

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

13^e rente AVS ciblée aux personnes dans le besoin

1. Mandat

L'administration a été chargée d'établir un rapport indiquant si une limitation du droit à la 13^e rente AVS en fonction des besoins permettrait aux bénéficiaires de rente dont le revenu disponible est le plus faible de bénéficier de cette amélioration.

- La limitation sera axée sur les critères relatifs au droit aux prestations complémentaires.
- Les bénéficiaires de rente AI seront soumis aux mêmes critères relatifs au droit à la rente que les bénéficiaires de rente AVS et recevront, le cas échéant, une 13^e rente AI.
- Les éventuels effets de seuil seront lissés au moyen d'une formule dynamique.
- Les répercussions financières de cette limitation en fonction des besoins doivent être présentés jusqu'en 2050, comme les scénarios dans le rapport sur les conséquences de l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS sur les finances de l'AVS jusqu'en 2050.

2. Notion de besoin dans le cadre de l'AVS et modèles envisageables

L'AVS étant une assurance de base couvrant l'ensemble de la population, elle ne contient aucune prestation liée aux besoins, à savoir des prestations sous conditions de ressources. Les dernières prestations sous conditions de ressources ont été totalement abrogées dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS (rentes extraordinaires sous conditions de ressources) pour être transférées dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, qui peut ainsi mieux cibler les personnes dans le besoin. Intégrer de nouvelles conditions de droit liées aux besoins dans l'AVS ne serait pas cohérent avec les principes régissant cette assurance. De plus, cela constituerait un doublon par rapport au régime des prestations complémentaires. Pour éviter ce problème, deux options permettraient de répondre au mandat :

Option 1) Cibler les rentiers AVS dans le besoin via le régime des prestations complémentaires. Pour y inclure également les rentiers AI, il faudrait procéder de la même façon.

Option 2) Considérer uniquement les critères économiques selon la définition des prestations complémentaires pour améliorer le niveau des prestations de l'AVS. On entend par critères économiques les seuils de revenus couverts dans le régime des prestations complémentaires, à savoir un revenu annuel de moins de 43'000 francs environ pour une personne seule. Au-dessus de ce seuil de revenu, on peut considérer, selon la définition des prestations complémentaires, que la personne n'est pas dans le besoin et peut donc couvrir ses dépenses destinées à la couverture des besoins vitaux avec ses propres revenus.

On pourrait alors :

- soit verser une treizième rente aux personnes présentant un revenu moyen annuel déterminant de l'AVS correspondant à ce seuil,
- soit prévoir une amélioration de la formule des rentes.

Dans la mesure où une amélioration de la formule des rentes répond mieux au mandat (pas d'effets de seuil, système identique pour l'AI) et qu'elle est plus conforme au système de rente, seule cette possibilité est présentée.

Ces deux options, leur appréciation du point de vue de l'administration ainsi que leurs conséquences financières sont décrites ci-après. Pour les conséquences financières de l'AVS, trois scénarios pour chaque option sont comparés à un scénario de référence, par analogie avec le rapport « conséquences d'une acceptation de l'initiative pour une 13e rente AVS sur les finances de l'AVS jusqu'en 2050 ».

2.1 Option 1 : 13^e rente versée aux bénéficiaires PC

Cette option prévoit le versement d'une treizième rente AVS et une treizième rente AI uniquement aux bénéficiaires des prestations complémentaires. Il faut noter que la population de bénéficiaires de prestations complémentaires n'inclut pas uniquement les rentiers avec des bas revenus mais également des rentiers avec des revenus plus élevés mais qui sont tributaires des prestations complémentaires en raison d'un séjour en home. Parmi cette catégorie, il reste très difficile de déceler les personnes réellement dans le besoin. Il faudrait estimer quel pourcentage serait bénéficiaire de prestations complémentaires si ces personnes vivaient à domicile.

Pour simplifier le modèle et éviter de créer des inégalités, il est considéré en l'espèce que les bénéficiaires de prestations complémentaires en home reçoivent également une treizième rente. Une treizième rente AVS et une treizième rente AI seraient versées à l'ensemble des bénéficiaires et donc financées par l'AVS et l'AI. Dans la mesure où le mandat consiste à verser une treizième rente uniquement aux personnes dans le besoin selon les critères des prestations complémentaires, ce revenu complémentaire ne doit évidemment pas être compté dans les prestations complémentaires. Dans le cas contraire, il n'y aurait pas d'impact.

