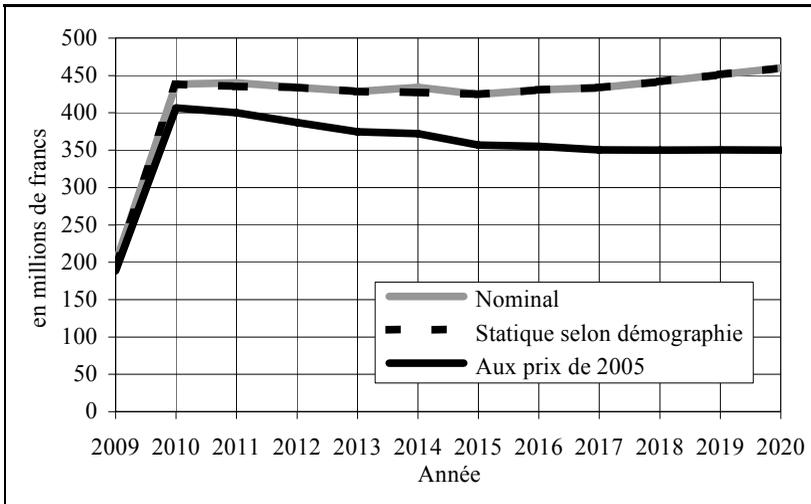
Etant donné les incertitudes sur l'évolution des coûts de la prestation de préretraite, le Conseil fédéral doit particulièrement prendre en compte les implications financières de ce projet. D'une part, il conviendra d'analyser avec attention l'évolution des coûts de cette nouvelle prestation. D'autre part, si, contre toute attente, des dépassements des dépenses sensibles par rapport aux prévisions devaient se produire, le Conseil fédéral soumettra en temps utile aux Chambres fédérales des mesures correctrices dans l'intérêt de l'AVS.

La prestation de préretraite attribuée à chaque ayant droit est égale au montant de la différence entre les dépenses et les revenus. Partant de l'hypothèse que les postes constitutifs de l'une et de l'autre de ces rubriques devraient connaître une évolution plus ou moins symétrique, l'évolution des prix et des salaires ne devrait guère influencer sur les coûts. Seul le relèvement du montant maximal de la prestation de préretraite dans le sillage de l'adaptation des rentes de l'AVS est susceptible de générer des coûts supplémentaires là où des ayants droit bénéficiaient, antérieurement déjà, d'une prestation de préretraite.

S'agissant des coûts de la prestation de préretraite (valeur 2005), force est d'observer qu'ils reculeront légèrement pour se stabiliser aux alentours de 353 millions de francs par année, conformément au graphique suivant.

¹⁹ Les estimations se basent sur le scénario «Trend» de l'OFS et partent du principe que la réglementation entrera en vigueur au 1.1.2009.

Evolution des coûts de la prestation de préretraite



La prestation de préretraite étant conçue comme une prestation de besoin, non contributive, son financement direct intervient exclusivement par le biais des ressources générales de la Confédération. Pour corollaire, la part de la contribution fédérale à l'AVS est réduite à concurrence des montants engagés pour la nouvelle prestation. En fin de compte, la prestation de préretraite va grever les comptes de l'AVS. Un mode de financement analogue existe aujourd'hui déjà en matière d'allocations pour impotent, conformément à l'art. 103 LAVS. Sans ce mode de financement particulier, le budget de la Confédération se verrait grevé, pour solde, de 2009 à 2020, de dépenses supplémentaires de plus de 300 millions de francs par an, qui n'auraient pas lieu d'être si la 11^e révision de l'AVS n'était pas adoptée. Ces dépenses représentent une charge à peine supportable pour les finances fédérales dans la perspective du budget de la Confédération et du frein aux dépenses imposé par la Constitution. Grâce à la réduction prévue et nécessaire de la contribution de la Confédération à l'AVS, qui permet de compenser intégralement les coûts de la Confédération au titre de la prestation de préretraite, la Confédération sera déchargée de son obligation de contribuer aux dépenses de l'AVS avec la 11^e révision de l'AVS (env. 30 mio de francs par an).

3 Conséquences financières globales de la 11^e révision de l'AVS (1^{re} et 2^e partie)

3.1 Répercussions annuelles moyennes de 2009 à 2020

Le tableau 3.1-1 reproduit, pour chacun des points de la révision relatifs aux prestations et aux cotisations, l'ampleur des répercussions sous la forme de valeurs moyennes. Pour ce qui est de la 1^{re} partie de la révision, son entrée en vigueur est agréedée pour 2008, mais le relèvement de l'âge de la retraite des femmes ne prendra

effet qu'en 2009. Quant à la présente 2^e partie de la révision, son entrée en vigueur est liée à la date à partir de laquelle la hausse de l'âge de la retraite des femmes deviendra effective (cf. ch. 2.3).

Les effets transitoires de l'anticipation de la rente avec réduction actuarielle ne sont pas pris en considération, car cette mesure est neutre du point de vue financier à long terme. Les dépenses supportées durant la période d'anticipation sont en effet compensées par la réduction individuelle de la rente subie une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite. Les économies découlant de la modification du rythme d'adaptation lorsque le Fonds de compensation tombera en dessous du seuil de 70 % ne sont pas non plus indiquées, étant donné que leur importance dépendra avant tout de l'évolution des prix effective et des mesures prises dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS en vue de garantir l'équilibre financier de l'AVS dès 2011 (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 3.1.2, 3.1.4 et 4).

Répercussions financières de la 1^{re} et de la 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS (moyenne annuelle de 2009 à 2020)

Tableau 3.1-1

Montants en millions de francs, aux prix de 2005

	AVS	AI	PC	Total
Modification des dépenses				
<i>1^{re} partie</i>				
Uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans (dès 2009)	-558	86	-10	-482
Amélioration des rentes par la prise en compte des cotisations versées après la retraite	26		-1	25
<i>2^e partie</i>				
Prestation de préretraite			353	353
Total modification des dépenses	-532	86	342	-104
Modification des recettes				
<i>1^{re} partie</i>				
Suppression de la franchise pour les rentiers actifs	153	26		179
Cotisations supplémentaires inhérentes au relèvement de l'âge de la retraite	33	6		39
<i>2^e partie</i>				
Contribution fédérale à la prestation de préretraite	-353		353	0
Perte de cotisations inhérente à la prestation de préretraite	-24	-4		-28
Total modification des recettes	-191	28	353	190
Total de la modification (amélioration annuelle)	341	-58	11	294

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

La 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS produit une amélioration de l'AVS de 718 millions de francs en moyenne par année (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 4.1). Avec la diminution des recettes inhérente à l'introduction de la prestation de préretraite (diminution de 353 mio de francs de la contribution de la Confédération pour compenser le préfinancement de la prestation de préretraite par le biais des finances fédérales et perte de 24 mio de francs sur les cotisations à l'AVS), cette amélioration tombe à 341 millions de francs en moyenne. Globalement, l'amélioration moyenne des comptes de l'AVS/AI et des PC entraînée par la 1^{re} et la 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS s'élève donc à 294 millions de francs par an. Les comptes d'exploitation des trois assurances en cause sont donc déchargés de 220 millions de francs et les pouvoirs publics de 74 millions de francs.

3.2 Répercussions avec effets transitoires

Si l'on ne considère que les effets de la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS, la diminution annuelle moyenne des dépenses s'élève à 312 millions de francs (tableau 3.2-1, colonne 1; cf. aussi ch. 4.2 du premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]). Par l'introduction de la prestation de préretraite, le nombre de personnes qui anticipent leur rente de vieillesse de l'AVS diminue du fait qu'un certain nombre d'entre elles remplissent les conditions d'octroi de cette nouvelle prestation. Cela se traduit par une légère diminution des coûts pour l'anticipation de la rente de vieillesse dans l'AVS et par conséquent par une réduction plus prononcée des dépenses (colonne 3).

Les recettes supplémentaires induites par la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS atteignent en moyenne 140 millions de francs par an (colonne 4 et ch. 4.2 du premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version]).

