

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

Rapport

Conséquences financières des diverses propositions déposées en vue du débat à la CSSS-N

1. Mandat à l'administration

Lors de sa séance du 7 novembre 2024, l'administration a été chargée de brièvement évaluer les diverses propositions déposées, en particulier quant à leurs conséquences financières.

2. Aperçu des conséquences financières de la réforme sur les dépenses de l'AVS

Tableau 1 : Conséquences financières de la réforme sur les dépenses de l'AVS selon le message¹

Mesure	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Rente de parent survivant, personnes mariées	-40	-120	-200	-290	-360	-450	-520	-600	-660	-740
Rente de parent survivant, personnes non mariées	10	20	30	30	40	50	50	60	60	70
Rente transitoire de deux ans	20	70	90	90	90	90	80	90	80	80
Dispositions transitoires	0	0	-110	-110	-120	-120	-130	-150	-160	-180
Total	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3. Propositions de la CSSS-N

Pour la séance du 7 novembre 2024, 21 propositions ont été déposées par les membres de la commission. Seules les propositions qui ont un impact financier sont reprises dans le présent rapport. Les conséquences estimées sur les dépenses de l'AVS sont présentées ci-après pour chaque proposition. Seule la modification demandée dans la proposition est prise en compte, sur la base des mesures proposées dans le message. Les différentes mesures ne sont donc pas combinées entre elles.

Les différentes propositions sont classées par thème afin de faciliter la lecture du rapport.

3.1 Concept visant à remplacer la rente de parent survivant indépendante de l'état civil par une rente de veuve ou de veuf avec enfants à charge

La proposition n° 1 vise à n'octroyer une rente de survivant qu'aux conjoints survivants, comme c'est le cas aujourd'hui. La proposition suit les grandes lignes du projet du Conseil fédéral tout en limitant les

¹ Contrairement à la présentation du message, tous les montants en francs figurant dans le présent rapport sont arrondis à 10 millions de francs.

prestations uniquement aux personnes mariées ou divorcées avec enfant. Ainsi, le système actuel dépendant de l'état civil serait maintenu.

À ce jour, les bonifications pour tâches d'assistance sont désormais aussi ouvertes aux personnes non mariées et le droit à l'allocation de prise en charge, selon la LAPG, prévu pour les parents d'enfants gravement atteints dans leur santé peu importe leur état civil.

Le droit en vigueur prévoit un droit à une rente de veuve à vie pour les femmes mariées ou divorcées en fonction des critères d'enfant, d'âge ou de 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 avec enfant puis, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_334/2024 du 16 décembre 2024, aux hommes divorcés avec enfant.

Pour l'estimation des dépenses, cela signifie simplement que l'élément « rente de parent survivant, personnes non mariées » est supprimé.

Tableau 2 : Conséquences de la proposition n° 1 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 1	-10	-20	-30	-30	-40	-50	-50	-60	-60	-70
Total	-20	-50	-220	-310	-390	-480	-570	-660	-740	-840

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.2 Adaptation des rentes de survivants

3.2.1 Proposition n° 8

La proposition n° 8 souhaite prolonger le droit à la rente de parent survivant en introduisant une exception à l'extinction de la rente. Si les assurés (mariés, divorcés ou célibataires) sont âgés de 55 ans (ou plus) et qu'ils ne se sont pas (re)mariés, la rente de parent survivant continuerait d'être versée jusqu'à la perception de la rente de vieillesse de l'AVS (au plus tard âge de référence AVS). En cas de (re)mariage ultérieur, le droit à la rente s'éteint. Afin d'estimer les conséquences de cette proposition sur les dépenses de l'AVS, il faut considérer que les rentes de parent survivant pour les veuves et veufs qui ont 55 ans ou plus et dont le plus jeune des enfants atteint l'âge de 25 ans ne s'éteignent qu'à la perception de la rente de vieillesse de l'AVS (au plus tard âge de référence AVS).

Selon le Conseil fédéral, les personnes qui perçoivent une rente de parent survivant ont suffisamment de temps pour se préparer à la fin du soutien financier accordé par l'AVS, qui est prévisible. Le comportement peut ainsi être adapté avant que l'enfant cadet n'atteigne l'âge de 25 ans ou précisément à la sortie de la petite enfance, étant donné que la présence entière du parent n'est pas forcément indispensable au-delà de cette période.

