

**24.078 Modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
(Adaptation des rentes de survivants)**

Rapport

Conséquences pour les veuves à l'âge de la retraite

Mandat de la CSSS-N du 7 novembre 2024

1. Mandat

Lors de la séance du 7 novembre 2024, l'administration a été chargée de rédiger un rapport présentant les conséquences du projet pour les femmes veuves à l'âge de la retraite. Les points suivants doivent notamment être approfondis :

- Comparaison du montant de la rente AVS perçue par les veuves à l'âge de la retraite selon le droit en vigueur et selon la modification de loi proposée (ci-après « Comparaison de la situation après l'âge de la retraite en cas de veuvage avant l'âge de la retraite ») ;
- Comparaison du montant de la rente AVS perçue par les femmes mariées qui deviennent veuves à l'âge de la retraite, selon le droit en vigueur et selon la modification de loi proposée ; (ci-après « Comparaison de la situation à l'âge de la retraite en cas de veuvage après l'âge de la retraite ») ;
- Pourcentage et évolution des veuves âgées de plus de 65 ans qui perçoivent une rente de veuve au lieu d'une rente AVS ;
- Informations sur la situation de fortune et sur la succession ;
- Conséquences et coordination avec les autres assurances sociales.

2. Droit en vigueur : veuvage avant et après l'âge de retraite (âge de référence)

Le droit en vigueur prévoit un droit à une rente de veuve à vie pour les femmes mariées ou divorcées en fonction de critères liés aux enfants, à l'âge et à la durée de mariage. Compte tenu du régime transitoire introduit à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) du 11 octobre 2022 dans la cause Beeler contre Suisse, ce droit a été étendu aux hommes veufs puis, suite aux arrêts du Tribunal fédéral 9C_334/2024 du 16 décembre 2024 et 9C_230/2024 du 21 janvier 2025, également aux hommes divorcés avec enfant.

Une garantie des droits acquis est prévue lorsque la personne assurée remplit simultanément les conditions d'octroi d'une rente de vieillesse, d'invalidité ou de veuf/veuve ; c'est alors la rente la plus élevée qui est versée. Ainsi, il est possible d'avoir droit à une rente de veuve ou de veuf avant mais aussi après l'âge de référence. La rente de veuve ou de veuf s'élève à 80 % de la rente de vieillesse correspondant au revenu annuel moyen déterminant du conjoint décédé. La rente de vieillesse de la personne survivante correspond à son propre revenu annuel moyen déterminant et est de 100 %. En outre, en cas de décès du conjoint, un supplément de veuvage de 20 % est accordé sur les rentes de vieillesse ou d'invalidité jusqu'à concurrence de la rente maximale. Le supplément de veuvage est une prestation indépendante de la rente de veuve ou de veuf. Il permet une augmentation de la rente de vieillesse ou d'invalidité en cas de décès du conjoint et ne correspond pas à proprement parler à une rente de veuve ou de veuf. Le supplément de veuvage concerne donc simplement les personnes

mariées. Aucune autre condition supplémentaire ne doit être remplie en lien avec la durée de mariage ou la présence d'enfants, par exemple, contrairement aux rentes de veuve et de veuf.

Ainsi, puisque la rente de vieillesse correspond à un pourcentage plus élevé que la rente de veuve ou de veuf et qu'elle est assortie d'un supplément de veuvage de 20 %, la poursuite du versement de la rente de veuve ou de veuf après l'âge de référence est plutôt rare, la rente de vieillesse étant généralement plus élevée. Dans les cas de figure ci-dessous, la rente de veuve ou de veuf peut toutefois être plus élevée :

- La personne veuve a cotisé bien moins longtemps en Suisse que le défunt, de sorte qu'avec les années de cotisation manquantes et malgré le pourcentage de rente de vieillesse augmenté du supplément de veuvage, la rente de veuve/veuf reste plus élevée ;
- La personne veuve se trouve à l'étranger et n'a jamais cotisé à l'AVS. La rente de veuvage continue alors d'être versée à défaut d'une rente de vieillesse suffisante ou manquante.

3. Projet de révision

Le projet de révision vise à introduire une égalité de droit entre les hommes et les femmes en matière de rentes de survivant AVS, tout en tenant compte de l'évolution de la société, des nouvelles formes de vie et de la situation financière de l'AVS. Le projet du Conseil fédéral vise à adapter les prestations de manière plus ciblée, davantage consacrée aux périodes éducatives, et à introduire une période de transition pour les personnes mariées ou divorcées qui n'ont plus d'enfant à charge. Dans le projet du Conseil fédéral, cette notion d'enfant à charge concerne les enfants jusqu'à 25 ans. La situation des personnes devenues veuves à un âge plus avancé, à savoir à 58 ans, est également prise en compte dans le régime des prestations complémentaires de manière plus ciblée sur le besoin.

Néanmoins, la rente à vie est supprimée de manière générale. Ainsi, la rente de veuvage cesse dans tous les cas à l'âge de référence, au moment où la rente de vieillesse est octroyée. De plus, selon le projet, un droit à la rente de survivant ne peut plus prendre naissance après l'âge de référence, alors que cette situation est possible aujourd'hui. Le supplément de veuvage n'est, lui, pas modifié par le projet. Ainsi, les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou d'invalidité dont le conjoint décède ont droit au supplément de veuvage.