La prestation de préretraite, bien qu'intégrée dans la législation sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, est financée exclusivement par la Confédération. Afin d'éviter que cette nouvelle prestation n'alourdisse le budget fédéral, la contribution de la Confédération à l'AVS est réduite en conséquence, soit en moyenne de 353 millions de francs par an (colonne 5). Comme les bénéficiaires d'une prestation de préretraite n'exercent en règle générale plus d'activité lucrative, ils acquittent des cotisations à l'AVS/AI/APG uniquement en tant que non-actifs. Il s'ensuit une perte moyenne sur les cotisations de 24 millions de francs par année pour l'AVS (colonne 6), de 4 millions de francs pour l'AI et de 1 million de francs pour les APG. La 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS génère des pertes de recettes de l'ordre de 377 millions de francs. Au cumul des deux parties de la révision, les dépenses diminuent en moyenne de 328 millions de francs (colonne 3) et les recettes de 237 millions de francs (colonne 8).

Répercussions sur l'AVS de la 1^{re} et de la 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS
Montants en millions de francs, aux prix de 2005

Année	Modification des dépenses			Modification des recettes				
	1 ^{re} partie	2 ^e partie	1 ^{re} et 2 ^e partie	1 ^{re} partie	2 ^e partie (prestation de préretraite)			1 ^{re} et 2 ^e partie
					Contribution Confédération	Cotisations	Total	
1	2	3 = 1+2	4	5	6	7 = 5+6	8 = 4+7	
2009	-79	-10	-89	120	-188	-12	-200	-80
2010	-183	-18	-201	128	-406	-17	-423	-295
2011	-174	-25	-199	121	-400	-22	-422	-301
2012	-220	-25	-245	122	-387	-25	-412	-290
2013	-229	-25	-254	129	-375	-24	-399	-270
2014	-270	-23	-293	133	-372	-25	-397	-264
2015	-305	-19	-324	141	-357	-25	-382	-241
2016	-366	-15	-381	149	-355	-26	-381	-232
2017	-477	-10	-487	155	-350	-26	-376	-221
2018	-466	-9	-475	159	-350	-26	-376	-217
2019	-478	-6	-484	159	-350	-28	-378	-219
2020	-491	-5	-496	159	-350	-29	-379	-220
Moyenne 2009-2020	-312	-16	-328	140	-353	-24	-377	-237

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

La 11^e révision de l'AVS prise dans son ensemble (1^{re} et 2^e partie) soulage le compte d'exploitation de l'AVS de 25 millions de francs par année en moyenne, et les pouvoirs publics de 66 millions de francs, vu que les pouvoirs publics participent à raison de 20 % à la réduction des dépenses, qui se chiffre à 328 millions de francs, et considérant également la perte de recettes de 237 millions de francs. En revanche, les économies résultant de la modification du rythme de l'adaptation des rentes de l'AVS ne sont pas prises en compte.

4 Appréciation des budgets de l'AVS

Les tableaux des annexes 2 à 4 font état des budgets de l'AVS dans différentes hypothèses: le tableau de l'annexe 2 reflète le budget de l'AVS compte tenu du régime en vigueur. Le tableau de l'annexe 3 fait état du budget de l'AVS en cas d'acceptation de la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS et le tableau de l'annexe 4 montre le budget tel qu'il se présentera si tant la 1^{re} que la 2^e partie de la 11^e révision sont acceptées. Comme mentionné au ch. 3.2, l'ensemble de la 11^e révision de l'AVS soulage le compte annuel d'exploitation de l'AVS en

moyenne de 25 millions de francs. Sans l'introduction de la prestation de préretraite, l'état du compte de capital au budget pour l'année 2020 s'élève à quelque 2,5 milliards de francs (cf. tableau de l'annexe 3). Avec la prestation de préretraite, ce compte diminue d'environ 5 milliards de francs pour s'établir à moins 2,5 milliards de francs (cf. tableau de l'annexe 4).

Le tableau 4-1 montre l'état du Fonds de compensation en pour-cent des dépenses selon le scénario choisi, en considérant la première partie de la 11^e révision de l'AVS ainsi que, ensemble, la première et la seconde partie de cette révision. Avec l'introduction de la prestation de préretraite, le niveau du Fonds s'abaisse généralement davantage, car la Confédération réduit sa contribution à l'assurance pour financer cette prestation. Dans le scénario de base et dans le scénario «croissance réelle des salaires faibles», le niveau du Fonds diminue indépendamment de l'introduction de la prestation de préretraite après l'adaptation des rentes de 2011, et tombe à moins de 70 %, de sorte que les rentes ne pourront être majorées qu'au moment où le renchérissement atteindra 4 % à compter de la dernière adaptation. En suivant le scénario «croissance économique plus forte» et en tenant compte de la prestation de préretraite, le Fonds atteindra un niveau de 71,5 % en 2012, soit juste au-dessus de 70 %, de sorte qu'une adaptation pourra encore avoir lieu selon la règle de périodicité de deux ans, comme ce serait le cas sans la 2^e partie de la révision. Toutefois, même avec ce scénario, le Fonds finit par tomber à moins de 70 %. Avec le scénario de base et dans le scénario «croissance réelle des salaires faible», le Fonds tombe en 2014 sous le seuil requis de 45 % et en 2016 avec le scénario «croissance économique plus forte». Après ces dates, il ne sera donc plus possible d'adapter les prestations. Malgré ces mesures décisives, la prestation de préretraite implique dans le scénario de base et dans le scénario «croissance réelle des salaires faible» un épuisement du Fonds respectivement en 2019 et 2017, soit une année plus tôt qu'en l'absence de cette prestation. La prestation de préretraite conduit à un passage du niveau du Fonds de 37 à 25 % des dépenses annuelles avec le scénario «croissance économique plus forte».

Niveau du Fonds de compensation en pour-cent des dépenses selon le scénario

année	scénario de base		croissance réelle des salaires faible		croissance économique plus forte	
	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} partie	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} et 2 ^e partie	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} partie	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} et 2 ^e partie	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} partie	11 ^e rév. de l'AVS, 1 ^{re} et 2 ^e partie
2005	87,2	87,2	87,4	87,4	88,3	88,3
2006	88,5	88,5	88,8	88,8	91,2	91,2
2007	84,6	84,6	84,8	84,8	88,7	88,7
2008	83,6	83,6	83,5	83,5	89,9	89,9
2009	76,5	76,0	75,9	75,3	83,8	83,3
2010	74,3	72,6	72,7	71,0	84,1	82,4
2011	65,2	62,4	63,6	60,8	77,3	74,6
2012	60,1	56,1	57,4	53,4	75,4	71,5
2013	55,5	50,4	51,4	46,2	66,8	62,0
2014	42,6	36,8	37,4	31,5	63,2	57,3
2015	34,3	27,4	27,2	20,2	61,0	54,0
2016	27,0	18,9	17,5	9,3	49,5	42,0
2017	20,6	11,3	8,3	-1,0	44,3	35,7
2018	15,1	4,6	-0,4	-11,1	40,5	30,7
2019	10,5	-1,3	-8,8	-20,7	38,1	27,1
2020	6,6	-6,5	-16,9	-30,1	37,3	25,1

5 Partie spéciale: commentaire des différents articles**5.1 Modifications de la LPC***Art. 1, al. 1*

La prestation de préretraite est réglemantée dans un nouveau chapitre particulier de la loi. Nonobstant, à l'instar des autres prestations individuelles prévues par la LPC, elle doit être soumise à la LPGA, ce qui nécessite une adaptation de l'art. 1, al. 1. Ce faisant, les questions inhérentes à la restitution de prestations de préretraite indûment versées, à l'obligation d'annoncer (art. 31 LPGA), ainsi qu'aux procédures d'opposition et de recours, sont elles aussi résolues.

*Titre précédant l'art. 9c***1b. Prestation de préretraite**

Au sein de la LPC, les prestations de préretraite ne sont pas seulement réglemantées sous la forme d'une prestation sui generis, mais font également l'objet d'un chapitre spécifique, du fait notamment de leur mode de financement différent de celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Au chapitre des prestations complémen-

taires, le financement incombe en priorité aux cantons, qui continueront d'être sollicités de manière conséquente à cet effet après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière (RPT). Pour sa part, la prestation de préretraite ne grèvera d'aucune manière les finances cantonales (cf. commentaire ad art. 103 LAVS et 9i LPC).