Conséquences financières

En 2021, 223'700 rentiers AVS et de 121'300 rentiers AI ont touché des prestations complémentaires. L'octroi d'une treizième rente à l'ensemble des bénéficiaires coûterait 242 millions de francs à l'AI en 2032. Les effets sur l'AVS sont présentés dans le tableau 1 jusqu'en 2050. Avec l'adoption de la réforme AVS 21, le scénario de référence projette un déficit de répartition d'environ 3 milliards de francs jusqu'en 2032. La projection jusqu'en 2050 donne un déficit de répartition d'environ 10 milliards de francs. Avec l'introduction de l'option 1, le résultat de répartition projeté en 2050 est moins bon d'environ un demi-milliard dans le scénario de référence. Toutefois, selon les scénarios, le déficit de répartition pour l'année 2050 se situe entre 9 et 13 milliards de francs environ. L'impact de la mesure est donc inférieur aux effets des scénarios, ce qui illustre l'incertitude de la projection sur un horizon temporel aussi long.

Tableau 1

Perspectives financières de l'AVS : aperçu

Aux prix de 2022

Année	AVS 21			AHV 21 avec 13e rente AVS, option 1								
	Scénario de référence			Scénario de référence			Scénario bas			Scénario haut		
	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations
2021	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2
2022	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3
2023	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2
2024	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5
2025	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3
2026	1 338	0.4	0.3	950	0.3	0.2	950	0.3	0.2	950	0.3	0.2
2027	1 026	0.3	0.2	626	0.2	0.1	626	0.2	0.1	626	0.2	0.1
2028	1 064	0.3	0.2	657	0.2	0.1	657	0.2	0.1	657	0.2	0.1
2029	- 584	-0.2	-0.1	-1 012	-0.3	-0.2	-1 012	-0.3	-0.2	-1 012	-0.3	-0.2
2030	- 828	-0.2	-0.2	-1 263	-0.3	-0.3	-1 263	-0.3	-0.3	-1 263	-0.3	-0.3
2031	-2 512	-0.7	-0.5	-2 967	-0.8	-0.6	-2 967	-0.8	-0.6	-2 967	-0.8	-0.6
2032	-2 671	-0.7	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6
2035	-5 350	-1.4	-1.1	-5 850	-1.5	-1.2	-6 378	-1.7	-1.3	-5 508	-1.4	-1.1
2040	-7 017	-1.7	-1.3	-7 560	-1.8	-1.4	-8 407	-2.1	-1.6	-6 442	-1.5	-1.1
2045	-9 558	-2.1	-1.6	-10 157	-2.3	-1.7	-11 449	-2.7	-2.1	-8 854	-1.9	-1.4
2050	-10 407	-2.2	-1.7	-11 049	-2.3	-1.8	-12 918	-2.9	-2.3	-8 935	-1.7	-1.3