Le projet n'apporte en outre aucune modification au montant de la rente de survivant ou de la rente d'orphelin. Les rentes de veuve ou de veuf versées aux bénéficiaires de PC de plus de 50 ans et celles versées à toutes les personnes de plus de 55 ans sont maintenues, y compris les rentes versées après l'âge de référence. Ainsi, si le projet de loi entre en vigueur en 2026, cela signifie que les personnes nées avant 1971 qui perçoivent déjà une rente au moment de l'entrée en vigueur de la réforme ne seront pas concernées par la révision. Les personnes nées à partir de 1971 ne pourront en revanche plus prétendre à une rente de parent survivant ou à une rente transitoire au-delà de l'âge de référence.

Avec le projet de révision, à l'avenir, le montant de la rente de veuve ou de veuf ne sera ainsi plus garanti au moment du passage à la retraite. Dans les cas de figure rares où, dans le futur, la rente de survivant aurait été plus élevée que la rente de vieillesse pour les personnes vivant en Suisse, une protection est garantie à travers le régime des prestations complémentaires, qui permettent de couvrir les besoins vitaux. À l'étranger, pour les bénéficiaires de rentes de survivant qui n'ont jamais cotisé à l'AVS ou que très peu, la rente prendra également fin à l'âge de référence même en l'absence d'un droit propre à la rente de vieillesse suisse. On peut supposer que le veuf ou la veuve a cotisé dans le pays en question et dispose ainsi d'une protection de prévoyance dans celui-ci. Le cas échéant, c'est le système de retraite étranger qui devrait compléter le manque de revenu. L'AVS ne dispose pas de données individuelles au sujet des droits des rentes étrangères dans ces cas de figure.

4. Situation générale des veuves et veufs à l'âge de retraite

L'AVS dispose d'informations détaillées sur les prestations versées. Comme les données observées se rapportent à l'année 2023, il est tenu compte de l'âge de la retraite en vigueur à ce moment-là et non

de l'augmentation progressive de l'âge de référence des femmes à partir du 1^{er} janvier 2025. Il n'existe pas de données régulières sur la situation financière globale dans l'AVS, parce que cette dernière n'a pas besoin de ces données et ne les relève donc pas. Ces informations peuvent cependant être tirées d'autres sources existantes ou d'études réalisées. Ce chapitre présente un aperçu général. En revanche, il n'existe aucune information globale sur la situation liée à la succession.

4.1 Données de l'AVS sur les veuves et veufs à l'âge de la retraite

En décembre 2023, près de 614 000 veuves et veufs à la retraite touchaient une rente de vieillesse (AV) ou de survivant (AS) (tableau 1). Parmi ceux domiciliés en Suisse, seuls 3 % percevaient une rente de survivant, soit parce que son montant était supérieur à celui de la rente de vieillesse, soit parce qu'ils n'avaient pas droit à une rente de vieillesse suisse. À l'étranger, en revanche, ils étaient 44 % à toucher une rente de survivant, pour les mêmes raisons que les bénéficiaires domiciliés en Suisse.

Tableau 1 : veuves et veufs à l'âge de la retraite, rente principale (AV/AS) par lieu de domicile et par sexe, décembre 2023

		Hommes			Femmes			Total
		En Suisse	À l'étranger	Total	En Suisse	À l'étranger	Total	
AV	Veuf/ve	70 659	40 533	111 192	267 664	106 898	374 562	485 754
AS	Veuf/ve	55	826	881	9 977	112 327	122 304	123 185
	Divorcé/e*	-	-	-	1 541	3 479	5 020	5 020
Total		70 714	41 359	112 073	279 182	222 704	501 886	613 959

AV = assurance-vieillesse, AS = assurance-survivants

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2023.

* Les veuves et veufs divorcés sont inclus dans le tableau s'ils perçoivent une rente de survivant, mais pas s'ils perçoivent une rente de vieillesse.

En décembre 2023, les veufs à la retraite domiciliés en Suisse touchaient une rente de 2294 francs en moyenne, contre 2224 francs pour les veuves (tableau 2).

Tableau 2 : rente moyenne des veuves et veufs à l'âge de la retraite, rente principale (AV/AS) par lieu de domicile et par sexe, décembre 2023

		Hommes			Femmes			Total
		En Suisse	À l'étranger	Total	En Suisse	À l'étranger	Total	
AV	Veuf/ve	2295	739	1728	2247	762	1823	1801
AS	Veuf/ve	1394	343	408	1668	500	595	594
	Divorcé/e*	-	-	-	1789	786	1094	1094
Total		2294	731	1718	2224	630	1517	1553

AV = assurance-vieillesse, AS = assurance-survivants

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2023.

* Les veuves et veufs divorcés sont inclus dans le tableau s'ils perçoivent une rente de survivant, mais pas s'ils perçoivent une rente de vieillesse.