Tableau 3 : Conséquences de la proposition n° 8 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 8	0	0	10	20	30	40	60	80	100	130
Total	-10	-30	-180	-260	-320	-390	-460	-520	-580	-640

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.2.2 Proposition n° 9

La proposition n° 9 vise à prolonger le droit à la rente de parent survivant de 24 mois, contre six mois selon le projet du Conseil fédéral, lorsque l'enfant donnant droit à la rente décède. Cette proposition n'a pas de répercussions significatives sur les dépenses de l'AVS. Le décès d'un orphelin à la suite du décès du parent constitue une situation rare et tragique qui peut justifier un délai de transition plus long. Il s'agirait toutefois plutôt d'une prestation pour faire face au deuil de l'enfant.

3.2.1 Proposition n° 17

La proposition n° 17 vise la non-limitation du droit à la rente de parent survivant aux 25 ans de l'enfant. Cela correspond à une prolongation du droit à la prestation par rapport au projet du Conseil fédéral. La rente de parent survivant serait versée jusqu'à la perception d'une rente de vieillesse anticipée ou au plus tard jusqu'à l'âge de référence. Concrètement, cela reviendrait à prévoir de manière générale un droit à une rente de survivants jusqu'à l'âge de référence pour les hommes et les femmes, mais également pour les parents non mariés. De plus, une rente de longue durée serait prévue pour les personnes avec enfants de moins de 25 ans alors que les personnes dont les enfants ont plus de 25 ans recevraient uniquement une rente transitoire, ce qui créerait une différence de traitement assez importante.

Tableau 5 : Conséquences de la proposition n° 17 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 17	0	0	10	30	40	60	100	120	170	200
Total	-10	-30	-180	-250	-310	-370	-420	-480	-510	-570

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.2.2 Proposition n° 16

La proposition n° 16 vise le versement de la rente transitoire en cas de veuvage pendant cinq ans, contre deux ans dans le projet du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a prévu deux ans car, à moyen terme, une amélioration de la situation financière des veuves et veufs est généralement possible en fonction de l'âge. En l'absence d'enfants à charge notamment, il peut être attendu du survivant qu'il reprenne une activité lucrative lui permettant de pourvoir à ses besoins ou qu'il adapte son train de vie après une certaine période de transition. Une prolongation de cette période laisserait plus de temps d'adaptation, mais augmenterait également les coûts.

Tableau 4 : Conséquences de la proposition n° 16 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 16	0	0	20	50	80	100	100	100	100	100
Total	-10	-30	-170	-230	-270	-330	-420	-500	-580	-670

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.2.3 Proposition n° 19

La proposition n° 19 vise à prolonger la durée du droit à la rente de veuvage transitoire à trois ans, au lieu de deux ans selon le projet du Conseil fédéral.

Tableau 7 : Conséquences de la proposition n° 19 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 19	0	0	20	40	40	40	40	40	40	40
Total	-10	-30	-170	-240	-310	-390	-480	-560	-640	-730

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.2.4 Proposition n° 18

La proposition n° 18 vise à régler le concours entre la rente de parent survivant et la rente de vieillesse de l'AVS en prévoyant une garantie de la rente la plus élevée. Si une rente de parent survivant est versée jusqu'au moment de la rente de vieillesse, la rente de parent survivant continuerait d'être versée au-delà de l'âge de référence si le montant de la rente de vieillesse de l'AVS est inférieur. Cette garantie du droit à la rente la plus élevée prendrait fin en cas de remariage de l'assuré. Compte tenu du nombre croissant de femmes exerçant une activité lucrative ainsi que de l'évolution de la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle, l'octroi de rentes à vie après un veuvage n'est plus justifiable du point de vue du Conseil fédéral.

Tableau 6 : Conséquences de la proposition n° 18 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 18	0	0	10	10	10	20	20	30	30	40
Total	-10	-30	-180	-270	-340	-410	-500	-570	-650	-730

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.3 Dispositions transitoires

3.3.1 Proposition n° 7

La proposition n° 7 souhaite modifier les dispositions transitoires. Les rentes de veuve et de veuf en cours au moment de l'entrée en vigueur seraient maintenues pour tous les rentiers, indépendamment de leur âge au moment de l'entrée en vigueur. Pour l'estimation des dépenses, cela signifie simplement que la composante « dispositions transitoires » est supprimée.

