

23.3212 Augmenter les rentes AVS des retraités dans le besoin

Conséquences de la motion Rieder et variantes de mise en œuvre

1. Mandat

L'administration a été chargée d'approfondir dans un rapport les points suivants concernant la motion Rieder 23.3212 « Augmenter les rentes AVS des retraités dans le besoin » :

- données relatives au nombre de bénéficiaires d'une rente minimale ou maximale, d'une rente exportée à l'étranger et des rentes perçues par nationalité ;
- explication de la formule des rentes ;
- données relatives au nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) ;
- explication du système des PC avec exemples de calcul et précisions au sujet des personnes qui ne demandent pas de PC quand bien même elles y auraient droit ;
- projection de l'évolution des PC pour les dix prochaines années ;
- description d'un modèle de mise en œuvre de la motion ;
- élaboration d'un modèle supplémentaire dont la solution repose uniquement sur les PC, sans adaptation de la formule des rentes ;
- effets des deux modèles sur la rente maximale, les dépenses de l'assurance et les bénéficiaires de PC ;
- réexamen des tâches / péréquation financière : interaction et état d'avancement des travaux.

Il ne peut être donné suite au mandat relatif à l'estimation des dépenses supplémentaires pour les PC dans le cas où tous les Suisses de l'étranger reviendraient en Suisse et y déposeraient une demande de PC, faute de données suffisantes sur la situation financière de ces ressortissants suisses.

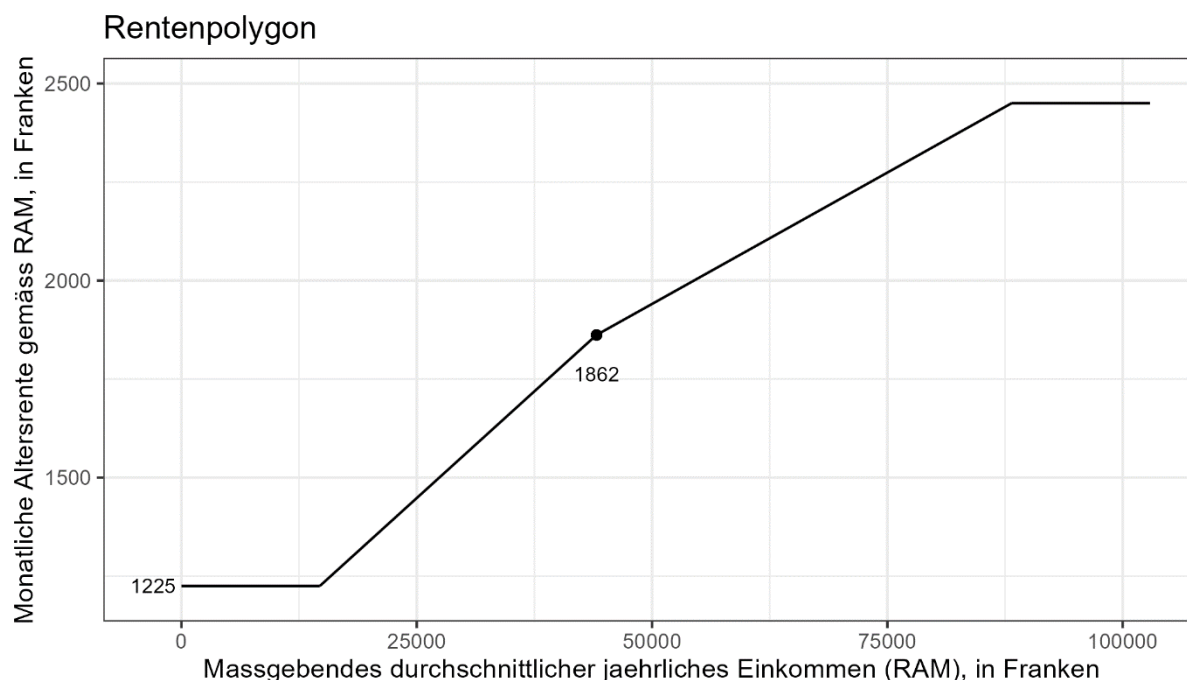
2. Système de rentes de l'AVS et de l'AI

Conformément à l'art. 112 de la Constitution fédérale (Cst.), l'AVS et l'AI sont considérées comme une seule et même assurance, reposant sur des principes de calcul communs et visant à couvrir les besoins vitaux de manière identique. Les rentes AVS et AI sont donc aujourd'hui calculées au moyen d'une seule et même formule. Ainsi, les montants applicables aux rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité sont les mêmes. Cette approche est nécessaire pour assurer une bonne coordination entre l'AVS et l'AI (notamment lors du plafonnement des rentes ou du remplacement d'une rente AI par une rente AVS). En outre, ce principe de montants uniformes dans les deux assurances s'applique aussi aux PC, qui garantissent la même couverture des besoins vitaux à tous les rentiers du 1^{er} pilier, sans distinction entre les personnes bénéficiant d'une rente de survivant, de vieillesse ou d'invalidité.

La formule des rentes, applicable au calcul de toutes les rentes AVS et AI, détermine le montant de chaque rente entre la rente minimale à la rente maximale en fonction du revenu. Un assuré perçoit aujourd'hui une rente minimale (rente AVS minimale en 2023 : 1225 francs par mois) jusqu'à un revenu annuel moyen déterminant (RAM) de 14 700 francs et une rente maximale (rente AVS maximale en 2023 : 2450 francs par mois) à partir d'un RAM de 88 200 francs. La rente maximale représente le double de la rente minimale. Les rentes correspondant à des revenus annuels moyens déterminants compris entre 14 701 et 44 100 francs augmentent plus fortement que celles qui correspondent à des

revenus moyens supérieurs à 44 100 francs. Le point à partir duquel les rentes augmentent plus lentement est appelé « point d'inflexion » et correspond à une rente de 1862 francs par mois.