Art. 9c Droit à la prestation de préretraite

Vu la nature de la prestation de préretraite (prestation de besoin), les exigences du domicile et de la résidence habituelle en Suisse (art. 13 LPGA) doivent être satisfaites non seulement au moment du dépôt de la demande, mais également durant toute la durée de perception de la prestation. Cette réserve ne vaut toutefois que pour les ressortissants d'Etats qui ne font pas partie de l'espace UE/AELE, dans la mesure où la clause de domicile ne s'applique pas aux ressortissants de l'UE/AELE (cf. commentaire ad let. b).

Let. a

La prestation de préretraite ne peut être demandée qu'à partir de l'accomplissement de la 62^e année, soit à partir de l'âge qui autoriserait également l'anticipation d'une rente entière de vieillesse de l'AVS (cf. ch. 2.1).

Let. b

Pour pouvoir bénéficier d'une prestation de préretraite, il faut avoir été assujéti à l'AVS sans interruption pendant les 20 ans qui précèdent immédiatement le dépôt de la demande, soit en principe avoir été domicilié en Suisse ou y avoir poursuivi l'exercice d'une activité lucrative (art. 1a LAVS) ou alors avoir été affilié à l'assurance facultative (art. 2 LAVS). Par cette exigence, on évite, dans la plupart des cas, qu'une personne ne puisse faire valoir le droit depuis l'étranger et l'on exclut l'octroi de la prestation à des personnes qui n'ont qu'un lien ténu avec le système d'assurances sociales suisse.

Lors de l'entrée en vigueur de la prestation de préretraite, la coordination en matière de sécurité sociale instaurée par l'Accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part, sur la libre circulation des personnes sera selon toute vraisemblance régie par le nouveau règlement (CE) n° 883/2004²⁰ au lieu de l'actuel règlement (CEE) n° 1408/71²¹. Ce nouveau texte vise expressément les prestations de préretraite et prévoit leur exportation. Toutefois une période minimale d'assurance préalable peut être exigée, pour laquelle les périodes d'assurance et de cotisations accomplies à l'étranger ne doivent pas être prises en compte. C'est pourquoi on a introduit l'exigence d'une durée minimale d'assurance de vingt ans immédiatement avant la demande de prestations. La prestation ne pourra ainsi être acquise qu'après une longue période d'assujétissement à l'AVS suisse. La prestation acquise pourra cependant ensuite être emportée dans un Etat de l'UE/AELE (cf. aussi le ch. 8.2.3).

Dans la mesure où, pour être assujéti à l'AVS obligatoire, il suffit d'exercer une activité lucrative en Suisse, les frontaliers peuvent aussi figurer au rang des bénéficiaires potentiels de la nouvelle prestation. Du moment que la durée d'assurance minimale préalable peut également être accomplie moyennant des périodes d'affilia-

²⁰ Journal officiel de l'Union européenne n° L 200 du 7.6.2004, p. 1

²¹ RS 0.831.109.268.1

tion à l'assurance facultative, les Suisses à l'étranger ne seront pas non plus exclus à priori du cercle des bénéficiaires de la prestation de préretraite²².

Let. c

Les prestations de préretraite ne sont accordées qu'aux personnes qui vivent dans une situation économique modeste, ce qui est le cas lorsqu'elles ne sont pas en mesure, nonobstant leurs revenus ou leur fortune, de couvrir les dépenses reconnues. Dans le cadre de la prestation de préretraite, la notion de situation économique modeste est toutefois plus large que celle qui prévaut dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Let. d

La personne qui bénéficie déjà d'une prestation complémentaire à l'AVS/AI ne saurait simultanément prétendre l'octroi d'une prestation de préretraite. Elle ne peut donc solliciter cette prestation en sus de sa PC, ni faire valoir le remboursement de frais de maladie et d'invalidité au sens de l'art. 3, al. 1, let. b, LPC en sus de sa prestation de préretraite.

Art. 9d Calcul et montant de la prestation de préretraite

Al. 1

Comme dans les PC, le montant de la prestation de préretraite est le résultat d'une comparaison entre les dépenses reconnues (nécessaires) et les revenus déterminants, étant entendu que les dépenses reconnues et les revenus déterminants des conjoints faisant ménage commun doivent être additionnés afin d'éviter qu'une personne à revenus modestes ne vienne à bénéficier d'une prestation de préretraite quand bien même son conjoint jouirait d'une situation financière confortable. Si le calcul comparatif opéré aboutit à un excédent de dépenses, la différence est comblée par la prestation de préretraite. Son montant est toutefois limité et ne permet pas toujours de compenser l'intégralité de la différence. En effet, le plafond varie selon qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'un couple. Pour un couple, il est une fois et demie plus élevé que pour une personne seule, respectant en cela un indice multiplicateur déjà déterminant au sein de l'AVS (art. 35 LAVS) ou des PC (montant destiné à la couverture des besoins vitaux, art. 3b, al. 1, let. a, LPC). Le montant maximal de la prestation de préretraite est limité à deux fois et demie le montant maximal destiné à la couverture des besoins vitaux en matière de PC, à savoir – valeur 2005 – 44 100 francs par année pour les personnes seules et 66 150 francs par année pour les couples. Un octroi potentiel de tels montants devrait être en mesure de mettre à l'abri du besoin financier même des citoyens dont la prestation de préretraite constituerait l'unique source de revenu. A titre comparatif, le montant maximal prévu par le régime des PC s'élève, tant pour les personnes seules que pour les couples, à 51 600 francs²³ (quadruple du montant annuel minimum de la rente simple de vieillesse de l'AVS).

²² Cf. aussi pour plus de détails, l'art. 1a, al. 1, let. c, et al. 2 et 3, LAVS et l'art. 2, al. 1, LAVS.

²³ Montant auquel vient s'ajouter le montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins (cf. art. 26a OPC).

Al. 2

Comme dans les PC, les dépenses reconnues et les revenus déterminants des conjoints faisant ménage commun doivent être additionnés. Le cas échéant, les revenus des enfants mineurs, ou des enfants encore en formation âgés de moins de 25 ans, seront pris en compte. Ce mode de faire permet de calquer la prestation de préretraite au plus près des réalités du budget familial et, dans le même temps, d'éviter l'octroi d'une prestation de préretraite à une personne sans ressources propres (ou avec des ressources très modestes) dont le conjoint – notamment – jouirait d'une situation financière confortable.

Al. 3

S'agissant des enfants dont les revenus déterminants sont supérieurs aux dépenses reconnues, le calcul n'en tient pas compte pour éviter qu'ils ne viennent réduire ou supprimer le droit à la prestation des ayants droit.

Al. 4

Let. a: Pour les couples, les montants destinés à la couverture des besoins vitaux et au paiement du loyer sont plus élevés que pour les personnes seules, indépendamment du fait que seul un des conjoints, ou les deux, puissent prétendre l'octroi d'une prestation de préretraite. Dans l'hypothèse où chacun des conjoints est susceptible d'y prétendre, la question est de savoir combien chacun d'eux va pouvoir toucher dans les limites du plafond fixé à l'al. 1, let. b, et de quelle manière la prestation de préretraite versée à l'un des conjoints sera prise en compte dans le calcul du montant de la prestation de l'autre conjoint. Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les réglementations y relatives.

Let. b: les ayants droit aux prestations de préretraite, qui n'ont donc pas encore atteint l'âge AVS ordinaire, ne devraient guère se recruter auprès des personnes vivant dans un hôpital ou dans un home, raison pour laquelle on s'abstient de prévoir dans la loi des règles de calcul spécifiques à cet effet. C'est donc à l'ordonnance qu'il appartiendra de prévoir les dispositions correspondantes, pour lesquelles on s'appuiera dans la mesure du possible sur la réglementation existante en matière de calcul des PC pour pensionnaires de home (art. 3a, al. 5, LPC).

Let. c: dans le domaine des prestations complémentaires, la compétence de déterminer la période de référence pour calculer la somme des revenus déterminants et des dépenses reconnues a été déléguée au Conseil fédéral. Il devrait en aller de même en ce qui concerne la prestation de préretraite. En matière de PC, en règle générale, il est tenu compte des revenus obtenus au cours de l'année civile précédente, sous réserve des rentes, pensions et autres prestations périodiques. S'agissant des dépenses, on tient compte des dépenses de l'année courante. S'il est rendu vraisemblable que des revenus ayant servi de base de calcul subiront des modifications notables, ce sont les revenus déterminants probables, convertis en revenu annuel, qui seront déterminants. Au niveau de l'ordonnance, ces principes seraient repris aussi pour la prestation de préretraite.

