

22.043 Initiative populaire « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS) »

Conséquences d'une 13^e rente de vieillesse sur les prestations complémentaires (PC)

1. Mandat

L'administration est chargée de rédiger un rapport qui

1. présente dans un tableau comparatif le montant des PC dans les trois branches de l'assurance-vieillesse (AV), de l'assurance-invalidité (AI) et de l'assurance-survivants (AS), avec et sans prise en compte du supplément annuel (correspondant à une 13^e rente de vieillesse) ;
2. montre si d'autres inégalités pourraient apparaître entre les personnes qui perçoivent une 13^e rente de vieillesse en plus des PC et celles qui n'ont tout juste pas droit aux PC, et
3. fournit une estimation d'une éventuelle augmentation de la limite inférieure du minimum vital, qui viserait à réduire les inégalités apparaissant dans les PC entre les différentes branches d'assurance (AV, AI, AS) en raison du versement d'une 13^e rente de vieillesse.

2. Conséquences d'une 13^e rente dans les PC entre les différentes branches d'assurance du 1^{er} pilier

Le minimum vital dans les PC se calcule en comparant les dépenses reconnues et les revenus déterminants¹. Les dépenses reconnues se composent pour l'essentiel des montants destinés à la couverture des besoins vitaux, du loyer et de la prime d'assurance-maladie. Pour une personne vivant seule à domicile, elles s'élèvent par an au maximum à² :

Besoins vitaux	19 610
Montant max. loyer région 1	16 440
Prime d'assurance-maladie (BS) ³	7 250
Montant maximal du minimum vital dans les PC	43 300

Si les PC garantissent la couverture de ces dépenses reconnues, elles n'interviennent toutefois que de manière subsidiaire (principe de subsidiarité). Cela signifie que ces dépenses doivent d'abord être couvertes par les autres prestations d'assurance, telles que les rentes de vieillesse du 1^{er} et du 2^e pilier ou les rentes de l'AI, ainsi que par d'autres revenus (par ex. fortune, revenu provenant d'une

¹ Art. 9, al. 1, LPC

² Le calcul prend en compte les montants effectifs du loyer et de la prime d'assurance-maladie dans la limite de montants maximaux qui varient en fonction du lieu de résidence.

³ Les primes moyennes varient pour chaque canton. Le canton de Bâle-Ville a été choisi comme exemple, car c'est celui qui présente la prime la plus élevée en 2022.

activité lucrative). Les PC prennent en charge les dépenses reconnues qui ne seraient pas couvertes par les revenus déterminants. Les dépenses reconnues et les revenus déterminants sont définis de la même manière pour les trois branches d'assurance. Ne pas tenir compte de la 13^e rente de vieillesse en tant que revenu déterminant dans le calcul des PC serait contraire au principe de subsidiarité. De plus, les bénéficiaires de PC qui touchent une rente de vieillesse auraient plus de moyens financiers à disposition que ceux qui touchent une rente AI ou une rente de survivants. Une telle inégalité est toutefois inhérente à l'initiative. Avec l'octroi d'une 13^e rente de vieillesse, les bénéficiaires d'une rente de vieillesse qui ne perçoivent pas de PC toucheraient également plus de prestations que les bénéficiaires d'une rente AI ou d'une rente de survivants sans droit aux PC.

À l'inverse, si la 13^e rente de vieillesse était prise en compte comme un revenu déterminant dans le calcul des PC, le principe de subsidiarité serait respecté de la même manière pour tous. Les besoins de base seraient couverts dans tous les cas de figure. Les bénéficiaires de PC à la rente de vieillesse n'auraient toutefois pas un revenu disponible plus élevé, car la 13^e rente de vieillesse serait prise en compte dans le calcul des PC. Pire, ils verraient leur revenu disponible diminuer en raison d'une charge fiscale plus élevée (cf. ch. 3). Enfin, les personnes qui ne touchent actuellement que des PC peu élevées pourraient perdre le droit à ces prestations en raison de l'augmentation de leurs revenus (du fait de la prise en compte de la 13^e rente de vieillesse). Cela concernerait 9000 cas, soit 3 % des bénéficiaires de PC (données du registre des PC, OFAS, juin 2022).