4.2 Recours aux prestations complémentaires (PC) des personnes veuves à l'âge de la retraite

Environ 54 300 personnes veuves ayant atteint l'âge de la retraite sont bénéficiaires de PC (voir tableau 3). Il peut s'agir de personnes devenues veuves tant avant qu'après l'âge de la retraite, peu importe si elles perçoivent une rente de vieillesse ou une rente de veuf ou de veuve. La grande majorité (86 %) sont des femmes. Dans neuf cas sur dix, celles-ci perçoivent des PC en complément à la rente de vieillesse (93 %) ; une minorité perçoit des PC en complément à la rente de veuve (7 %). Les hommes veufs à la retraite qui touchent des PC les perçoivent tous, à l'exception de sept personnes, en complément à la rente de vieillesse. Environ deux tiers des bénéficiaires de PC veufs et veuves

ayant atteint l'âge de la retraite vivent à domicile, alors que le tiers restant vit en home. La proportion est similaire pour les hommes et les femmes. La surreprésentation des femmes parmi les personnes veuves bénéficiaires de PC s'explique d'une part par le fait que les femmes deviennent plus souvent veuves que les hommes, en raison d'une espérance de vie plus élevée et d'un écart d'âge au mariage (cf. chap. 7), et d'autre part, par une prévoyance professionnelle moins élevée en moyenne pour les femmes.

Tableau 3 : bénéficiaires de PC veufs et veuves à l'âge de la retraite (femmes dès 64 et hommes dès 65 ans), par type d'assurance et par lieu de domicile, décembre 2023

	Hommes			Femmes			Total		
	À domicile	En home	Total	À domicile	En home	Total	À domicile	En home	Total
AV	4802	2550	7352	28 007	15 792	43 799	32 809	18 342	51 151
AS	7		7	2790	343	3133	2797	343	3140
Total	4809	2550	7359	30 797	16 135	46 932	35 606	18 685	54 291

AV = assurance-vieillesse, AS = assurance-survivants

Source : statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Parmi les bénéficiaires ayant atteint l'âge de la retraite, le taux de PC en complément à la rente de veuf ou de veuve est plus élevé (27 % pour les femmes ; pour les hommes, le nombre de cas est trop bas pour calculer un taux) que le taux de PC en complément à la rente de vieillesse (16 % pour les femmes, 10 % pour les hommes). À titre de comparaison, seules 3400 personnes bénéficient de PC en complément à la rente de veuve ou de veuf avant l'âge de 64 ans, dont 3300 femmes veuves. Le taux de PC parmi les bénéficiaires de rentes de veuf ou de veuve avant l'âge de la retraite est de 4 % pour les hommes et de 9 % pour les femmes. Néanmoins, il convient de souligner que la population des rentes de veuves est plus importante que la population des rentes de veuf, compte tenu notamment des conditions d'octroi.

4.3 Situation financière des veuves et veufs

Deux études basées sur les données fiscales ont été réalisées pour mettre en lumière la situation financière globale des veuves et des veufs¹.

Dans la première étude, l'analyse du revenu global a montré que les personnes au bénéfice d'une rente de survivant étaient en général dans une situation financière avantageuse, les plaçant au-dessus du revenu médian des personnes non veuves vivant dans une situation comparable (état civil, tranche d'âge, avec ou sans enfant). Ainsi, avec un revenu médian d'environ 80 000 francs, une bénéficiaire de rente de veuve avec enfant disposait de près de 20 000 francs de plus qu'une femme seule avec enfant. Dans le même cas de figure, le rentier veuf disposait d'un revenu médian d'environ 100 000 francs, ce qui dépassait de 30 000 francs le revenu d'un homme seul avec enfant.

Les veuves bénéficient d'une rente de survivant jusqu'à la retraite, contrairement aux veufs dont la rente était, jusqu'à fin 2024, versée jusqu'aux 18 ans du dernier enfant. En raison de cette différence, les veuves étaient beaucoup plus nombreuses à bénéficier d'une rente de survivant du 1^{er} pilier (88 % des veuves contre 13 % des veufs). L'étude a également établi qu'environ 66 % des veuves au bénéfice d'une rente du 1^{er} pilier exerçaient une activité professionnelle, contre 90 % des veufs. Cette quote-part était moins élevée que chez les femmes seules non veuves, mais plus élevée que chez les femmes mariées.

Afin de mettre à jour les connaissances sur la situation des survivants, une deuxième étude a été réalisée. Les données exploitées sont plus exactes et plus complètes : elles fournissent des informations détaillées sur la composition des ménages et permettent notamment d'examiner la situation des veufs et des veuves vivant en concubinage. Les conséquences financières du veuvage ont ainsi pu être

¹Étude, Wanner et Fall, 2012 ; Étude Gabriel, Koch et Wanner, 2022.

cernées avec plus de précision. L'étude a également comparé les rentes de survivant servies en Suisse par l'AVS avec les prestations octroyées dans certains autres pays.

Les résultats de cette nouvelle étude confirment les conclusions de l'étude précédente. Il en ressort que les ménages qui perçoivent une rente de survivant et dans lesquels le veuf ou la veuve est en âge d'exercer une activité lucrative se retrouvent dans la même situation, voire dans une situation légèrement meilleure, que les ménages de comparaison non affectés par un veuvage. Les analyses mettent également au jour de grandes disparités entre les sexes. En général, le veuvage n'a pratiquement pas d'incidence sur la situation financière des hommes. D'autre part, la situation économique des femmes qui touchent une rente du 1^{er} pilier est très différente de celle des femmes qui n'en touchent pas.