La formule des rentes est illustrée dans le graphique ci-dessous :



Le RAM prend en compte la moyenne revalorisée des revenus assurés, la moyenne des bonifications pour tâches éducatives et celle des bonifications pour tâches d'assistance. Pour les couples mariés, les revenus réalisés ainsi que les bonifications acquises durant le mariage sont tout d'abord additionnés puis divisés par deux entre les conjoints, sur le principe du partage des revenus. Outre le RAM, le montant de la rente AVS et de l'AI se fonde également sur la durée individuelle de cotisation. Pour les rentes de vieillesse, la durée de cotisation complète est de 44 ans. Une durée de cotisation complète donne droit à une rente complète. En revanche, si la durée de cotisation est inférieure à 44 années, seule une rente partielle est versée. La somme des deux rentes individuelles d'un couple marié ne peut toutefois pas excéder 150 % de la rente maximale de l'échelle des rentes correspondante. Dès lors que cette limite est dépassée, les deux rentes individuelles sont réduites proportionnellement (on dit alors qu'elles sont plafonnées). Le montant de la rente de vieillesse versée dépend donc de plusieurs facteurs et non uniquement du revenu individuel de l'activité professionnelle.

3. Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

3.1 Généralités et exemple de calcul

Les PC à l'AVS et à l'AI sont accordées lorsque les rentes et les autres revenus ne suffisent pas à couvrir les besoins vitaux. Les services cantonaux compétents se chargent de deux catégories de prestations : la PC annuelle, qui est versée mensuellement, et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. La PC annuelle est financée par la Confédération et les cantons, alors que les frais de maladie et d'invalidité par les cantons uniquement. La PC annuelle correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Il convient de distinguer les personnes qui vivent à domicile de celles vivant en institution. Pour les personnes vivant à domicile, les dépenses suivantes sont reconnues :

- montants destinés à la couverture des besoins vitaux ;
- frais de loyer effectifs, à concurrence du montant maximal reconnu ;
- prime effective pour l'assurance obligatoire des soins (AOS), pour autant qu'elle n'excède pas la prime moyenne.

Les montants de loyer maximaux et ceux pour la prime d'assurance-maladie obligatoire varient selon les régions. En revanche, les montants forfaitaires pour les besoins vitaux, qui dépendent du nombre de personnes et d'enfants ainsi que les autres dépenses et revenus déterminants sont appliqués de manière uniforme dans toute la Suisse. Ces dépenses doivent d'abord être couvertes par les rentes (1^{er} et 2^e piliers), et, le cas échéant, par la fortune déterminante et les revenus d'une activité lucrative. Les dépenses qui ne peuvent être couvertes de la sorte par les revenus déterminants des assurés le sont par les PC.

L'exemple ci-après illustre ce mécanisme pour une personne et pour un couple vivant à Genève. Les mêmes montants s'appliquent à Bâle, Berne, Zurich et Lausanne, à l'exception de la prime d'assurance-maladie.

Dépenses reconnues	Personne seule	Couple
Besoins vitaux	20 100	30 150
Loyer maximum		
Région 1 : grands centres urbains	17 580	20 820
Primes AOS	4 860	9 020
Total des dépenses (région 1/GE)	42 540	59 990
Revenus déterminants		
Rentes	24 000 AVS 12 000 PP	36 000 AVS 12 000 PP
Total des revenus	36 000	48 000
PC annuelles	6 540	11 990

3.2 Non-recours aux PC

Le taux de rentiers AVS ou AI ne faisant pas valoir leurs droits aux PC n'est pas connu. Toutefois, les cantons informent régulièrement les rentiers AVS et AI du droit aux PC. Différentes études tentent d'estimer le taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources. En ce qui concerne les PC, une étude publiée en 2023 par la *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)*, estime que 15,7 % de la population suisse de 65 ans et plus vivant à domicile se trouverait dans une situation de non-recours aux PC alors qu'elle aurait droit à ces prestations. Les causes évoquées seraient notamment la peur de la stigmatisation sociale, le renvoi pour les personnes de nationalité étrangère ou le manque d'information des ayants droit. Toutefois, le Contrôle fédéral des finances avait déjà constaté dans un rapport d'évaluation de 2006¹ que les cantons remplissaient leur mandat d'information de manière satisfaisante. Au fil des ans et avec l'importance grandissante des PC, les canaux d'information se sont multipliés, raison pour laquelle il apparaît peu probable que le non-recours aux PC soit dû à un manque d'information de ce droit par les personnes concernées. Cela peut en revanche être lié à d'autres facteurs. Pour les rentiers, il peut s'agir, par exemple, d'une réticence à exposer leur situation financière ou qu'ils hésitent à le faire en raison de questions d'héritage. En outre, l'étude mentionnée n'examine pas les canaux d'information utilisés ou leur efficacité et n'apporte pas de nouveaux éléments à ce sujet. La méthodologie employée n'est pas non plus concluante, dans la mesure où une partie des participants sélectionnés ont rempli seuls un formulaire en ligne tandis que d'autres ont été contactés et interrogés directement par téléphone. Cette méthode remet en cause dans

¹ Voir « Ergänzungsleistungen zur AHV und IV - Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung », disponible sous www.efk.admin.ch/fr > Publications > Assurances sociales et prévoyance vieillesse > Archives Assurances sociales et prévoyance vieillesse > 2006.

une certaine mesure les statistiques avancées, car les réponses des participants peuvent être subjectives et varier selon leur compréhension d'une notion ou d'une question, par exemple sur le montant de la fortune (qu'est-ce qui y est exclu ou inclus au sens des PC ?).

Par conséquent, dans le cadre de la réponse à la motion Gysi Barbara 23.3571 « Garantir un accès égalitaire aux prestations complémentaires à tous les retraités », le Conseil fédéral s'est engagé à initier une nouvelle étude afin d'évaluer les procédures en place dans les cantons et d'examiner dans quelle mesure celles-ci peuvent être améliorées. Il est donc judicieux d'attendre les résultats et, sur la base d'une vision globale de la pratique des cantons, analyser cas échéant des solutions concrètes et adéquates pour diminuer autant que possible le taux de non-recours aux PC. Cet examen pourrait également inclure d'éventuelles mesures de simplification des procédures.