Let. d à g: cette délégation de compétences au Conseil fédéral reprend celle prévue en matière de prestations complémentaires.

Al. 5

Au contraire des rentes de l'AVS/AI qui sont calculées mensuellement, la prestation de préretraite est calculée annuellement sur le modèle des PC, et versée mensuellement, conformément aux règles de la LPGA relatives au paiement des prestations périodiques en espèces (art. 19 LPGA).

Art. 9e Dépenses reconnues

Pour l'essentiel, le calcul de la prestation de préretraite obéit aux mêmes règles que celles en vigueur dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI. A une exception près, les dépenses reconnues se recoupent par conséquent avec celles dudit régime. L'exception en cause, ce sont les «dépenses supplémentaires» destinées à abaisser sensiblement le seuil d'entrée dans le système. En d'autres termes, on devient plus facilement bénéficiaire d'une prestation de préretraite que d'une PC. Les dépenses reconnues sont en particulier les suivantes:

- Un montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux de 17 640 francs par année pour les personnes seules et de 26 460 francs par année pour les couples, ce qui correspond aux montants maximaux prévus par le régime des prestations complémentaires.
- Un montant de 8000 francs pour les personnes seules et de 12 000 francs pour les couples à titre de dépenses supplémentaires. Le régime des prestations complémentaires ignore cette dépense supplémentaire, qui intervient toutefois dans le cadre de l'application de l'art. 5 OPGA pour la question de savoir si oui ou non la restitution de prestations d'assurances sociales indûment versées peut être exigée.
- Le loyer (frais accessoires inclus) jusqu'à concurrence d'un montant de 13 200 francs par année pour les personnes seules et de 15 000 francs par année pour les couples, ce qui correspond aux montants maximaux prévus par le régime des prestations complémentaires.
- En présence d'un revenu d'une activité lucrative (p. ex. revenu résiduel de l'ayant droit ou revenu du conjoint), les frais d'obtention du revenu.
- Un montant forfaitaire annuel pour les primes d'assurance-maladie qui, comme dans les PC, correspond au montant de la prime moyenne du lieu de domicile de l'ayant droit²⁴.
- Hormis le forfait pour les primes d'assurance-maladie, les cotisations dues aux autres assurances sociales (AVS/AI/APG, le cas échéant AC/LPP/AA). Les bénéficiaires de prestations de préretraite sont soumis à l'obligation générale de cotiser de l'AVS/AI/APG et les cotisations dues interviennent également dans le calcul de la prestation. Cette obligation vaut également pour les personnes non actives jusqu'à l'accomplissement de l'âge légal de la retraite. Les cotisations dues par celles-ci oscillent entre 425 et 10 100 francs par année. Elles sont déterminées sur la base de la fortune et du revenu sous forme de rente annuelle multiplié par 20. Pour les personnes mariées, elles se fondent sur la moitié de la fortune et du revenu sous forme

²⁴ Cf. l'ordonnance du DFI du 25 octobre 2005 relative aux primes moyennes cantonales en 2006 de l'assurance obligatoire des soins pour le calcul des prestations complémentaires; RS 831.309.1.

de rente du couple (cf. art. 10, al. 1, LAVS et art. 28 RAVS). Pour le conjoint sans activité lucrative, elles sont réputées payées si le conjoint poursuivant l'exercice d'une activité lucrative a versé des cotisations équivalant au moins au double de la cotisation minimale (art. 3, al. 3, LAVS; et message sur la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS, ch. 3.2.5). La notion de revenu obtenu sous forme de rente est très étendue. Aux termes de la jurisprudence, il suffit d'être en présence de composantes de revenu influant sur la situation sociale de la personne sans activité lucrative (ATF 125 V 234). Une exception prévaut toutefois pour les prestations propres de l'assurance (art. 28, al. 1, RAVS). Ainsi, tant les rentes de l'AVS et de l'AI que les prestations complémentaires à l'AVS/AI sont soustraites du calcul des cotisations au titre de revenu déterminant sous forme de rente. Il doit en aller de même avec la prestation de préretraite. Dès lors, faute d'autres revenus acquis sous forme de rentes, les cotisations se détermineront uniquement sur la base de la fortune. Le montant minimal dû à ce titre s'élèvera dans tous les cas (même si la fortune est inexistante ou de peu d'importance) à 425 francs par année²⁵.

- Pour les propriétaires d'immeuble, les frais d'entretien des bâtiments et les intérêts hypothécaires jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble.
- Les pensions alimentaires prévues en vertu du droit de la famille interviennent également au chapitre des dépenses reconnues lorsqu'elles sont effectivement versées.

Pour leur part, les impôts n'interviennent pas au chapitre des dépenses reconnues dans la mesure où ils sont censés être couverts par le montant forfaitaire destiné à la couverture des besoins vitaux. A l'égal des PC à l'AVS/AI, la prestation de préretraite est toutefois exonérée de l'impôt au sens de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)²⁶ et de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)²⁷.

Art. 9f Revenus déterminants

A une exception près, les revenus déterminants se recourent avec ceux du régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI:

Les revenus déterminants comprennent donc notamment:

- le produit de la fortune mobilière ou immobilière;
- un quinzième de la fortune nette dans la mesure où elle dépasse 25 000 francs pour les personnes seules et 40 000 francs pour les couples;

²⁵ Pour des personnes qui n'exercent pas durablement une activité lucrative à plein temps (notamment celles qui poursuivent une plus petite activité lucrative à temps partiel), c'est par le biais d'un calcul comparatif portant sur l'année civile que l'on décidera si elles doivent néanmoins être assujetties au paiement des cotisations en qualité de personnes non actives (cf. art. 28^{bis} RAVS).

²⁶ RS 642.11

²⁷ RS 642.14

- les rentes, pensions et autres prestations périodiques, y compris les rentes de l'AVS et de l'AI. En présence d'une rente AVS de l'ayant droit, il ne peut s'agir que d'une rente de survivant (cf. commentaire ad art. 9g). Une rente (anticipée) de vieillesse n'est prise en compte que si elle intervient dans les revenus du conjoint de l'ayant droit;
- les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille;
- les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative dans la mesure où elles dépassent le montant d'une franchise annuelle de 1000 francs pour les personnes seules et de 1500 francs pour les couples. On a délibérément renoncé à l'instauration d'une franchise plus élevée ou à une prise en compte partielle seulement du revenu de l'activité lucrative pour éviter tout effet pervers. En effet, à l'opposé de l'objectif visé par la prestation de préretraite, de telles mesures seraient plutôt incitatives à la poursuite de l'exercice d'une activité lucrative plus ou moins conséquente durant la période considérée. Dans le même temps, elles privilégieraient injustement les revenus du conjoint exerçant une activité lucrative, au risque d'ouvrir l'accès aux prestations de préretraite à des couples en situation financière aisée;
- les revenus et parts de fortune auxquels il a été renoncé.

A l'opposé du régime des PC, les prestations de la prévoyance professionnelle (rente, capital ou prestation de libre passage) ne sont appelées à intervenir dans le calcul qu'au-delà d'un montant défini par le Conseil fédéral, ceci pour ne pas contraindre les intéressés à anticiper l'octroi de modiques prestations de vieillesse LPP au risque de s'exposer à d'importantes réductions. On prévoit l'introduction d'une franchise qui équivaldrait à une rente mensuelle LPP de 800 à 1000 francs par mois. Etendre l'exception d'une prise en compte des prestations du 2^e pilier au-delà du seuil indiqué ne se justifie guère si l'on entend éviter que des bénéficiaires – sans nul autre revenu que la prestation de préretraite, mais avec un capital conséquent de la prévoyance professionnelle (régime obligatoire et extra-obligatoire) – ne soient mis en état de pouvoir thésauriser ce capital jusqu'à l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite sans le moindre souci d'une réduction de leur prestation de préretraite.

Art. 9g Naissance et extinction du droit à la prestation de préretraite

Le droit à des prestations de préretraite ne doit pas prendre naissance avec effet rétroactif, mais avec le dépôt de la demande au plus tôt. La prestation est en effet destinée à assurer l'entretien courant. Or le fait d'attendre avec le dépôt de la demande laisse entendre que la personne concernée disposait au préalable de moyens financiers suffisants à la couverture de ses besoins.