4.4 Succession et fortune après l'âge de la retraite

Les statistiques disponibles sur l'AVS ou celles publiées par l'OFS ne tiennent pas compte de la fortune des bénéficiaires. Il faut ainsi se baser sur la seule étude disponible permettant d'avoir une approche globale de la situation économique des retraités. L'étude de Wanner et Gerber (2022) se fonde sur des données fiscales appariées. Selon cette étude, la fortune nette médiane des ménages de personnes à l'âge de la retraite est supérieure à celle des ménages en âge d'activité. Elle augmente jusqu'à la tranche d'âge des 60 à 64 ans pour atteindre environ 140 000 francs, puis enregistre au moment du départ à la retraite un brusque bond à près de 250 000 francs, probablement attribuable au retrait des prestations en capital de la prévoyance vieillesse. Pour la tranche d'âge des plus de 65 ans, la fortune nette médiane est relativement constante et située entre 245 000 et 265 000 francs. Ce sont les ménages de couple avec et sans enfants qui jouissent de la meilleure situation, puisque leur fortune nette médiane progresse de manière continue jusqu'à la tranche d'âge des 65-69 ans, puis s'établit à environ 250 000 francs (avec enfants) et à presque 370 000 francs (sans enfant), pour ensuite croître encore à quelque 420 000 francs chez les plus de 90 ans. La fortune nette des ménages monoparentaux atteint environ 105 000 francs dans la tranche d'âge des 65-69 ans et augmente encore à près de 215 000 francs pour les plus de 90 ans. Elle est essentiellement composée de titres, de placements en capitaux et de biens immobiliers. Les autres éléments de fortune sont de moindre importance. À noter en outre que la fortune et l'endettement affichent une corrélation positive avec le niveau de revenu. Les héritages ne sont pas mentionnés séparément, mais font partie de la fortune.

5. Comparaison de la situation après l'âge de la retraite en cas de veuvage avant l'âge de la retraite

Les informations présentées dans ce chapitre permettent d'acquérir une vue d'ensemble de la situation actuelle des veuves retraitées qui étaient déjà veuves lorsqu'elles ont atteint l'âge de la retraite. Comme décrit, le projet de loi ne modifie pas les prestations en cours pour les bénéficiaires de PC de plus de 50 ans et pour toutes les personnes de plus de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la révision. Il n'a donc aucun impact sur le montant des rentes de vieillesse ou de veuve/veuf actuellement versées après l'âge de référence. Une comparaison du montant de la rente de vieillesse perçue par les veuves à l'âge de la retraite avec les rentes futures des prochaines générations (c'est-à-dire pour les moins de 50 ans avec PC ou les moins de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la révision) implique une part d'incertitude trop importante, c'est pourquoi elle n'a pas été effectuée.

Les données statistiques AVS sont recueillies sur la base du registre des rentes. Toutes les rentes AVS payées par les caisses de compensation y sont annoncées. Le registre des rentes n'indique que la rente effectivement versée. Les informations sur le calcul comparatif effectué en vue de la garantie des droits acquis n'y figurent pas. Par exemple, lorsqu'une rente de veuf ou de veuve est moins élevée que la rente de vieillesse, le registre des rentes n'indique que la rente de vieillesse, mais pas la rente de veuve. À l'inverse, lorsque la rente de veuve et de veuf est plus élevée que la rente de vieillesse, le montant de la rente de vieillesse plus basse ou inexistante n'est pas répertorié et donc pas connu. Pour répondre au mandat de la commission sur la comparaison des rentes avec le projet de révision, une exploitation spécifique a été réalisée. Avec cette analyse, en supposant que cette proportion reste stable dans le futur, on peut affirmer que seule une minorité des veuves en Suisse perdraient la garantie de la rente de veuve (plus basse), mais qu'une forte majorité des assurées à l'étranger seraient concernées.

En Suisse, dans environ 90 % des cas, la rente de vieillesse est versée au moment du passage à la retraite, car elle est plus élevée que la rente de veuve ou de veuf perçue jusque-là. Cette situation concerne 3200 personnes. Cela signifie que dans seuls 10 % des cas (environ 400 veuves), la rente de veuve en Suisse est plus élevée que la rente de vieillesse augmentée du supplément de veuvage. En partant de l'hypothèse que cette proportion reste constante à l'avenir, les nouvelles dispositions ne conduiraient à une diminution ou à une suppression de la rente de vieillesse que pour environ 10 % des veuves en Suisse. Comme il n'est pas possible d'opérer une distinction entre ces deux cas de figure (diminution ou suppression), les montants correspondants ne peuvent être évalués. Ces proportions sont restées relativement constantes entre 2015 et 2022. Comme l'indiquent les statistiques sur les PC, une partie des personnes sont aujourd'hui déjà tributaires des prestations complémentaires.

À l'inverse, à l'étranger, dans 88 % des cas (environ 2400 veuves), la rente de veuve ou de veuf est plus élevée que la rente de vieillesse, ou alors la personne assurée n'a pas droit à une rente de vieillesse suisse faute d'avoir cotisé à l'AVS. Les données ne permettent pas de faire la distinction entre les cas avec une rente de vieillesse existante mais plus basse que la rente de veuf ou veuve et les cas sans droit à une rente de vieillesse suisse. Il convient toutefois de noter que les personnes en question devraient percevoir une rente de vieillesse de leur pays de résidence.