3.3 Évolution des PC au cours des dix prochaines années

Les perspectives financières ci-dessous sont un résumé des indications concernant les PC publiées sur le site internet de l'OFAS².

Montants (en millions de francs) aux prix de 2023

Prestations complémentaires à l'AVS			
Contribution de la Confédération (y c. frais administratifs)	2022	2023	Augmentation (en %) 2022-2033
	967	1334	+38%
Contribution des cantons (y c. frais de maladie et d'invalidité)	2227	3075	+38%
Part des PC (% de personnes à l'AVS touchant des PC)	12,2	12,3	>1%
Prestations complémentaires à l'AI			
Contribution de la Confédération (y c. frais administratifs)	2022	2023	Augmentation (en %) 2022-2033
	887	924	+4%
Contribution des cantons (y c. frais de maladie et d'invalidité)	1451	1487	+2%
Part des PC (% des personnes à l'AI touchant des PC)	50,2	54,3	+8%
Total des coûts des PC à l'AVS et à l'AI			
Total des coûts des PC à l'AVS et à l'AI (y c. PC annuelles, frais administratifs, frais de maladie et d'invalidité)	5532	6820	+23%

Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AVS était d'environ 210 000 en 2022 ; le nombre attendu en 2033 est d'environ 275 000 bénéficiaires. Le fait que la part des PC en pour-cent (proportion des personnes à l'AVS touchant des PC) reste stable au fil du temps indique que l'augmentation du nombre de bénéficiaires de PC suit l'évolution du nombre de bénéficiaires d'une rente AVS.

Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AI devrait rester stable au cours des dix prochaines années.

² <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home.html> -> L'OFAS en ligne -> Assurances sociales -> Prestations complémentaires -> Finances

4. Statistiques

4.1 Rentes AVS

L'AVS couvre en principe l'ensemble de la population. Elle verse une rente à tous les assurés ayant atteint l'âge de référence qui y ont cotisé pendant au moins un an.

Les indications qui suivent font apparaître que moins de 30 % des bénéficiaires d'une rente de vieillesse perçoivent une rente inférieure au point d'inflexion (RAM inférieur à 44 100 francs) et que plus de la moitié des rentes en question sont versées à l'étranger (voir le tableau 2). Un peu moins de 80 % des rentes minimales sont versées à l'étranger ; dans la plupart des cas, il s'agit de rentes partielles. L'on peut en déduire que leurs bénéficiaires n'ayant pas vécu en Suisse pendant la totalité de leur période de cotisation, ils ont probablement été soumis au système de prévoyance d'un autre État et sont donc susceptibles de toucher des prestations de cet autre pays (voir le tableau 3). Les 5800 rentes minimales versées en Suisse sur la base d'une durée de cotisation complète correspondent, pour l'essentiel, à celles de personnes qui, devenues invalides dans leurs jeunes années, n'ont pas pu travailler, ainsi qu'à celles de personnes mariées sans activité lucrative dont le conjoint ne perçoit pas encore de rente, si bien que le partage des revenus n'a pas encore été effectué. La plus grande part des rentes de vieillesse versées se situent entre 1500 et 2450 francs. En raison du plafonnement, la majorité des personnes mariées perçoivent une rente de vieillesse comprise entre 1500 et 2000 francs (voir le tableau 5).

Le tableau 1 ci-dessous présente le nombre total de rentes de vieillesse versées et leur montant total, selon le domicile des bénéficiaires (en Suisse ou à l'étranger), de même que la proportion de citoyens suisses de chaque catégorie (en décembre 2022) :

	Domicile en Suisse	Part des Suisses	Domicile à l'étranger	Part des Suisses	Total
Nombre de rentes de vieillesse	1 716 000	90 %	789 000	16 %	2 505 000
Somme des rentes de vieillesse versées en milliards de francs	3,2	92 %	0,5	30 %	3,7

Le tableau 2 ci-dessous montre la répartition du nombre de rentes minimales versées, du nombre de rentes situées jusqu'au point d'inflexion de la formule des rentes, du nombre de rentes situées entre ce point et la rente maximale, ainsi que du nombre de rentes maximales selon le domicile des rentiers (en

Suisse ou à l'étranger), de même que la proportion de citoyens suisses de chaque catégorie (en décembre 2022) :

	Domicile en Suisse	Part des Suisses	Domicile à l'étranger	Part des Suisses	Total
Nombre de rentes minimales	14 000	66 %	54 000	17 %	68 000
Nombre de rentes jusqu'au point d'inflexion	230 000	84 %	357 000	13 %	587 000
Nombre de rentes entre le point d'inflexion et la rente maximale	1 172 000	90 %	310 000	18 %	1 480 000
Nombre de rentes maximales	300 000	94 %	68 000	20 %	367 000

Le tableau 3 ci-dessous montre la répartition des rentes minimales, en fonction de la durée de cotisation, en décembre 2022 :

Nombre de rentes minimales	Échelle 0 à 43	Échelle 44	Total	Part de l'échelle 44
En Suisse	8400	5800	14 200	41 %
À l'étranger	53 300	300	53 600	1 %
Total	61 700	6100	67 800	9 %

Le tableau 4 ci-dessous montre la répartition de la somme des rentes minimales versées, de la somme des rentes situées jusqu'au point d'inflexion de la formule des rentes, de la somme des rentes situées entre le point d'inflexion et la rente maximale ainsi que de la somme des rentes maximales,

selon le domicile des rentiers (en Suisse ou à l'étranger), de même que la proportion de citoyens suisses de chaque catégorie (en décembre 2022) :

	Domicile en Suisse	Part des Suisses	Domicile à l'étranger	Part des Suisses	Total
Somme des rentes minimales versées, en millions de francs	12,4	86 %	6,5	40 %	18,9
Somme des rentes jusqu'au point d'inflexion, en millions de francs	351,3	89 %	108,4	36 %	459,8
Somme des rentes entre le point d'inflexion et la rente maximale, en millions de francs	2247,7	91 %	308,2	28 %	2555,9
Somme des rentes maximales versées, en millions de francs	605,3	95 %	79,9	30 %	685,1