A. Situation dans les PC sur la base des prestations d'assurance (AV, AI, AS) si la 13^e rente de vieillesse n'est pas prise en compte comme revenu (conformément au texte de l'initiative)

Exemple : personnes seules dans les trois branches d'assurance, rentes du 1^{er} pilier⁴ et du 2^e pilier, sans autres revenus

Dépenses PC à l'AV, AI, AS	PC à l'AV	PC à l'AI	PC à l'AS
Besoins vitaux	19 610	19 610	19 610
Montant max. loyer région 1	16 440	16 440	16 440
Prime d'assurance-maladie (BS)	7 250	7 250	7 250
Total des dépenses reconnues	43 300	43 300	43 300
Revenus			
Rentes du 1 ^{er} et du 2 ^e pilier	12 x 1 790 12 x 800 32 040	12 x 1 480 12 x 680 25 920	12 x 1 430 ⁵ 12 x 640 24 840
Montant des PC (dépenses moins revenus)	11 260	17 380	18 460
Revenus non pris en compte ⁶			
13 ^e rente	1 790	0	0
Total des revenus	45 090	43 300	43 300

- ➔ La 13^e rente de vieillesse serait imposable. Les PC resteraient inchangées, car la 13^e rente de vieillesse ne serait pas prise en compte en tant que revenu déterminant. À la différence des bénéficiaires de PC qui touchent une rente AI ou une rente de survivants, ces personnes pourraient disposer du montant (net, moins les impôts) de la 13^e rente de vieillesse.

⁴ Les montants retenus pour ces rentes se situent entre le montant moyen des femmes et celui des hommes pour la branche d'assurance concernée.

⁵ La rente de veuve ou de veuf s'élève à 80 % de la rente de vieillesse correspondante (art. 36 LAVS).

⁶ Art. 11, al. 3, LPC

B. Situation dans les PC sur la base des prestations d'assurance (AV, AI, AS) si la 13^e rente de vieillesse est prise en compte comme revenu

Exemple : personnes seules dans les trois branches d'assurance, rentes du 1^{er} pilier et du 2^e pilier, sans autres revenus

Dépenses PC à l'AV, AI, AS	PC à l'AV	PC à l'AI	PC à l'AS
Besoins vitaux	19 610	19 610	19 610
Montant max. loyer région 1	16 440	16 440	16 440
Prime d'assurance-maladie (BS)	7 250	7 250	7 250
Total des dépenses reconnues	43 300	43 300	43 300
Revenus			
Rentes du 1 ^{er} et du 2 ^e pilier	13 x 1 790 12 x 800 33 830	12 x 1 480 ⁷ 12 x 640 25 920	12 x 1 480 12 x 680 24 840
Montant des PC (dépenses moins revenus)	9 470	17 380	18 460
Total des revenus	43 300	43 300	43 300

➔ Le montant des PC à l'AV est plus bas, car les revenus déterminants sont plus élevés en raison de la prise en compte de la 13^e rente de vieillesse. Dans le même temps, la 13^e rente de vieillesse entraîne une hausse des impôts.

3. Inégalités entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de PC en cas de versement d'une 13^e rente de vieillesse

La question est de savoir si le versement d'une 13^e rente de vieillesse renforce les inégalités entre les personnes qui ne perçoivent juste pas de PC et celles qui en perçoivent. Il s'agit de mettre en évidence l'existence d'éventuels effets de seuil et de déterminer si ceux-ci sont renforcés selon que la 13^e rente de vieillesse serait prise en compte ou non en tant que revenu déterminant dans le calcul des PC.

La réforme des PC a permis de réduire les effets de seuil chez les bénéficiaires de PC qui touchent un revenu d'une activité lucrative (en particulier le revenu d'une activité lucrative exercée par le conjoint) et chez les familles bénéficiaires de PC⁸. Pour les bénéficiaires de PC qui touchent une rente de vieillesse, il n'existe guère d'effets de seuil **à l'intérieur du système des PC** par rapport aux personnes qui se trouvent juste au-dessus de la limite du droit aux PC. Une 13^e rente de vieillesse n'en provoquerait pas davantage. Il existe néanmoins des effets de seuil en dehors des PC, qui sont dus aux impôts cantonaux. Alors que les bénéficiaires de PC sont uniquement imposés sur leurs rentes, et non sur leurs PC, les personnes sans droit aux PC qui disposent d'un revenu équivalent sont imposées sur la totalité de leur revenu. Comme elles doivent payer des impôts plus élevés, leur revenu disponible est au final plus faible. Cet effet de seuil varie d'un canton à l'autre. Il est inexistant ou très modéré dans les cantons qui n'imposent que peu ou pas du tout les bas revenus.