6. Comparaison de la situation à l'âge de la retraite en cas de veuvage après l'âge de la retraite

Lorsque la rente de survivant est versée parce qu'elle est plus élevée que la rente de vieillesse, cette dernière n'est pas saisie dans le registre des rentes (cf. chapitre 5). En revanche, lorsqu'une personne touchant déjà une rente de vieillesse perd son conjoint, l'ancienne rente de vieillesse peut être comparée avec la nouvelle rente de survivant. En effet, sur la base des informations disponibles, il est possible de calculer une rente de vieillesse hypothétique, estimée sur la base de la rente versée l'année précédant le veuvage. Le tableau 4 prend donc en compte toutes les personnes âgées de 65 ou 66 ans et plus au moment du veuvage, autrement dit celles qui avaient atteint l'âge de la retraite depuis au moins un an. Il indique également combien d'entre elles percevaient une rente de vieillesse l'année précédente. En Suisse, c'était le cas de 95 % des nouveaux veufs et veuves². En d'autres termes, près de 5 % d'entre eux n'avaient pas droit à une rente de vieillesse (ou ne l'avaient pas demandée). À l'étranger, la proportion de personnes sans rente de vieillesse est bien plus élevée qu'en Suisse, avec 62 % pour les femmes et 81 % pour les hommes. Pour disposer d'une base de comparaison solide permettant de déterminer la perte de revenu des personnes ayant droit à une rente de vieillesse, il faut calculer une rente de vieillesse hypothétique en cas de veuvage sur la base de la rente de vieillesse versée l'année précédente, en déplaçant cette dernière et en y ajoutant le supplément de veuvage. Selon ce calcul, en Suisse, la rente de vieillesse mensuelle des femmes diminuerait en moyenne de 405 francs et celle des hommes, de 477 francs. À l'étranger, les hommes et les femmes recevraient environ 320 francs de moins. Cette comparaison doit toutefois être prise avec précaution, car elle ne concerne qu'une seule cohorte de rentiers actuels. Or, le comportement de travail et de prévoyance ne sera pas le même avec les futures générations de femmes.

Tableau 4 : nouvelles rentes de survivant octroyées après l'âge de la retraite, selon le lieu de domicile, le sexe et la perception d'une rente l'année précédente (rente de vieillesse et rente complémentaire), décembre 2023

	Hommes					
	En Suisse		À l'étranger		Total	
	Nombre	Différence rente	Nombre	Différence rente	Nombre	Différence rente
Pas de rente de vieillesse l'année précédente	2	.	665	.	667	.
Rente de vieillesse l'année précédente	44	477	151	279	195	324
Total	46	477	816	279	862	324
Proportion de bénéficiaires sans rente de vieillesse	4 %		81 %		77 %	

² Cela signifie que la part des personnes qui perçoivent une rente de survivant à l'âge de la retraite est plus basse parmi les nouveaux veufs et veuves (5 %) que parmi les personnes ayant perdu leur conjoint avant la retraite (10 %, chiffre cité plus haut dans le texte).

	Femmes					
	En Suisse		À l'étranger		Total	
	Nombre	Différence rente	Nombre	Différence rente	Nombre	Différence rente
Pas de rente de vieillesse l'année précédente	24	.	4284	.	4308	.
Rente de vieillesse l'année précédente	442	405	2624	307	3066	321
Total	466	405	6908	307	7374	321
Proportion de bénéficiaires sans rente de vieillesse	5 %		62 %		58 %	

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2022 et 2023

7. Effet du supplément de veuvage sur les rentes de vieillesse

Selon les données du registre des rentes, près d'un demi-million de bénéficiaires de rentes de vieillesse (486 420 personnes) sont veuves ou veufs et ont donc droit à un supplément de veuvage de 20 % au maximum (voir tableau 1). Environ 80 % des cas de veuvage concernent des femmes. 60 % des femmes et 45 % des hommes perçoivent le supplément total de 20 % ; les hommes ont en moyenne un supplément moindre, car ils sont plus nombreux à toucher la rente maximale. Comme indiqué dans le tableau 6, 31 % des femmes et 40 % des hommes n'ont droit qu'à un supplément réduit parce qu'avec celui-ci, leur rente atteint le montant maximal. Environ 9 % des femmes et 15 % des hommes ne reçoivent pas de supplément, du fait qu'ils sont déjà au maximum de leur échelle de rente. Le supplément moyen se situe entre 78 et 361 francs (tableau 4).