Le tableau 5 ci-dessous montre le pourcentage de répartition des rentes de vieillesse mensuelles, par montant de rente et nationalité, en décembre 2022. En outre, une distinction est faite entre rentes de vieillesse plafonnées ou non, sachant que les rentes de vieillesse pour conjoint ne peuvent s'élever, au maximum, qu'à 150 % de la rente maximale :

Montant de la rente mensuelle de vieillesse	Bénéficiaires d'une rente de vieillesse non plafonnée ³				Bénéficiaires d'une rente de vieillesse plafonnée ⁴			
	Suisses	Suissesses	Étrangers	Étrangères	Suisses	Suissesses	Étrangers	Étrangères
de 0 à 500 francs	3 %	3 %	62 %	56 %	1 %	2 %	34 %	46 %
de 501 à 1000 francs	2 %	3 %	12 %	14 %	1 %	2 %	17 %	19 %
de 1001 à 1500 francs	7 %	7 %	9 %	10 %	5 %	6 %	18 %	16 %
de 1501 à 2000 francs	22 %	25 %	10 %	11 %	90 %	89 %	29 %	19 %
de 2001 à 2450 francs	67 %	63 %	7 %	9 %	3 %	1 %	2 %	0 %

³ Célibataires ou personnes mariées dont le conjoint ne touche pas encore de rente de vieillesse

⁴ Personnes mariées lorsque les deux conjoints touchent une rente de vieillesse

4.2 Prestations complémentaires à la rente de vieillesse

Le tableau suivant montre le nombre de bénéficiaires de PC, par nationalité et par sexe. Environ 220 000 personnes ont perçu des PC à la rente de vieillesse en 2022, dont deux tiers de femmes. Les trois quarts des bénéficiaires de PC sont de nationalité suisse.

T1 : Bénéficiaires de PC à la rente de vieillesse, par nationalité (catégorie), sexe et année

	Hommes		Femmes		Total
	Suisses	Étrangers	Suisses	Étrangers	
2000	28 984	7035	88 648	14 227	138 894
2022	52 835	22 709	112 051	31 514	219 109
Évolution de 2000 à 2022	+82 %	+223 %	+26 %	+122 %	+58 %

Source : OFAS/CdC, statistique des PC à l'AVS et à l'AI

Le tableau suivant montre le nombre de bénéficiaires de PC, par situation de logement et par sexe. Près d'un cinquième des bénéficiaires de PC vit dans un home. Depuis 2000, la majeure partie de la hausse du nombre de bénéficiaires de PC a été enregistrée pour des personnes vivant à domicile.

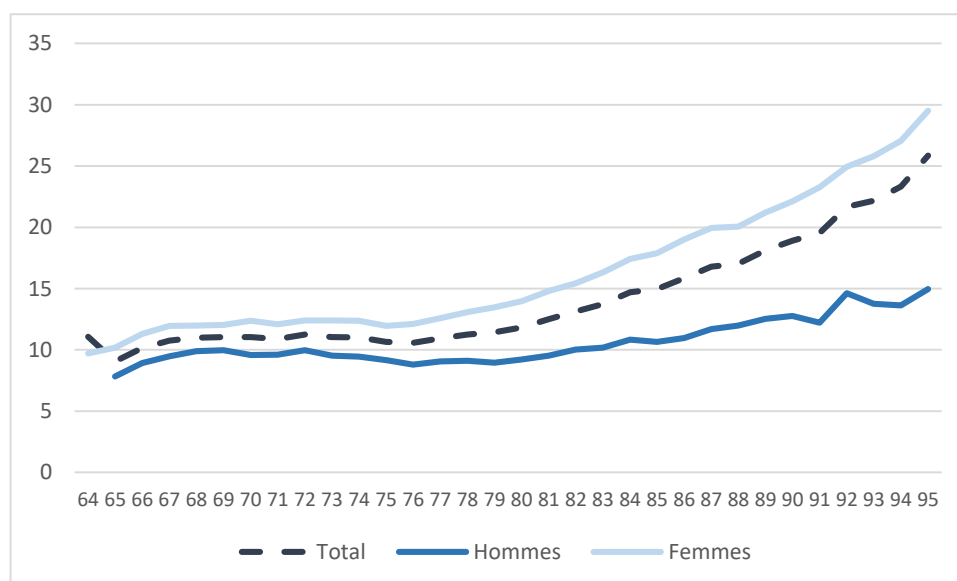
T2 : Bénéficiaires de PC à la rente de vieillesse, par situation de logement, sexe et année

	Hommes		Femmes	
	À domicile	Home	À domicile	Home
2000	26 610	9409	71 921	30 954
2022	62 885	12 659	112 766	30 799
Évolution de 2000 à 2022	+136 %	+35 %	+57 %	-1 %

Source : OFAS/CdC, statistique des PC à l'AVS et à l'AI

Le graphique ci-après montre le taux de PC, en fonction de l'âge et du sexe des bénéficiaires. Le taux de PC augmente donc avec l'âge. Plus une personne est âgée, plus elle risque d'avoir besoin des PC. Cette tendance est liée à la probabilité, croissante avec l'âge, d'entrer dans un home, et aux coûts qui en découlent.

G4 : Taux de PC à la rente de vieillesse, en fonction de l'âge



Source : OFAS/CdC, statistique des PC à l'AVS et à l'AI

Le tableau suivant (T3) montre le nombre de nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse en 2022, avec indication du nombre de bénéficiaires de PC et des prestations éventuellement perçues l'année précédente. En 2022, l'AVS comptait près de 100 000 nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse, dont 7,5 % (soit environ 7500 personnes) qui ont perçu des PC. Parmi les nouveaux bénéficiaires d'une rente de vieillesse qui ont touché des PC (tableau T4), environ 60 % touchaient déjà des PC l'année précédente, principalement des PC à l'AI. La grande majorité des personnes qui percevaient déjà des PC sans bénéficier elles-mêmes de prestations propres les ont perçues en complément de la rente de leur partenaire.