Des prestations de préretraite ne sauraient être versées à des personnes bénéficiant d'une rente (anticipée) de vieillesse de l'AVS ou d'une assurance-vieillesse obligatoire étrangère, raison pour laquelle le droit à une prestation de préretraite s'éteint avec l'octroi d'une telle rente de vieillesse. De manière générale, le droit prend fin au plus tard avec l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite dans l'AVS, peu importe que l'ayant droit soit alors en mesure de solliciter l'octroi d'une rente AVS ou non. Le cas échéant, l'octroi de PC pourra alors intervenir au sens de l'art. 2a LPC (PC pour personnes âgées).

Al. 1

Pour le dépôt et l'examen de la demande de prestation de préretraite, ainsi que pour la fixation et le versement de celle-ci, la compétence est attribuée aux organes qui sont compétents à cet égard en matière de prestations complémentaires à l'AVS/AI, à savoir aux organes PC des cantons (cf. art. 6 LPC), en raison de la longue et riche expérience qu'ils ont accumulée dans le domaine des prestations de besoin. Si la prestation de préretraite doit être versée à l'étranger, ce versement sera toutefois du ressort de la caisse suisse de compensation qui s'occupe aussi des paiements internationaux des prestations de l'AVS/AI. La compétence pour l'examen de la demande de prestation et la fixation de celle-ci reste cependant attribuée à l'organe PC cantonal.

Al. 2

Hormis le canton de Zurich, tous les cantons disposent d'un organe unique pour la mise en oeuvre du régime des prestations complémentaires. A l'exception de Bâle-Ville et de Genève, ce sont les caisses cantonales de compensation. Dans le canton de Zurich toutefois, cette compétence est déléguée aux communes. Afin de simplifier autant que possible l'application, ce genre de réglementation spéciale n'est pas prévue pour ce qui concerne la prestation de préretraite. Par conséquent, même dans un canton où plusieurs organes sont compétents en matière de prestations complémentaires, la mise en oeuvre de la prestation de préretraite ne doit incomber qu'à un seul organe, à savoir à la caisse cantonale de compensation.

Al. 3

Pour les personnes en Suisse, le domicile civil au moment du dépôt de la demande est déterminant pour la désignation de l'organe d'exécution compétent. Cette règle implique que l'organe compétent ne change pas en cas d'un transfert ultérieur du domicile dans un autre canton. Une telle solution est justifiée lorsqu'est en cause une prestation limitée dans le temps comme la prestation de préretraite qui ne peut être servie pour plus de trois ans (cf. commentaire ad art. 9c et 9g). Contrairement au régime des prestations complémentaires où les frais d'exécution sont à la charge exclusive des cantons (art. 32 OPC²⁸), les frais administratifs relatifs à la prestation de préretraite sont entièrement payés par la Confédération, respectivement par l'assurance (cf. commentaire ad art. 9i LPC et 103 LAVS). Cette réglementation n'implique donc aucune surcharge financière pour les cantons appelés à gérer un grand nombre de cas où, pendant la perception de la prestation, l'ayant droit transfère son domicile dans un autre canton.

Al. 4

Pour les personnes à l'étranger – dans la majorité des cas il s'agira d'anciens frontaliers, mais exceptionnellement peuvent être touchées également d'autres personnes assurées obligatoirement ou facultativement – est compétent l'organe du canton où a été exercée la dernière activité lucrative. Pour les cas très rares où une personne n'a jamais exercé une activité lucrative en Suisse, le Conseil fédéral pourra fixer la compétence par voie d'ordonnance.

Art. 9i Financement

Le financement de la prestation de préretraite et les frais administratifs afférents incombent entièrement à la Confédération. Celle-ci peut toutefois porter les dépenses y relatives en déduction de sa contribution aux dépenses de l'AVS (cf. commentaire ad art. 103 LAVS). L'introduction de la prestation de préretraite ne grève donc d'aucune manière les finances fédérales et n'entraîne pas non plus de charge supplémentaire pour les cantons. Les frais administratifs encourus par les organes d'exécution cantonaux sont par conséquent aussi remboursés par la Confédération. La compétence de régler ce remboursement est déléguée au Conseil fédéral.

Art. 9j Retrait de l'effet suspensif

La réglementation afférente au retrait de l'effet suspensif des oppositions et des recours (art. 9b) figure au chapitre 1a, relatif aux prestations complémentaires à l'AVS/AI, et n'est dès lors pas applicable aux prestations de préretraite du chapitre 1b. Pour être en mesure de retirer l'effet suspensif à une opposition ou à un recours dirigés contre la réduction ou la suppression d'une prestation de préretraite, cet article s'impose.

Art. 15b Registre des prestations complémentaires

A ce jour, la Centrale de compensation tient déjà un registre des rentes où sont enregistrées toutes les rentes et allocations pour impotent de l'AVS/AI. Ce procédé autorise en continu un contrôle de plausibilité des erreurs, qui permet notamment de détecter les doubles paiements éventuels. Comme ce registre mémorise également les bases de calcul de toutes les rentes de l'AVS/AI, il permet une conversion centralisée de celles-ci en cas d'adaptation des rentes ou de révisions légales.

En matière de prestations complémentaires (PC), hormis un registre des PC sans rente de l'AVS/AI entré en vigueur dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS (art. 32a OPC), il n'existe aucun registre centralisé au niveau suisse. Par conséquent, et faute de procédure d'annonce appropriée (modifications dans le droit à la rente pas prise en compte dans les PC, ou avec retard seulement, demande de restitution, etc.), les facteurs d'insécurité sont réels. Or, le système PC prend une importance toujours plus grande. On en veut notamment pour preuve le volet des prestations de préretraite de la nouvelle révision de l'AVS, qui, conformément au présent message, prévoit la mise en œuvre, au sein de la législation PC, d'un tel modèle calqué sur les PC. Par ailleurs, sous l'angle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) actuellement en cours, un nouvel art. constitutionnel (art. 112a) entend assigner à la Confédération une tâche – couverture des besoins vitaux – assumée jusqu'ici par les cantons. Au regard de ces développements et des aléas de la pratique actuelle, sans oublier la pertinence et l'importance de pouvoir disposer également en matière de PC de données d'ordre statistique centralisées, l'instauration d'un registre de PC s'impose.

5.2 Modification du droit en vigueur

5.2.1 Modification de la LAVS

Art. 103, al. 1, let. a

Le financement de la prestation de préretraite intervient au travers des fonds avancés chaque année par la Confédération. Ces moyens sont appelés à couvrir non seulement les coûts de la prestation de préretraite, mais également les frais administratifs correspondants. Ce faisant, la part de la contribution fédérale à l'AVS se réduit d'autant. La mise en œuvre de la nouvelle prestation ne doit en effet engendrer aucune charge financière supplémentaire à la Confédération.

5.2.2 Modification de la LACI

Art. 8, al. 1, let. d^{bis}

Le bénéficiaire d'une prestation de préretraite ne saurait faire valoir de droit à une indemnité de l'assurance-chômage. L'octroi d'une telle indemnité n'exclut toutefois pas le droit à une prestation de préretraite. Le versement conjoint des deux prestations peut donc entrer en ligne de compte, étant entendu que l'indemnité de chômage interviendra dans le calcul de la prestation de préretraite au chapitre des revenus déterminants et agira à la baisse sur le montant de celle-ci. Le droit à l'indemnité de chômage une fois épuisé, la prestation de préretraite est augmentée en conséquence. L'ouverture d'un nouveau délai-cadre pour l'obtention d'une indemnité de chômage n'est alors plus possible.

Les effets des modifications inhérentes à la prestation de préretraite et à l'anticipation de la demi-rente de vieillesse de l'AVS (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 5.2.7, commentaire ad art. 8, al. 1, let. d, LACI) auraient pu, sous l'angle de la technique législative, être traités ensemble. Comme la modification légale relative à la prestation de préretraite fait l'objet d'un message et d'un projet de loi distincts, les modifications correspondantes ont également été scindées afin de ne pas devoir procéder à des adaptations si le sort du projet sur la prestation de préretraite ne suit pas celui de la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La prestation de préretraite est intégrée dans le régime des PC et son financement est assuré exclusivement par la Confédération. En contrepartie, la contribution de la Confédération à l'AVS est réduite dans la même mesure afin qu'elle ne subisse aucune charge supplémentaire en raison de l'introduction de cette nouvelle prestation. La réduction de la contribution de la Confédération s'élève en moyenne à 353 millions de francs entre 2009 et 2020.