Tableau 5 : nombre de veuves et de veufs touchant une rente de vieillesse et effet du supplément, décembre 2023

Sexe	Domicile	Effet nul : maximum de l'échelle des rentes déjà atteint	Effet partiel : maximum de l'échelle des rentes atteint	Plein effet
Femmes	En Suisse	28 773	99 515	139 529
	À l'étranger	3 408	16 997	86 634
Hommes	En Suisse	12 631	33 636	24 612
	À l'étranger	3 939	10 842	25 904

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2022 et 2023

Tableau 6 : supplément de veuvage moyen des bénéficiaires d'une rente de vieillesse, en francs

Sexe	Domicile	Effet nul : maximum de l'échelle des rentes déjà atteint	Effet partiel : maximum de l'échelle des rentes atteint	Plein effet
Femmes	En Suisse	0	258	355
	À l'étranger	0	168	100
Hommes	En Suisse	0	242	361
	À l'étranger	0	118	78

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2022 et 2023

Les grandes différences constatées entre hommes et femmes s'expliquent par divers facteurs. Premièrement, les femmes ont une espérance de vie plus longue. En 2023, l'espérance de vie à 65 ans était de 22,8 ans pour les femmes et de 20,3 ans pour les hommes. D'autre part, l'écart d'âge moyen au mariage entre hommes et femmes est de 2 à 3 ans environ selon les données observées entre 1950

et 2015. Ainsi, en moyenne, les hommes avaient 2 à 3 ans de plus que leur épouse³. L'effet du supplément de veuvage est ainsi nettement plus élevé pour les femmes.

8. Coordination avec les autres assurances sociales

8.1 Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)

Lorsque les conditions personnelles et économiques sont remplies et en cas de résidence en Suisse, les rentiers AVS ou AI résidant en Suisse sont couverts par les prestations complémentaires, qui garantissent les besoins vitaux. Les personnes devenues veuves avant ou après l'âge de référence selon le droit en vigueur y ont droit aujourd'hui et le projet de révision ne change pas ce principe.

Le projet de révision prévoit qu'en complément de la rente de veuvage transitoire, le droit aux PC est maintenu malgré la fin de la rente transitoire lorsque les personnes sont âgées de 58 ans et plus. Cette situation ne crée pas une nouvelle exception. Aujourd'hui déjà, les PC ne sont pas accordées aux seuls rentiers AVS et AI. Dans certains cas de figure, un droit aux PC existe également en l'absence d'une rente AVS et AI suisse. Il s'agit notamment des personnes qui ne remplissent pas les conditions de cotisation. L'art. 112a Cst. est interprété à la lumière de la pratique du législateur dans le cadre de la 10^e révision de la LAVS. Ce dernier a en effet considéré que, dans certains cas, le caractère accessoire des PC n'était pas impératif, de sorte que celles-ci pourraient être versées également dans les cas où il n'existe aucun droit à une rente de l'AVS ou de l'AI (cf. message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons).

Conséquences de la révision sur les PC

Le cercle des bénéficiaires des rentes de survivant de l'AVS sera réduit à terme avec le présent projet, ce qui aura également pour conséquence de réduire le nombre de bénéficiaires de PC. L'impact financier sur ces dernières sera toutefois faible, car peu de bénéficiaires de rentes de survivant en sont tributaires : en 2023, 7470 rentiers survivants en Suisse touchaient des PC (3410 avant l'âge de la retraite et 4060 après). En règle générale, le droit aux PC prend fin si les rentes de survivant de l'AVS ne sont pas remplacées par une autre rente du 1^{er} pilier. La disposition pour les cas de rigueur crée une exception à cette règle, puisqu'elle permet aux personnes qui deviennent veuves peu avant l'âge de la retraite de ne pas perdre leur droit aux PC même si elles ne touchent plus de rente du 1^{er} pilier après un délai de deux ans. Selon les estimations, 100 à 200 personnes pourraient bénéficier de cette nouvelle mesure en 2030.

L'impact de la réforme sur les PC est complexe en raison des différents effets pour les différents groupes concernés. Dans un premier temps, la baisse des dépenses des PC résultant de la réduction du nombre de rentes de survivant est marginale en raison des dispositions transitoires du projet. En effet, celles-ci maintiennent la majorité des rentes de survivant de l'AVS en cours, y compris pour les personnes plus jeunes, durant une période transitoire de deux ans. De plus, de faibles dépenses supplémentaires sont générées pour les nouvelles dispositions s'appliquant dans le futur. La rente de survivant ne sera plus maintenue au-delà de l'âge de référence si la rente de vieillesse est moins élevée. Pour les personnes bénéficiant de PC dans cette catégorie d'âge, les PC compenseront la différence. Après 8 à 10 ans, la réforme conduira à une baisse des dépenses des PC étant donné que moins de personnes auront droit aux rentes de survivant de l'AVS.

Seules les personnes domiciliées en Suisse ont droit aux PC. En 2023, on comptait en Suisse 55 veufs et 11 518 veuves touchant une rente de survivant à la retraite. Parmi eux, 4035 femmes et 6 hommes percevaient déjà des PC. Si le projet entre en vigueur, ces personnes bénéficieraient vraisemblablement d'une compensation par les PC. En outre, certaines personnes dont la nouvelle rente de vieillesse serait inférieure à la rente de survivant pourraient désormais avoir droit à des PC alors qu'elles n'y ont pas droit dans la situation actuelle. Leur nombre est difficile à estimer ; il serait toutefois limité, étant donné

³ OFS, BEVNAT, ESPOP.

le petit nombre de veuves et de veufs percevant une rente de survivant après l'âge de référence. Les coûts supplémentaires par personne seraient faibles, car la différence entre les rentes est minime. Ce changement n'occasionnerait donc pas de dépenses importantes pour les PC.