T3 : Nombre de nouvelles rentes avec ou sans PC, par prestation de l'année précédente, en 2022

Prestation de l'année précédente	Rente de vieillesse pour l'année en cours		Total
	sans PC	avec PC	
Aucune rente	80 403	3689	84 092
Rente de vieillesse	22	7	29
Rente de survivants	2932	278	3210
Rente AI	7556	3372	10 928
Total	90 913	7346	98 259

Source : OFAS/CdC, statistique des PC à l'AVS et à l'AI

T4 : Nombre de nouvelles rentes avec PC, par PC l'année précédente, en 2022

	Nombre	Part
Nouvelles rentes de vieillesse avec PC	7346	100 %
dont sans PC l'année précédente	2852	39 %
dont PC l'année précédente	4494	61 %
PC à l'AI	3190	43 %
PC à l'AVS	226	3 %
PC sans prestations propres	1078	15 %

Source : OFAS/CdC, statistique des PC à l'AVS et à l'AI

5. Modèles de mise en œuvre de la motion Rieder dans l'AVS et l'AI

La motion demande l'élaboration d'un modèle qui permette d'augmenter la rente des personnes dans le besoin et de modifier la formule des rentes de manière à améliorer la situation des personnes à bas revenu. Elle demande en outre que des modifications soient apportées aux PC afin que les améliorations de la formule des rentes profitent en particulier aux personnes dans le besoin qui perçoivent des PC, plutôt que d'alléger en premier lieu les PC elles-mêmes.

Les modèles A et B sont présentés ci-après conformément au souhait de la commission : dans le modèle A, la formule des rentes en vigueur, sur la base de laquelle sont calculées toutes les rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité, serait modifiée de manière à ce que les assurés ayant des revenus très faibles à faibles perçoivent une rente plus élevée. La rente minimale et le point d'inflexion

(variante 1), ou bien uniquement la rente minimale (variante 2), augmenteraient à raison d'un montant fixe. Avec ce modèle, les PC sont également améliorées par une hausse des montants destinés à la couverture des besoins vitaux afin d'éviter d'annihiler toute amélioration des rentes. Dans le modèle B, l'amélioration ne se fait que via les PC, par une hausse des montants destinés à couvrir les besoins vitaux à raison d'un montant fixe (deux variantes étant prévues).

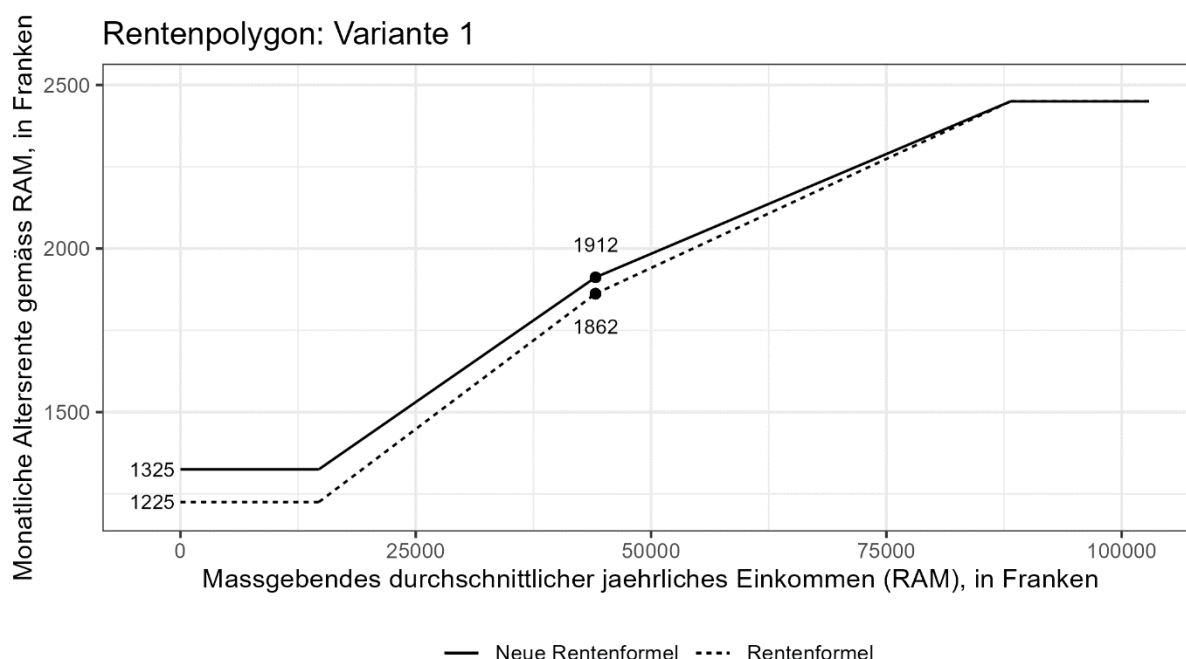
5.1 Modèle A : modification de la formule des rentes