Abstraction faite des effets transitoires relatifs au nouveau régime de l'anticipation des rentes de vieillesse dans l'AVS, le budget de la Confédération est dégrèvé de 57 millions de francs par année en moyenne et les budgets des cantons de 17 millions de francs (cf. ch. 3.1). Si en revanche on intègre les effets transitoires de la nouvelle réglementation en matière d'anticipation de la rente dans l'AVS qui à longue échéance n'entraîne aucuns frais pour l'AVS, il y a lieu de ne pas perdre de vue les corrélations exposées ci-après.

L'introduction de la prestation de préretraite entraîne une réduction des coûts au chapitre de l'anticipation des rentes de vieillesse de l'AVS, de sorte que la réduction moyenne des dépenses s'accroît de 16 millions de francs par rapport à celle qui découle déjà de la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS. La 2^e partie de la révision conduit donc à un dégrèvement supplémentaire du budget de la Confédération, tout comme des cantons. Ainsi, la diminution de la contribution de la Confédération à l'AVS passe de 51 à 54 millions de francs et celle des cantons de 11 à 12 millions de francs. En outre, les personnes qui remplissent simultanément les conditions pour toucher une rente de vieillesse anticipée de l'AVS et une prestation de préretraite opteront en général pour la prestation de préretraite qui leur est plus favorable. Cela étant, la 2^e partie de la 11^e révision de l'AVS accroît également la réduction des dépenses du régime des prestations complémentaires. Cet allègement supplémentaire est de 4 millions de francs pour la Confédération et de 15 millions de francs pour les cantons.

Tableau 6.1-1

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

Montants en millions de francs, aux prix de 2005

	AVS	AI	PC	Total
<i>Confédération</i>				
– 11 ^e révision de l'AVS, 1 ^{re} partie	–51	32	–2	–21
– 11 ^e révision de l'AVS, 2 ^e partie	–3	0	–4	–7
– 11 ^e révision de l'AVS, 1 ^{re} et 2 ^e partie	–54	32	–6	–28
<i>Cantons</i>				
– 11 ^e révision de l'AVS, 1 ^{re} partie	–11	11	–6	–6
– 11 ^e révision de l'AVS, 2 ^e partie	–1	0	–15	–16
– 11 ^e révision de l'AVS, 1 ^{re} et 2 ^e partie	–12	11	–21	–22

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

6.2 Conséquences pour les autres branches d'assurances sociales et l'aide sociale

Les dépenses de l'assurance-chômage vont tendanciellement diminuer en raison de l'introduction de la prestation de préretraite. En effet, les bénéficiaires de cette prestation ne pourront en principe pas prétendre à des indemnités de l'assurance-chômage, soit qu'ils étaient déjà retirés de la vie active avant leur prise de retraite,

soit qu'ils seront exclus du droit aux indemnités (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 5.2.7, commentaire de l'art. 13 LACI).

La prévoyance professionnelle ne subira pas de répercussions du fait de la nouvelle prestation de préretraite, dont les bénéficiaires pourront comme aujourd'hui soit anticiper leur 2^e pilier avec les réductions réglementaires ou alors attendre l'âge légal de la retraite en supportant eux-mêmes la baisse des prestations qui découlent du fait qu'ils cessent d'être soumis au régime de la prévoyance-vieillesse lorsqu'ils abandonnent leur activité.

Pour ce qui est du régime des PC, nous renvoyons au ch. 6.1.

La prestation de préretraite ne devrait en principe pas avoir de répercussions sur l'AI (cf. ch. 6.1), vu qu'un bénéficiaire d'une rente AI (partielle) peut compléter cette rente par la nouvelle prestation (cf. ch. 2.2.1). Toutefois, il ne peut être exclu d'emblée que dans des cas isolés une personne renonce à faire valoir son droit à une rente de l'AI et se contente de demander l'octroi de la prestation de préretraite.

Les dépenses de l'aide sociale ne devraient pas varier du fait de l'introduction de la prestation de préretraite. En effet, les conditions économiques des bénéficiaires de l'aide sociale sont si précaires qu'ils remplissent déjà les conditions d'octroi de PC en complément à une rente de vieillesse anticipée de l'AVS. Par conséquent, lorsqu'ils atteignent l'âge de la préretraite, ils cessent de relever de l'aide sociale, même si la nouvelle prestation n'était pas introduite.

6.3 Conséquences économiques

Les mesures proposées dans la 1^{re} partie de la 11^e révision de l'AVS agissent très modérément sur l'offre de travail (cf. premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], ch. 6.3), car celles qui étoffent quelque peu l'offre de travail sont compensées par d'autres qui la réduisent. Il n'existe pas d'instrument pour mesurer les effets du dispositif de préretraite sur le marché du travail. Cette lacune doit cependant être relativisée, car l'incitation à poursuivre ou à cesser une activité dépend de multiples facteurs (conjoncture nationale et internationale, état du marché du travail, niveau des rémunérations, dispositions psychologiques des intéressés, etc.) dont l'influence est malaisée à déterminer d'une part et, d'autre part, car la prestation de préretraite ne concernera qu'un nombre limité de personnes, de sorte que son adoption ne peut guère modifier à elle seule la situation du marché du travail.

6.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes

La prestation de préretraite est conçue de manière neutre. Elle ne crée de ce fait aucune discrimination au détriment des femmes ou des hommes.

6.5 Frein aux dépenses

La norme de financement de l'art. 9i LPC tombe sous le champ d'application de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

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

A part ceux décrits au chap. 6.1, l'introduction de la prestation de préretraite n'aura que peu d'effets pour la Confédération, y compris dans le domaine de l'informatique. L'introduction de la prestation de préretraite exigera cependant des efforts particuliers des organes d'exécution, soit des organes PC. Il s'agira non seulement d'adapter les programmes informatiques, mais également d'engager du personnel supplémentaire. Les organes PC verront donc augmenter leurs frais administratifs. Cette augmentation n'est cependant pas à leur charge puisque elle sera couverte par la Confédération, respectivement l'assurance (cf. ch. 2.4).

6.7 Relation avec la RPT

Le désenchevêtrement des tâches prévu par la RPT n'est pas touché directement par la prestation de préretraite, car cette nouvelle prestation est placée sous la responsabilité financière de la Confédération.

7 Liens avec le programme de la législature

Le programme de la législature 2003 à 2007 fait figurer parmi les grandes lignes un message concernant la 12^e révision de l'AVS²⁹. Lors de la votation populaire du 16 mai 2004, un premier projet de 11^e révision de l'AVS a été rejeté³⁰. Grâce aux présentes propositions et à celles présentées simultanément dans le premier message sur la 11^e révision de l'AVS [nouvelle version], les objectifs du projet rejeté de 11^e révision de l'AVS et ceux annoncés dans la 12^e révision de l'AVS seront partiellement atteints. La 12^e révision de l'AVS viserait à garantir le financement de l'AVS jusqu'en 2025. A cette fin, l'âge de la retraite devrait être reculé de manière progressive. En outre, l'assouplissement de l'âge de la retraite devrait être instauré à des conditions acceptables. Le projet devrait également proposer de changer les modalités d'adaptation des rentes à l'évolution économique. De nouvelles sources de financement seront étudiées et la coordination entre les prestations du 1^{er} et du 2^e piliers sera garantie.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 112 Cst., sur lequel sont fondées les prestations complémentaires à l'AVS/AI, n'aurait pas constitué une base constitutionnelle suffisante pour la prestation de préretraite. Cette dernière repose en effet sur le nouvel art. 112c, al. 2, Cst., introduit dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, qui prévoit que la Confédération soutient les efforts déployés à l'échelle nationale en faveur des personnes âgées et qu'elle peut à cette fin recourir aux ressources financières de l'AVS. Certes, la

²⁹ FF 2004 1062 1085

³⁰ FF 2004 3727

disposition n'est pas encore en vigueur à l'heure actuelle, mais elle le sera d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle prestation (cf. ch. 2.3).

Pour ce qui concerne l'introduction d'un registre central des prestations fondées sur la LPC, l'art. 112 Cst. représente la base constitutionnelle adéquate.