⁷ La rente de veuve ou de veuf s'élève à 80 % de la rente de vieillesse correspondante (art. 36 LAVS).

⁸ Voir le message relatif à la réforme des PC, FF **2016** 7249, ici 7286 ss

4. Augmentation des montants destinés à la couverture des besoins vitaux

Deux modèles sont proposés ci-après pour compenser les disparités entre les différentes branches d'assurance dans les PC.

Une première solution consisterait, par analogie avec le versement d'une 13^e rente de vieillesse, à augmenter les montants destinés à la couverture des besoins vitaux. La question est de savoir à combien devrait s'élever cette augmentation. Il ne serait pas judicieux de retenir le montant effectif de la 13^e rente de vieillesse, car celui-ci varie d'un individu à l'autre. Étant donné qu'une 13^e rente correspond à 8,3 % du revenu annuel de la rente de vieillesse du 1^{er} pilier, les montants destinés à la couverture des besoins vitaux dans les PC pourraient être relevés de 8,3 %. Cette mesure simple aurait pour effet d'augmenter les PC des personnes qui y ont déjà droit. En même temps, le cercle des ayants droit s'élargirait, car la somme des dépenses reconnues dans les PC augmenterait, ce qui permettrait à davantage de personnes de satisfaire aux conditions économiques du droit à ces prestations.

Modèle 1

Augmentation des montants destinés à la couverture des besoins vitaux pour tous les bénéficiaires de PC, indépendamment de la prestation de base (c'est-à-dire indépendamment du fait qu'ils perçoivent une rente de vieillesse, de survivants ou d'invalidité). Les personnes bénéficiant de PC à l'AV ne toucheraient pas de 13^e rente de vieillesse. Ce modèle pourrait être introduit à la place ou en complément de l'initiative.

Conséquence financière en 2032 pour les cantons et la Confédération et nombre de cas touchés par le modèle 1 (Montant en millions de francs, prix réel 2022)

	AV	AS	AI
Nombre de nouveaux ayants droit	9 100	400	3 300
Nombre de personnes dont les PC augmenteraient	215 200	10 500	133 100
Conséquences financières pour les PC, en millions de francs	Confédération : 303 Cantons : 178		Confédération : 205 Cantons : 121
	Total : 807		

Conséquences financières pour l'AVS

Si une 13^e rente de vieillesse AVS était introduite, mais qu'au lieu du versement d'une 13^e rente, les montants destinés à la couverture des besoins vitaux étaient augmentés pour les bénéficiaires de PC, les coûts de l'initiative populaire en 2032 seraient inférieurs de **545 millions de francs** à ceux indiqués dans le message.

Si ce modèle était introduit à la place de l'initiative populaire, les coûts ne concerneraient que les PC.

Modèle 2

Une 13^e rente de vieillesse serait versée à toutes les personnes ayant droit à une rente de vieillesse (y compris celles qui touchent des PC). Pour compenser l'inégalité entre les bénéficiaires de PC, les montants destinés à la couverture des besoins vitaux seraient relevés de 8,3 % uniquement pour les bénéficiaires de PC à l'AS et à l'AI. Outre les conséquences du versement d'une 13^e rente AVS,

l'adaptation du montant destiné à la couverture des besoins vitaux dans les PC n'a pas d'impact financier sur l'AVS.

Conséquences financières en 2032 pour les cantons et la Confédération et nombre de cas touchés par le modèle 2 (Montant en millions de francs, prix réel 2022)

	AV	AS	AI
Nombre de nouveaux ayants droit	0	400	3 300
Nombre de personnes dont les PC augmenteraient	0	10 500	133 100
Conséquences financières pour les PC en millions de francs	Confédération : 15 Cantons : 9		Confédération : 205 Cantons : 121
	Total : 350		