5.1.1 Description du modèle

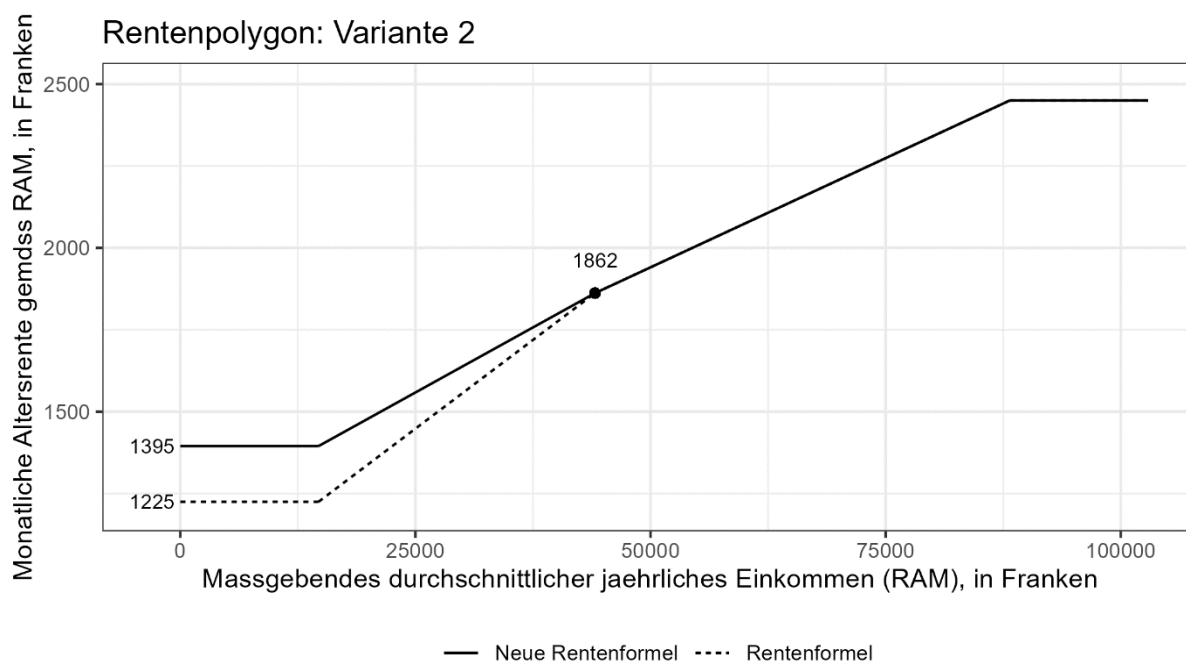
AVS

Ce modèle prévoit une modification de la formule des rentes qui aurait une incidence sur le système des rentes et qui concerne donc également les rentes de survivants et d'invalidité.

Avec la **variante 1**, la rente minimale augmente de 100 francs et le point d'inflexion de 50 francs. Ainsi, l'augmentation des rentes ralentit à partir d'un RAM de 44 100 francs (point d'inflexion), puis cesse à partir d'un RAM de 88 200 francs (rente maximale). Les personnes dont le RAM se situe entre 14 700 et 44 100 francs (point d'inflexion) sont donc celles qui profitent le plus de cette variante. Celles dont le RAM se situe dans la moyenne (à savoir, entre 44 100 et 88 199 francs) en bénéficient cependant aussi, bien que dans une moindre mesure que les personnes à bas revenus. Il convient néanmoins de souligner que, dans de nombreux cas, les personnes mariées dont le RAM est supérieur à 44 100 francs ne bénéficieraient d'aucune amélioration en raison du plafonnement à 150 % de la rente maximale.



Avec la **variante 2**, seule la rente minimale augmente, mais pas le point d'inflexion. Aussi la rente ne s'améliore-t-elle dans ce cas que pour les personnes dont le RAM se situe entre 14 700 et 44 100 francs (point d'inflexion). Les personnes dont le RAM est supérieur à 44 100 francs ne bénéficient alors d'aucune amélioration. Afin d'être en mesure de remplir le critère de financement prescrit, la rente minimale devrait être relevée de 170 francs.



La rente maximale n'est modifiée dans aucune de ces deux variantes. La modification de la formule des rentes n'a donc aucun effet sur le plafonnement. La formule des rentes modifiée doit être appliquée aux rentes de vieillesse et aux rentes de survivants de l'AVS. Mais elle doit également s'appliquer à d'autres prestations et montants-limites qui renvoient directement à la rente minimale, comme l'allocation pour impotent ou le calcul des cotisations à l'AVS.

AI

Une modification de la formule des rentes aurait nécessairement des répercussions tant sur les rentes AVS que sur les rentes AI du 1^{er} pilier. En effet, ces rentes sont calculées sur la même base que les rentes de vieillesse de l'AVS. C'est pourquoi le relèvement de la rente minimale ou du point d'inflexion profiterait non seulement aux rentes de vieillesse, mais aussi aux rentes de survivants et d'invalidité. D'autres prestations de l'AI liées au montant de la rente AVS sont également concernées.

PC

Si, comme l'exige la motion, des modifications devaient être apportées aux PC pour que les améliorations de la formule des rentes profitent en particulier aux personnes dans le besoin bénéficiant de PC, plutôt que d'alléger en premier lieu les PC, il faudrait, en parallèle aux améliorations de la formule des rentes, relever les montants destinés à la couverture des besoins vitaux. Au vu de la hausse de la rente minimale selon l'adaptation de la formule des rentes, ces montants augmenteraient de 100 francs par mois et par personne pour la variante 1 et de 170 francs pour la variante 2.

5.1.2 Conséquences

Conséquences de la modification de la formule des rentes pour les bénéficiaires d'une rente AVS

En décembre 2022, 2 135 000 bénéficiaires d'une rente AVS et 292 000 bénéficiaires d'une rente AI auraient été concernés par la modification selon la variante 1. Dans le cas de la variante 2, 655 000 bénéficiaires d'une rente AVS et 145 000 bénéficiaires d'une rente AI auraient été concernés. Les personnes dont le RAM est inférieur à 44 100 francs sont celles qui bénéficieraient le plus de cette amélioration et elles verraient leur rente augmenter en moyenne, de 71 francs par mois (variante 1) ou de 103 francs par mois (variante 2). Aussi, l'effet de la formule des rentes modifiée serait le plus important pour un RAM inférieur à 44 100 francs. Au-dessous du point d'inflexion, 655 000 personnes seraient concernées dans l'AVS et 145 000 dans l'AI. Avec la variante 1, les améliorations profiteraient

non seulement aux personnes à bas revenu, mais aussi à celles à revenu moyen (compris entre 44 100 et 88 199 francs).