8.2 Prévoyance professionnelle (LPP)

Aucune modification n'est prévue dans les rentes de survivant du 2^e pilier obligatoire où il n'existe, aujourd'hui déjà, pas de différence de traitement entre les hommes et les femmes. En particulier, les personnes qui, au décès de leur conjoint, avaient plus de 45 ans et étaient mariées depuis au moins cinq ans ont toujours droit à une rente de veuve ou de veuf obligatoire, indépendamment du fait qu'elles aient ou non des enfants. Le maintien de cette règle dans le 2^e pilier et non dans l'AVS se justifie par les différences entre les deux systèmes en termes de structure et d'objectif.

À la différence du 1^{er} pilier, la prévoyance professionnelle applique pour les couples mariés le principe de la communauté économique. Le partage de la fortune de prévoyance et, ainsi, la dissolution de cette communauté ne sont opérés qu'en cas de divorce. Lorsque l'un des conjoints atteint l'âge de référence ou décède, la prévoyance professionnelle ne prévoit toutefois pas de compensation sous la forme d'un *splitting* des revenus. Le décès d'un conjoint fait disparaître la part des revenus du ménage qu'il finançait jusqu'alors. Dans ce cas, les prestations pour survivants représentent la seule possibilité de compensation économique. En effet, si le conjoint survivant n'exerce pas lui-même d'activité professionnelle et n'est donc pas assuré dans la prévoyance professionnelle, il ne reçoit pas de prestations de vieillesse du 2^e pilier, même s'il atteint l'âge de référence. Et si, dans un couple ayant déjà atteint l'âge de référence, seul l'un des conjoints a droit à une rente de vieillesse et qu'il décède, en l'absence d'une rente de survivant, le revenu du 2^e pilier serait supprimé sans être remplacé. Le conjoint survivant n'aurait alors droit qu'à la rente de vieillesse du 1^{er} pilier et, le cas échéant, aux PC. Sans la rente de survivant de la prévoyance professionnelle, il subirait ainsi une perte de revenu considérable en cas de décès du conjoint.

En outre, la prévoyance professionnelle, à la différence de l'AVS, est financée par capitalisation. Les assurés constituent ainsi leur propre avoir de prévoyance et s'attendent à ce que celui-ci leur revienne intégralement lors de la survenance d'un cas de prévoyance (vieillesse ou invalidité) ou revienne à leurs proches (décès). Une limitation du droit aux prestations pour survivants dans la prévoyance professionnelle signifierait que le capital de prévoyance constitué par le défunt reviendrait entièrement à l'institution de prévoyance lorsqu'aucune prestation obligatoire ou surobligatoire n'est due. Toutefois, il n'en résulterait aucun potentiel d'économie pour la Confédération.

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) définit les salariés qui doivent être assurés obligatoirement auprès d'une institution de prévoyance et les prestations minimales qui doivent être servies par ces institutions. Certaines institutions servent des prestations dépassant les limites du régime obligatoire LPP ; on parle alors de prévoyance surobligatoire. Dans le régime surobligatoire, les institutions de prévoyance ont aujourd'hui déjà la possibilité d'octroyer des prestations pour survivants aux concubins et aux personnes ayant des enfants communs avec le défunt. De nombreuses institutions font usage de cette possibilité dans leurs règlements. Le projet ne prévoit pas d'étendre ces prestations à la prévoyance professionnelle obligatoire. En effet, cela impliquerait d'importantes modifications dans le système du 2^e pilier, qui ne devraient pas être effectuées dans le cadre d'une réforme de la LAVS.

8.3 Assurance-accidents

Suppression de l'inégalité de traitement entre femmes et hommes

L'assurance-accidents prévoit le versement d'une rente au conjoint survivant lorsque, au décès de son conjoint, il a des enfants ayant droit à une rente ou vit en ménage commun avec d'autres enfants auxquels ce décès donne droit à une rente, ou lorsqu'il est invalide aux deux tiers au moins ou le devient dans les deux ans qui suivent le décès du conjoint (art. 29, al. 3, LAA). En outre, la veuve a droit à une rente si, au décès de son mari, elle a des enfants qui n'ont plus droit à une rente ou si elle est âgée de

45 ans au moins. Ce droit n'existe pas pour les veufs, ce qui constitue une inégalité de traitement qu'il convient de supprimer, et ce même si l'arrêt de la CourEDH vise uniquement la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Pour atteindre l'égalité de traitement entre femmes et hommes, il est proposé d'octroyer aux veufs le même droit que celui actuellement accordé aux veuves. La modification de la LAA proposée devrait engendrer le versement d'environ 500 rentes de veufs supplémentaires, pour un coût supplémentaire estimé entre 5 et 8 millions de francs par an, selon le groupe de coordination des statistiques de l'assurance-accidents (CSAA). Inévitablement, les primes devant correspondre aux risques, ce montant devra être compensé par une légère hausse des primes, qui devrait être inférieure à 0,15 %. Le volume total des primes brutes s'est élevé en 2022 à 6 milliards de francs.