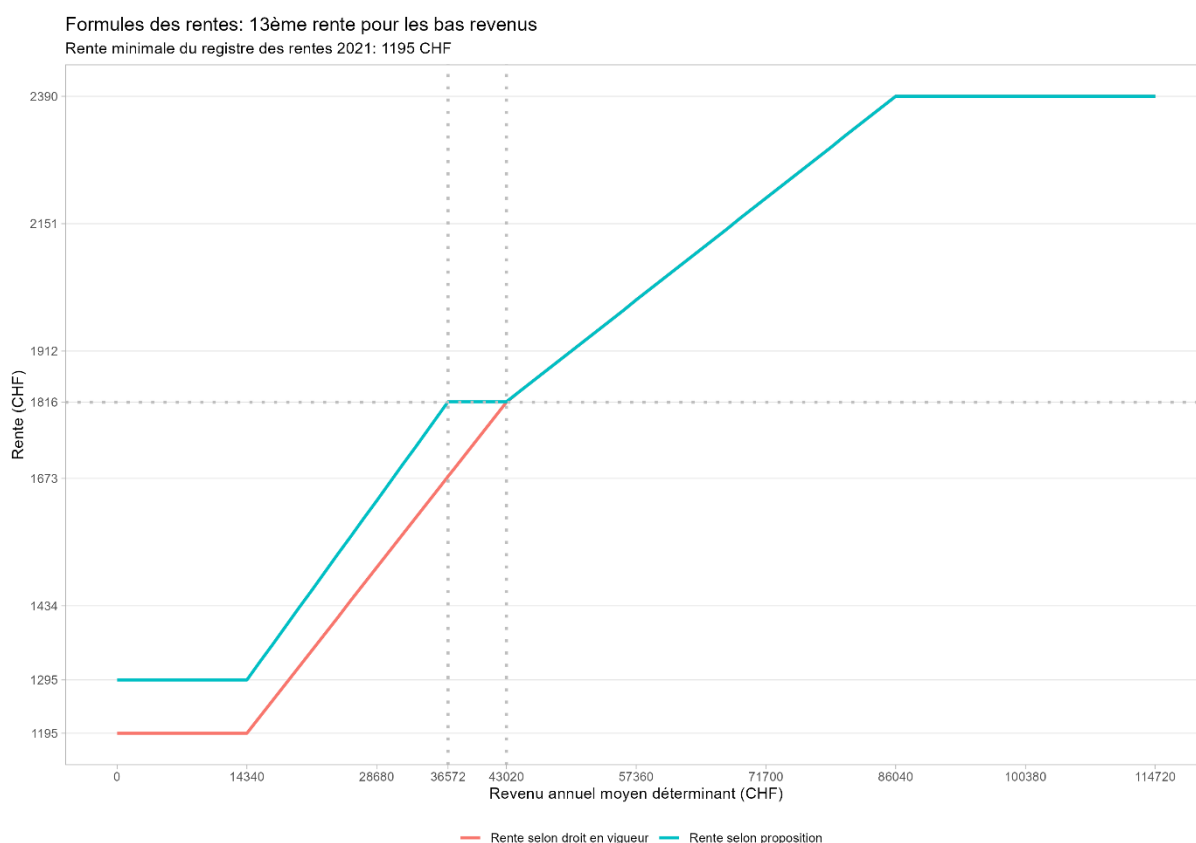
Appréciation

Cette variante implique qu'avant l'octroi d'une treizième rente AVS, il faut déterminer le droit aux prestations complémentaires. Il ne s'agit donc pas d'une variante aisée en terme de mise en œuvre. De plus, cela créerait inévitablement une inégalité de traitement au sein même de l'AVS et de l'AI en fonction de la situation économique ainsi que des effets de seuil difficilement contournables. Compte tenu des conditions de domicile et de résidence en Suisse pour le droit aux prestations complémentaires, cette variante est également problématique, car elle n'inclut pas les rentiers domiciliés à l'étranger. Ce problème est quasiment insurmontable, car il faudrait trouver un système qui permette d'appliquer les critères des prestations complémentaires à l'étranger. D'autant plus qu'il ne serait pas possible, compte tenu des accords bilatéraux et des conventions de sécurité sociale, de ne pas prévoir le versement d'une treizième rente à l'étranger. Enfin, si l'objectif est d'améliorer le niveau économique des bénéficiaires de prestations complémentaires, la meilleure solution à retenir est celle d'une amélioration du niveau des prestations complémentaires, par exemple, en relevant les seuils de besoins vitaux. Une telle option est présentée dans le rapport sur les effets d'une 13^e rente de vieillesse sur les prestations complémentaires (PC).

2.2 Option 2: 13^e rente avec une adaptation de la formule des rentes

La deuxième option prévoit une amélioration de la formule des rentes AVS, qui contient une composante plus favorable aux bas revenus. La formule des rentes serait ainsi adaptée aux seuils économiques correspondant plus ou moins aux seuils des prestations complémentaires. Pour une personne seule, on peut considérer globalement que le seuil de revenus PC est d'environ 43'000 francs. Ces seuils correspondent plus ou moins au point d'inflexion de la formule des rentes. L'amélioration correspondrait à l'équivalent d'une treizième rente, à savoir 8,33%. Afin de pouvoir procéder à cette amélioration, il faudrait en même temps prévoir une augmentation de la rente minimale.