Conséquences financières pour l'AVS, l'AI et les PC

La modification de la formule des rentes entraînerait des dépenses supplémentaires dans l'AVS. Celles-ci s'élèveraient à environ 1300 millions de francs, en 2030, pour la variante 1, ou à environ 1200 millions pour la variante 2, soit environ 2,2 % (variante 1) ou 2 % (variante 2) des dépenses annuelles de l'AVS en 2030.

Il en irait de même dans l'AI : en 2030, les dépenses supplémentaires s'élèveraient à environ 210 millions de francs pour la variante 1 et à 290 millions pour la variante 2, soit environ 2 % (variante 1) ou 2,9 % (variante 2) des dépenses annuelles de l'AI en 2030.⁵

Si l'on augmente en outre les montants destinés à couvrir les besoins vitaux dans les PC, en 2030, les coûts supplémentaires des PC s'élèveraient à environ 210 millions de francs avec la variante 1 et à 240 millions avec la variante 2.

Conséquences financières pour la Confédération

Pour la Confédération, les conséquences financières de la modification de la formule des rentes sont principalement liées à l'augmentation des dépenses totales de l'AVS, que la Confédération prend en charge à raison de 20,2 %. S'agissant de la contribution fédérale à l'AVS, les dépenses supplémentaires s'élèveraient à environ 260 millions de francs avec la variante 1 et 240 millions avec la variante 2.

Comme les dépenses liées à la couverture des besoins vitaux dans les PC sont supportées par la Confédération à raison de cinq huitièmes, les modifications apportées aux PC ont également des répercussions pour la Confédération. Il en résulterait, en 2030, des dépenses supplémentaires d'environ 120 millions de francs (variante 1) ou 140 millions (variante 2).

Conséquences financières pour les cantons et les communes

L'augmentation des PC entraînerait des dépenses supplémentaires pour les cantons, vu que ces derniers supportent à raison de trois huitièmes les dépenses liées à la couverture des besoins vitaux. En 2030, leurs dépenses supplémentaires s'élèveraient à environ 90 millions de francs avec la variante 1, et à environ 100 millions avec la variante 2.

Aperçu des coûts liés à la modification de la formule des rentes

Le tableau suivant fournit un aperçu des dépenses supplémentaires associées aux variantes 1 et 2, pour l'AVS, l'AI et les PC, ainsi que des coûts qui en résulteraient pour la Confédération et les cantons en 2030 (en millions de francs) :

	AVS	Confédération (AVS)	AI	PC	Confédération (PC)	Cantons
Variante 1	1300	260	210	210	120	90
Variante 2	1200	240	290	240	140	100

Financement de la modification de la formule des rentes

En vertu de l'art. 102 LAVS, les recettes de l'AVS se composent des cotisations salariales, de la contribution de la Confédération, des rendements de la fortune du Fonds de compensation, des recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable, des recettes du relèvement des taux de

⁵ Les coûts supplémentaires pour l'AI sont moins élevés dans la variante 1 que dans la variante 2. Pour l'AVS c'est le contraire.

la TVA (art. 130, al. 3 et 3^{ter}, Cst.) et du produit de l'impôt sur les maisons de jeu. Parmi ces sources de financement entrent en ligne de compte, pour le financement des coûts supplémentaires ici évoqués, les cotisations salariales, la TVA et la contribution de la Confédération.

Une hausse de la contribution fédérale irait à l'encontre des mesures d'allègement du budget fédéral de l'AVS décidées en 2023 en vue d'éliminer les déficits structurels ; cette piste n'a donc pas été retenue. Toutefois, dans l'optique du principe de l'assurance, financer les coûts supplémentaires en majorant le taux de cotisation à l'AVS serait tout à fait pertinent. Pour couvrir les besoins de financement supplémentaires à l'horizon 2030, le taux de cotisation AVS devrait être relevé de 0,2 point (variantes 1 et 2). Comme solution de remplacement, les coûts supplémentaires pourraient être financés par une augmentation proportionnelle de la TVA de 0,3 point en faveur de l'AVS.

Conformément à l'art. 77 LAI, les recettes de l'AI se composent des cotisations salariales, de la contribution de la Confédération, des recettes du relèvement des taux de la TVA destiné à l'assurance, des rendements de la fortune du Fonds de compensation et des recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable. Les dépenses supplémentaires de l'AI pourraient également être financées par une augmentation du taux de cotisation AI ou par une hausse des taux de la TVA. Avec la variante 1, le taux de cotisation AI devrait être relevé de 0,04 % et avec la variante 2 de 0,06 %. Pour couvrir les coûts supplémentaires de l'AI, la TVA devrait, quant à elle, augmenter de 0,06 (ou 0,08) point⁶.

6. Modèle B : mesure concernant uniquement les PC

Ce modèle constitue une solution de remplacement au modèle d'amélioration de la formule des rentes en faveur des bas revenus. Il consiste à augmenter les montants destinés à la couverture des besoins vitaux dans les PC et n'entraînerait pas de modification des rentes AVS/AI.

6.1 Augmentation des montants destinés à couvrir les besoins vitaux

6.1.1 Description du modèle

Dans ce modèle, les montants destinés à couvrir les besoins vitaux augmentent soit de 100 francs (variante 1), soit de 170 francs par mois et par personne (variante 2). Ces montants correspondent à l'augmentation de la rente minimale pour les deux variantes du modèle A. Les montants destinés à couvrir les besoins vitaux s'élèvent actuellement à 20 100 francs par année (pour les personnes seules). Les montants proposés entraîneraient donc une hausse de respectivement 6 % (pour la variante 1) ou 10,1 % (pour la variante 2). Pour les couples mariés, ces montants sont actuellement fixés à 30 150 francs, si bien que l'augmentation s'élèverait respectivement à 150 francs ou 255 francs par mois. Ce modèle induirait une augmentation générale substantielle des montants destinés à couvrir les besoins vitaux. Il profiterait directement aux ayants droit, et ce, indépendamment de la prestation de base qu'ils perçoivent (rente de vieillesse, de survivants ou de l'AI, indemnités journalières de l'AI, allocation pour impotent ou PC sans prestation de base).