Cette solution, simple et pragmatique, s'écarte de celle choisie dans l'AVS, mais reste cohérente avec la législation sur l'assurance-accidents et ses fondements historiques. Celle-ci s'apparente en effet à la branche d'assurance sociale qui a succédé à la responsabilité civile de l'employeur. Elle est régie par une loi spéciale, qui lui garantit certaines spécificités par rapport à la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), dont elle dépend également, mais également par rapport aux autres lois spéciales avec lesquelles elle est en relation. La LAVS et la LAA sont deux lois distinctes comportant leurs caractéristiques propres, notamment en ce qui concerne le financement ou les prestations. Aujourd'hui déjà, un certain nombre de dissemblances existent entre la LAVS et la LAA. Ces particularités subsistent de longue date et découlent notamment du caractère lié au monde du travail de la LAA.

Corriger l'inégalité de traitement mise en lumière par la CourEDH aurait également été possible en supprimant le droit à la rente actuellement accordé aux femmes. Cela aurait toutefois abouti à une péjoration de la situation de ces dernières. Par ailleurs, la législation sur l'assurance-accidents fonctionne à satisfaction et son régime des rentes de survivant n'est pas remis en question. Dans le cadre de la dernière révision de la LAA, entrée en vigueur en 2017, la baisse des rentes a été discutée et leur niveau actuel a été entièrement confirmé. Une baisse des rentes pour les veuves serait donc contraire à la volonté politique exprimée.

Il n'est ainsi jugé ni nécessaire ni opportun de supprimer les rentes versées à vie et de les faire dépendre d'une période d'éducation ou d'assistance, d'accorder des rentes aux concubins ou d'augmenter l'âge auquel un conjoint survivant sans enfant pourrait avoir droit à une rente de survivant. Cette position est défendable, même si les dissimilitudes entre l'AVS et la LAA subsisteront, notamment en raison des fondements différents des deux systèmes. Par ailleurs, une réforme d'ampleur du système des rentes de la LAA ne devrait décemment pas être entreprise via une révision de la LAVS.

Conséquences de la réforme de la LAVS sur la LAA

La réforme du régime des rentes dans l'AVS aura un impact financier sur l'assurance-accidents. Dans la loi sur l'assurance-accidents, l'assureur alloue une rente complémentaire aux survivants ayant droit à une rente de l'AVS/AI. Son montant correspond à la différence entre 90 % du gain assuré et la rente de l'AVS/AI, mais au plus à 40 % du gain assuré pour les veuves et les veufs. Les règles de surindemnisation obligent à un recalcul des prestations de la LAA si celles du 1^{er} pilier sont modifiées (art. 31 LAA).

Ainsi, si la rente de l'AVS/AI est augmentée ou réduite en raison d'une modification des bases de calcul, les rentes complémentaires LAA sont adaptées. En conséquence, si le montant de la rente versée par l'AVS/AI est réduit, les assureurs LAA devront compenser cette réduction, jusqu'à hauteur de la limite susmentionnée. Par ailleurs, si la rente de l'AVS/AI est supprimée, il se peut que la rente complémentaire LAA se transforme en une rente LAA proprement dite. Il est difficile de chiffrer précisément les conséquences financières de la réforme du système des rentes de l'AVS pour la LAA. Celles-ci seront toutefois minimales pour les assureurs LAA, puisque ceux-ci ne versent que peu de rentes de veuves complémentaires pouvant être concernées par les modifications de l'AVS.

8.4 Assurance-militaire

Suppression de l'inégalité de traitement entre femmes et hommes

La loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM) n'observe aucune différence entre les sexes. Contrairement au domaine de l'assurance-accidents, où les termes de « veuve » et « veuf » sont mentionnés, seul le terme de « conjoint » est utilisé dans l'assurance militaire. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la LAM consécutivement à l'arrêt de la CourEDH. Une réforme profonde du système des rentes dans la LAM, à l'instar de ce qui se profile dans la LAVS, n'est pas non plus jugée nécessaire. Le système fonctionne à satisfaction.

Conséquences de la réforme de la LAVS sur la LAM

Dans l'assurance militaire, lorsque l'assuré invalide atteint l'âge de référence, la rente d'invalidité qui lui était allouée pour une période indéterminée est transformée en rente de vieillesse calculée sur la base de la moitié du gain annuel déterminant pour le calcul de la rente (art. 47 LAM). Conformément à l'art. 77 LAM, en dérogation à l'art. 69 LPGa, il n'est pas opéré de réduction pour cause de surindemnisation en cas de concours d'une rente de vieillesse pour assurés invalides avec une rente de l'AVS. Il ne peut y avoir de surindemnisation, car la rente de vieillesse de l'assurance militaire ne correspond qu'à la moitié de la rente d'invalidité préalablement accordée (art. 47 et 77 LAM). Dans ce cas, une diminution (ou une augmentation) des rentes AVS n'a donc aucun effet sur l'assurance-militaire.

La situation est différente pour les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité de l'assurance militaire attribuée pour une durée indéterminée et qui n'ont pas encore atteint l'âge de référence. Lors du calcul de la surindemnisation visée à l'art. 69 LPGa, les rentes de l'AVS, de l'AI et de la LAA sont entièrement prises en considération en cas de cumul avec une rente de l'assurance militaire (art. 32, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur l'assurance militaire). Une éventuelle diminution de la rente de l'AVS sera donc compensée par une augmentation des rentes versées par l'assurance militaire. Là encore, il est difficile de chiffrer précisément les conséquences financières pour l'assurance militaire de la réforme du système des rentes de l'AVS. Celles-ci seront toutefois minimales, le nombre de cas concernés étant faible.