8.2 Relation avec le droit international

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

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) de 1966 est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992³¹. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. En outre, chaque Etat partie au Pacte s'engage à garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans aucune discrimination (art. 2, par. 2). L'ensemble des aspects que traite la présente révision est compatible avec les exigences du Pacte.

8.2.2 Les instruments de l'Organisation internationale du Travail

La convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants de 1967 a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977³². La partie III porte sur les prestations de vieillesse. La prestation de préretraite qu'il est prévu d'introduire en Suisse n'entrerait pas dans le champ d'application matériel de la partie III de la convention n° 128.

8.2.3 Le droit de la Communauté européenne

La coordination des régimes de sécurité sociale est une condition indispensable à la libre circulation des personnes. C'est pourquoi, conformément à l'Annexe II de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes³³, la Suisse applique les règlements (CEE) n° 1408/71³⁴ et n° 574/72³⁵. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur le territoire communautaire. Le droit communautaire ne prévoyant pas l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, les Etats membres conservent la faculté de déterminer la conception de leur système de sécurité sociale.

³¹ RO 1993 724; RS 0.103.1

³² RO 1978 1491; RS 0.831.105

³³ RS 0.142.112.681

³⁴ RS 0.831.109.268.1

³⁵ RS 0.831.109.268.11

Le droit communautaire de coordination est déterminant en ce qui concerne l'ouverture du droit à la prestation de préretraite et l'exportation de celle-ci. La question de savoir si une prestation entre dans le champ d'application matériel des règles communautaires de coordination dépend des caractéristiques principales de la prestation (en particulier son but et les conditions d'octroi).

Le règlement de coordination applicable actuellement est le règlement (CEE) n° 1408/71. Les «prestations de préretraite» ne sont pas expressément mentionnées dans son champ d'application matériel; elles n'y sont dès lors pas définies non plus. Comme la prestation de préretraite qu'il est prévu d'introduire en Suisse ne peut vraisemblablement pas être classée parmi l'une des prestations mentionnées dans le règlement (CEE) n° 1408/71 (par ex. les prestations en cas de vieillesse), elle n'entre pas dans le champ d'application du règlement et l'obligation d'exporter qui en découle ne s'applique donc pas.

Toutefois, lorsque la prestation de préretraite entrera en vigueur, la situation juridique sera selon toute vraisemblance différente. Dès 2008, le règlement (CEE) n° 1408/71 sera probablement remplacé au sein de la Communauté européenne par le règlement (CE) n° 883/2004³⁶. Ce dernier mentionne expressément les «prestations de préretraite», mais uniquement pour les salariés. Ce règlement sera également applicable à la Suisse, car la coordination en matière de sécurité sociale ne peut fonctionner que si tous les Etats participants appliquent les mêmes dispositions. La reprise de ce règlement dans l'annexe II de l'Accord sur la libre circulation des personnes implique toutefois une approbation du côté suisse ainsi qu'une décision du Comité mixte institué par l'accord (cf. art. 18, dernière phrase de l'Accord sur la libre circulation des personnes).

Selon la définition du règlement (CE) n° 883/2004, les prestations de préretraite désignent les prestations servies à partir d'un âge déterminé au travailleur qui a réduit, cessé ou suspendu ses activités professionnelles jusqu'à l'âge auquel il peut être admis à la pension de vieillesse ou à la pension de retraite anticipée. Le bénéficiaire de cette prestation n'est pas subordonné à la condition de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat compétent. Les prestations de chômage ou les prestations anticipées de vieillesse ne tombent pas dans cette catégorie.

Le règlement (CE) n°883/2004 est entré en vigueur au sein de l'UE le 20 mai 2004. Il ne sera toutefois applicable que lorsque ses dispositions d'exécution auront été acceptées. Pour autant que l'on puisse en juger actuellement et ce du fait du manque d'expérience, la prestation de préretraite qu'il est prévu d'introduire en Suisse devrait remplir ces conditions et entrer dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004. En effet, son but principal consiste à garantir une sécurité financière aux personnes qui ont cessé ou réduit leur activité lucrative mais qui n'ont pas encore atteint l'âge ordinaire de la retraite et qui renoncent à demander le versement anticipé de leur rente pour éviter la réduction de celle-ci. Elle sera dès lors servie pendant une durée limitée avant la perception de la rente de vieillesse.

Comme le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit le versement à l'étranger des prestations de préretraite, la prestation suisse devra être exportée, du moins pour les salariés.

³⁶ JO L 200 du 7.6.2004, p. 1.

Toutefois le projet prévoit une longue période minimale d'assurance ininterrompue dans l'AVS immédiatement avant la demande de la prestation, pour laquelle les périodes étrangères ne peuvent être prises en compte. Ainsi, la prestation de préretraite suisse pourra certes être emportée dans un pays de l'UE, mais elle ne pourra pas être acquise depuis l'étranger. Avec cette configuration, les frontaliers peuvent aussi prétendre à cette prestation.

Les explications ci-dessus valent par analogie pour les Etats de l'AELE sur la base de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), puisque cette convention contient les mêmes dispositions de coordination.

8.2.4 Les instruments du Conseil de l'Europe

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

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

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977³⁷. Notre pays a accepté la partie V relative aux prestations de vieillesse. La prestation de préretraite qu'il est prévu d'introduire en Suisse n'entretrait pas dans le champ d'application matériel de la partie V du Code.

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

8.3 Délégation de compétences législatives

La compétence d'édicter les normes réglementaires nécessaires à l'application de la prestation de préretraite sera déléguée au Conseil fédéral. Celui-ci pourra édicter des prescriptions dans les domaines du calcul de la prestation de préretraite (art. 9*d* LPC) et de la désignation de l'organe compétent pour traiter les demandes de prestations (art. 9*h*) et pour régler la procédure relative au remboursement des frais d'exécution aux organes d'application (art. 9*i*).

³⁷ RO 1978 1491

8.4

Forme de l'acte à adopter

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

Exemples de calcul: prestation de préretraite (PPr) et prestations complémentaires (PC)

1. Personne seule avec réduction de l'activité lucrative

X habite un 2 pièces dont le loyer s'élève à 900 francs brut par mois. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs.

PPr Arrivé à 62 ans, il entend partir à la retraite, en poursuivant toutefois une activité lucrative à temps partiel qui lui rapporte 21 087 francs net/an. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse de l'AVS. Il n'a aucune autre source de revenu et ne dispose d'aucune fortune.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière de l'AVS en poursuivant toutefois l'exercice de l'activité lucrative partielle susmentionnée. Sa rente de vieillesse anticipée s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux		
1 adulte	17 640	17 640
Prime moyenne ass.-mal.		
1 adulte	3 300	3 300
Loyer brut	10 800	10 800
Dépenses suppl	8 000	–
Total	39 740	31 740
Revenus déterminants		
Rev. activité lucrative	20 087 ³⁸	13 392 ³⁹
Rente AVS		15 936
Total	20 087	29 328
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ . revenus)	<i>19 653</i> ⁴⁰	<i>2 412</i>

Revenu global de l'assuré

PPr: Fr. 19 653.– (PPr) + Fr. 21 087.– (activité lucrative) = Fr. 40 740.–.

PC: Fr. 15 936.– (rente AVS) + Fr. 21 087.– (activité lucrative) + Fr. 2412.– (PC) = Fr. 39 435.–.

³⁸ Pour la prestation de préretraite, seule une franchise de Fr. 1000.– est portée en déduction du revenu net de l'activité lucrative pour les personnes seules, le reste étant intégralement pris en compte.

³⁹ Dans les PC, après déduction de la franchise de Fr. 1000.– pour les personnes seules, le solde du revenu net de l'activité lucrative est pris en compte à raison des 2/3.

⁴⁰ Limite maximale pour personnes seules: Fr. 44 100.–.

2. Personne seule sans activité lucrative

X habite un 2 pièces dont le loyer s'élève à 900 francs brut par mois. Il ne dispose d'aucune fortune. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs.

PPr Arrivé à 62 ans, X entend cesser toute activité lucrative. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse de l'AVS.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière de l'AVS. Réduite, celle-ci s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux		
1 adulte	17 640	17 640
Prime moyenne ass.-mal.		
1 adulte	3 300	3 300
Loyer brut	10 800	10 800
Dépenses suppl.	8 000	–
Cot. AVS/AI/APG (min.)	425	425
Total	40 165	32 165
Revenus déterminants		
Rente AVS	0	15 936
Total	0	15 936
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ . revenus)	<i>40 165</i>	<i>16 229</i>

Revenu global de l'assuré

PPr: Fr. 40 165.– (PPr)

PC: Fr. 15 936.– (rente AVS) + Fr. 16 229.– (PC) = Fr. 32 165.–.