Le graphique ci-dessous illustre l'amélioration :



Comme le montant des rentes AVS et celui des rentes AI sont identiques et que les mêmes règles et formules sont appliquées, les rentes AI seraient améliorées de la même façon, tout comme les rentes de survivants de l'AVS.

Conséquences financières

Les coûts de l'adaptation de la formule des rentes présentée sont de 574 millions de francs pour l'AVS en 2032 et de 142 millions de francs pour l'AI en 2032 pour l'ensemble des rentiers (et pas uniquement les nouveaux rentiers).

Ces améliorations se traduisent par une réduction des dépenses des prestations complémentaires à l'AVS de 415 millions de francs et de 224 millions de francs pour les prestations complémentaires à l'AI en 2032.

Les conséquences financières sur l'AVS sont présentées dans le tableau 2. La comparaison des tableaux 1 et 2 montre que les différences entre les effets sur les finances de l'AVS sont minimales. Si l'on considère la fourchette des scénarios, il est clair que les différences entre les options 1 et 2 se situent dans la marge d'erreur des projections.

Tableau 2

Perspectives financières de l'AVS : aperçu

Aux prix de 2022

Année	AVS 21			AHV 21 avec 13e rente AVS, option 2								
	Scénario de référence			Scénario de référence			Scénario bas			Scénario haut		
	Résultat de répartition en			Résultat de répartition en			Résultat de répartition en			Résultat de répartition en		
	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations	millions de francs	points de TVA	points de cotisations
2021	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2
2022	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3
2023	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2
2024	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5
2025	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3
2026	1 338	0.4	0.3	979	0.3	0.2	979	0.3	0.2	979	0.3	0.2
2027	1 026	0.3	0.2	652	0.2	0.1	652	0.2	0.1	652	0.2	0.1
2028	1 064	0.3	0.2	678	0.2	0.1	678	0.2	0.1	678	0.2	0.1
2029	- 584	-0.2	-0.1	- 994	-0.3	-0.2	- 994	-0.3	-0.2	- 994	-0.3	-0.2
2030	- 828	-0.2	-0.2	-1 250	-0.3	-0.3	-1 250	-0.3	-0.3	-1 250	-0.3	-0.3
2031	-2 512	-0.7	-0.5	-2 959	-0.8	-0.6	-2 959	-0.8	-0.6	-2 959	-0.8	-0.6
2032	-2 671	-0.7	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6
2035	-5 350	-1.4	-1.1	-5 864	-1.5	-1.2	-6 392	-1.7	-1.3	-5 522	-1.4	-1.1
2040	-7 017	-1.7	-1.3	-7 595	-1.8	-1.4	-8 442	-2.1	-1.6	-6 478	-1.5	-1.1
2045	-9 558	-2.1	-1.6	-10 200	-2.3	-1.7	-11 490	-2.7	-2.1	-8 897	-1.9	-1.4
2050	-10 407	-2.2	-1.7	-11 080	-2.3	-1.8	-12 948	-3	-2.3	-8 967	-1.7	-1.3

Appréciation

Cette option est simple pour la mise en œuvre et constitue une méthode efficace pour répondre à l'objectif d'une amélioration des rentes de manière ciblée selon le mandat donné à l'administration.

Avec l'adaptation de la formule des rentes présentée, la rente ne progresse cependant plus pour les revenus entre 36'572 et 43'020. Autrement dit, il n'y a plus d'incitation à améliorer les revenus entre ces deux tranches de revenus. Elle présente également le désavantage d'une amélioration des rentes uniquement pour les bas revenus. Or ces bas revenus sont en principe précisément soutenus par le régime des prestations complémentaires. Une amélioration de rente uniquement pour une catégorie de rentiers déjà couverts par un autre système pourrait être perçue comme étant injuste dans le régime de l'AVS. Il faut noter toutefois qu'un revenu moyen AVS faible ne signifie pas forcément que la personne est dans le besoin selon la définition des prestations complémentaires. En effet, il peut s'agir de personnes ayant peu travaillé en Suisse, de personnes avec de la fortune ou de personnes dont le conjoint a des revenus plus élevés.