Une augmentation des montants destinés à couvrir les besoins vitaux pourrait également être prévue par voie d'ordonnance. Selon l'art. 19 LPC, le Conseil fédéral peut adapter de manière appropriée, en même temps que les rentes, le montant des dépenses reconnues et des revenus déterminants dans les PC. Il fait à chaque fois usage de cette possibilité et adapte le niveau des besoins vitaux dans la même mesure que les rentes. Il a donc pour habitude de se fonder pour cela sur l'indice mixte, autrement dit sur l'évolution de l'indice des prix et de l'indice des salaires. La loi ne précise cependant pas que les montants des PC doivent être adaptés à l'indice mixte, ni qu'ils doivent l'être dans la même mesure que les rentes. Elle prévoit simplement que cette adaptation doit se faire « de manière appropriée ». Une adaptation des montants destinés à couvrir les besoins vitaux s'écarterait de l'indice

⁶ Aux prix de 2023

mixte ne serait donc pas incompatible avec l'art. 19 LPC et le Conseil fédéral pourrait tout à fait la mettre en œuvre s'il le souhaite.

6.1.2 Conséquences pour les bénéficiaires de PC

Une augmentation des montants destinés à couvrir les besoins vitaux ne profiterait financièrement qu'aux bénéficiaires de PC vivant à domicile. Il n'est pas possible de proposer au niveau fédéral une solution qui améliore également la situation des personnes vivant dans un home. Ce sont, en effet, les cantons qui fixent le montant pour les dépenses personnelles (coiffeur, petits achats, etc.) versé directement à ces personnes.

Pour chaque personne vivant dans un home, le calcul de la part fédérale des frais de home est effectué comme si elle vivait chez elle. S'agissant de ce calcul dit distinctif, la question qui se pose est de savoir si le calcul doit intégrer ou non la majoration des montants destinés à couvrir les besoins vitaux. En cas d'intégration de la majoration, la participation fédérale aux frais de séjour dans un home augmenterait considérablement.

Le versement d'un montant minimal correspondant soit à la réduction des primes la plus élevée, soit à 60 % du montant forfaitaire pour l'AOS, est garanti aux personnes qui n'auraient droit qu'à des PC très peu élevées. Dans ces cas, il se pourrait que les bénéficiaires de PC ne profitent pas de la totalité de la majoration des montants destinés à couvrir les besoins vitaux, en particulier si la différence entre les PC calculées et le montant minimal est supérieure à cette majoration, à savoir 100 francs (avec la variante 1) ou 170 francs (avec la variante 2).

6.1.3 Conséquences pour les bénéficiaires d'une rente AI, d'indemnités journalières AI, d'une allocation pour impotent ou d'une rente de survivant

Si les montants destinés à couvrir les besoins vitaux augmentaient pour tous les bénéficiaires de PC, ceux d'entre eux touchant d'autres prestations de base, comme une rente AI, des indemnités journalières AI, une allocation pour impotent ou une rente de survivant, bénéficieraient également de la majoration. Même les personnes bénéficiant de PC sans prestation de base auraient droit à la reconnaissance de montants plus importants pour couvrir leurs besoins vitaux ; en conséquence, ils disposeraient d'un revenu disponible plus élevé. La prestation de base n'est pas pertinente dans le calcul du revenu disponible. En effet, les PC sont calculées de la même manière pour chaque assuré, indépendamment de la prestation perçue, à savoir en comparant les dépenses reconnues aux revenus déterminants, les PC couvrant la part des dépenses éventuellement non couvertes par ces revenus. Une majoration des montants destinés à couvrir les besoins vitaux pour tous les bénéficiaires de PC serait conforme aux principes de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de la discrimination visés à l'art. 8, al. 1 et 2, Cst. En outre, elle serait conforme à la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, qui prévoit elle aussi que les prestations de l'État soient fournies sans discrimination.

T1 Bénéficiaires de PC vivant à domicile, par branche d'assurance (registre des PC 12/2022)

PC et branche d'assurance	Nombre de bénéficiaires
PC à la rente de vieillesse ⁷	176 360
PC à la rente de survivant	3 526
PC à la rente AI	96 340
PC à des I.J. de l'AI (sans rente)	354
PC à une allocation pour impotent AVS/AI (sans rente)	652
PC sans prestation de base	1'588

⁷ Y compris les bénéficiaires de PC à l'âge de référence touchant une rente de survivant.

Conséquences pour les assurances sociales

Outre celles déjà évoquées, aucune incidence sur d'autres assurances sociales n'est à signaler.

Conséquences financières pour la Confédération et les cantons⁸

L'augmentation des montants destinés à couvrir les besoins vitaux entraînerait une hausse des PC annuelles, financées à hauteur cinq huitièmes par la Confédération et de trois huitièmes par les cantons. Avec la variante 1, les coûts totaux s'élèveraient à 330 millions de francs en 2030, à savoir, 210 millions pour la Confédération et 120 millions pour les cantons. Avec la variante 2, ils se monteraient à 580 millions de francs, à savoir, 360 millions pour la Confédération et 220 millions pour les cantons.

La différence de coûts entre les modèles A et B s'explique par la hausse parallèle des rentes AVS et AI dans le modèle A, hausse qui compense, au moins en partie, l'augmentation des besoins vitaux à couvrir au moyen des PC. L'augmentation des rentes entraînerait, par ailleurs, une baisse de l'accès aux PC.

7. Examen des tâches et péréquation financière : état d'avancement des travaux

En juin 2019, le Conseil fédéral et l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux avaient approuvé le mandat relatif au projet « Répartition des tâches II ». Ce projet a été suspendu le 19 mars 2021, notamment en raison du changement des priorités politiques dû à la pandémie. Le Conseil fédéral prendra une décision sur la suite des travaux au second semestre 2024. Il s'agira notamment de déterminer s'il convient de reprendre le désenchevêtrement des tâches, éventuellement en modifiant son orientation.

⁸ Aux prix de 2023