3. Personne seule avec fortune

X possède un 2 pièces, d'une valeur fiscale de 200 000 francs et grevé d'hypothèques à concurrence de 120 000 francs. Les intérêts hypothécaires s'élèvent à 3600 francs par année, et les frais d'entretien de l'immeuble à 3000 francs. La valeur locative est de 13 000 francs. Il dispose en sus d'un capital de 50 000 francs, qui rapporte 700 francs d'intérêts/an. Il n'a aucune autre source de revenu. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs. Sans activité lucrative, il doit acquitter la cotisation AVS/AI/APG minimale de 425 francs/an.

PPr Arrivé à 62 ans, X entend cesser toute activité lucrative. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse de l'AVS.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière. Réduite, celle-ci s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux		
1 adulte	17 640	17 640
Prime moyenne ass.-mal.		
1 adulte	3 300	3 300
Intérêts hyp. + frais d'entretien immeuble	6 600	6 600
Loyer brut ⁴¹	(13 000 + 1680), max. 13 200	(13 000 + 1680), max. 13 200
Dépenses suppl	8 000	–
Cot. AVS/AI/APG (min.)	425	425
Total	49 165	41 165
Revenus déterminants		
Imputation fortune 1/15	2 000	2 000
Valeur locative	13 000	13 000
Intérêt fortune	700	700
Rente AVS		15 936
Total	15 700	31 636
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ revenues)	33 465	9 529

Revenu global de l'assuré

PPr: Fr. 33 465.– (PPr) + Fr. 700.– (intérêts) = Fr. 34 165.–.

PC: Fr. 15 936.– (rente AVS) + Fr. 9 529.– (PC) + Fr. 700.– (intérêts) = Fr. 26 165.–.

⁴¹ La dépense de loyer concerne aussi le propriétaire et équivaut à la valeur locative. S'agissant des frais accessoires, on y ajoute un montant forfaitaire de Fr. 1680.– (art. 16a, al. 3, OPC), les maxima de l'art. 5, al. 1, let. b, LPC devant être respectés.

4. Couple avec exercice d'une activité lucrative par l'épouse

X habite avec son épouse un 2 pièces dont le loyer s'élève à 900 francs brut par mois. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs par personne. L'épouse, âgée de 60 ans, exerce une activité lucrative pour un salaire annuel net de 24 218 francs. Le couple n'a aucune autre source de revenu et ne dispose d'aucune fortune. Les cotisations AVS/AI/APG de l'épouse étant supérieures au double de la cotisation minimale (art. 3, al. 3, LAVS), l'époux ne doit pas en verser.

PPr Arrivé à 62 ans, X entend cesser toute activité lucrative. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse de l'AVS.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière de l'AVS. Réduite, celle-ci s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux		
Couple	26 460	26 460
Prime moyenne ass.-mal.		
2 adultes	6 600	6 600
Loyer brut	10 800	10 800
Dépenses suppl.	12 000	–
Total	55 860	43 860
Revenus déterminants		
Rev. activité lucrative	22 718 ⁴²	15 145 ⁴³
Rente AVS		15 936
Total	22 718	31 081
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ . revenus)	<i>33 142</i> ⁴⁴	<i>12 779</i>

Revenu global du couple

PPr: Fr. 24 218.– (activité lucrative) + Fr. 33 142.– (PPr) = Fr. 57 360.–.

PC: Fr. 24 218.– (activité lucrative) + Fr. 15 936.– (rente AVS) = Fr. 40 154.–.

⁴² Pour la prestation de préretraite, seule une franchise de Fr. 1500.– est portée en déduction du revenu de l'activité lucrative pour les couples, le reste étant intégralement pris en compte.

⁴³ Dans les PC, après déduction de la franchise de Fr. 1500.– pour les couples, le solde du revenu de l'activité lucrative est pris en compte à raison des 2/3.

⁴⁴ Limite maximale pour couples: Fr. 66 150.–.

5. Couple sans activité lucrative

X habite un 2 pièces dont le loyer s'élève à 900 francs brut par mois. Son épouse, âgée de 60 ans, n'exerce aucune activité lucrative. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs par personne. Sans activité lucrative, chaque conjoint doit acquitter la cotisation AVS/AI/APG minimale de 425 francs/an. Le couple ne dispose d'aucune fortune.

PPr Arrivé à 62 ans, X entend cesser toute activité lucrative. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse de l'AVS.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière. Réduite, celle-ci s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux		
Couple	26 460	26 460
Prime moyenne ass.-mal. 2 adultes	6 600	6 600
Loyer brut	10 800	10 800
Dépenses suppl.	12 000	–
Cot. AVS/AI/APG (min.)	850	850
Total	56 710	44 710
Revenus déterminants		
Rente AVS		15 936
Total	0	15 936
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ . revenus)	<i>56 710</i>	<i>28 774</i>

Revenu global du couple

PPr: Fr. 56 710.– (PPr)

PC: Fr. 15 936.– (rente AVS) + Fr. 28 774.– (PC) = Fr. 44 710.–.

6. Couple avec fortune mais sans activité lucrative de l'épouse

X possède un 2 pièces, d'une valeur fiscale de 200 000 francs et grevé d'hypothèques à concurrence de 120 000 francs. Les intérêts hypothécaires s'élèvent à 3600 francs par année, et les frais d'entretien de l'immeuble à 3000 francs. La valeur locative du logement est de 13 000 francs. Il dispose en sus d'un capital de 50 000 francs, qui rapporte 700 francs d'intérêts/an. Le montant forfaitaire déterminant de l'assurance-maladie s'élève à 3300 francs par personne. Sans activité lucrative, chaque conjoint doit acquitter la cotisation AVS/AI/APG minimale de 425 francs/an, soit 850 francs au total. Le couple n'a aucune autre source de revenu.

PPr Arrivé à 62 ans, X entend cesser toute activité lucrative. Il n'anticipe pas sa rente de vieillesse.

PC Arrivé à 62 ans, X a décidé d'anticiper sa rente de vieillesse entière. Réduite, celle-ci s'élève à 1328 francs par mois.

Dépenses reconnues	PPr	PC
Besoins vitaux Couple	26 460	26 460
Prime moyenne ass.-mal. 2 adultes	6 600	6 600
Intérêts hyp. + frais d'entretien immeuble	6 600	6 600
Loyer brut	(13 000 + 1680), 14 680	(13 000 + 1680), 14 680
Dépenses suppl.	12 000	–
Cot. AVS/AI/APG (min.)	850	850
Total	67 190	55 190
Revenus déterminants		
Imputation fortune 1/15	1 000	1 000
Valeur locative	13 000	13 000
Intérêt fortune	700	700
Rente AVS		15 936
Total	14 700	30 636
<i>Montant annuel</i> (dépenses ./ revenues)	52 490	24 554

Revenu global du couple

PPr: Fr. 52 490.– (PPr) + Fr. 700.– (intérêts) = Fr. 53 190.–.

PC: Fr. 15 936.– (rente AVS) + Fr. 24 554.– (PC) + Fr. 700.– (intérêts) = Fr. 41 190.–.

Budget de l'AVS, régime en vigueur

Comptes 2004, scénario de base

Montants en millions de francs

Annexe 2

aux prix de 2005

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

Prévisions concernant l'évolution économique en %.

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

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

1) TVA avec part de la Confédération
I.1.1999: 1,0 point (proportionnel)

OFAS / 4.11.2005

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

Annexe 3

Comptes 2004, scénario de base

Montants en millions de francs

aux prix de 2005

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

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

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

1) TVA avec part de la Confédération
1.1.1999: 1,0 point (proportionnel)

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

OFAS / 4.11.2005

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

Comptes 2004, scénario de base

Montants en millions de francs

Annexe 4

aux prix de 2005

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

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

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

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

- 1) dès 2009: réduction de la contribution de la Confédération en raison de la prestation de préretraite
- 2) TVA avec part de la Confédération
1.1.1999: 1,0 point (proportionnel)

OFAS / 4.11.2005