Trouver le bon équilibre entre la nécessité de maintenir les droits acquis et l'application du nouveau droit n'est pas aisé. Cette limite d'âge prévue dans le projet du Conseil fédéral permet d'atteindre l'objectif en termes d'économies pour l'AVS et la Confédération, tout en garantissant le droit à la rente pour environ 90% des rentes en cours. Avant l'âge de 55 ans, une réinsertion professionnelle ou une augmentation du taux d'activité reste encore possible. De plus, le droit à la rente de veuve ou de veuf n'étant pas conditionné à l'exercice de l'activité lucrative, aujourd'hui, elle est octroyée quand bien même la personne a déjà adapté son comportement d'activité ou qu'il n'y a pas eu de baisse d'activité.

Tableau 8 : Conséquences de la proposition n° 7 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 7	0	0	110	110	120	120	130	150	160	180
Total	-10	-30	-80	-170	-230	-310	-390	-450	-520	-590

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.3.2 Proposition n° 11

Cette proposition introduirait des dispositions transitoires préférentielles uniquement pour les femmes. La proposition n° 11 demande que les femmes aient droit à une rente de veuve conformément au droit en vigueur si elles ont au moins 50 ans au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Afin d'estimer les répercussions de cette proposition sur les dépenses de l'AVS, toutes les conséquences pour les veuves nées en 1975 ou avant² sont fixées à 0.

De manière générale, prévoir des dispositions spécifiques pour les femmes est en contradiction avec l'objectif d'égalité en droit que le Conseil fédéral veut atteindre, d'autant plus que le régime transitoire en vigueur prévoit désormais les mêmes conditions pour les hommes avec enfants. La proposition vise essentiellement à appliquer l'ancien droit pour une longue période après la modification de la loi pour les femmes mariées ou divorcées qui n'ont pas eu d'enfants, donc concrètement sur la base du critère de la durée de mariage. Selon le droit en vigueur, le droit à la rente pour les femmes mariées ou divorcées sans enfant est lié à l'âge de 45 ans, ainsi qu'à la durée totale du mariage (cinq ans) ou des mariages précédents (au total dix ans). Garantir l'ancien droit pour ces personnes ne répondrait pas à l'objectif de cibler les prestations aux situations nécessitant un soutien particulier.

Tableau 9 : Conséquences de la proposition n° 11 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 11	10	40	170	240	300	360	430	490	530	580
Total	0	10	-20	-40	-50	-70	-90	-110	-150	-190

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.3.3 Proposition n° 15

La proposition n° 15 demande que les femmes âgées de moins de 50 ans au moment de l'entrée en vigueur de la réforme et qui ne remplissent pas les conditions d'octroi d'une rente prévues par le nouveau droit reçoivent une rente de veuve conformément au droit en vigueur si elles deviennent veuves dans les neuf ans qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme. Le montant de cette rente dépendrait de l'année du veuvage (réduction de 5 points de pourcentage pour chaque année entre l'entrée en vigueur et le veuvage). Cette disposition transitoire concerne uniquement les femmes sans enfant nées en 1976 ou après, qui deviennent veuves entre 2026 et 2034, qui sont âgées d'au moins 45 ans au moment du veuvage et qui ont été mariées pendant au moins cinq ans. Dans tous les autres cas, il y a soit droit à une rente en vertu du nouveau droit (toutes les veuves avec enfants), soit aucun

² Cela correspond aux personnes qui auront au moins 50 ans au moment de l'entrée en vigueur en 2026.

droit à une rente conformément au droit en vigueur (âge minimal ou durée minimale du mariage non remplis).

Tableau 10 : Conséquences de la proposition n° 15 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 15	0	0	10	10	10	10	20	20	30	30
Total	-10	-30	-180	-270	-340	-420	-500	-580	-650	-740

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.4 Autres modifications

Cette rubrique présente les différentes propositions qui introduiraient de nouvelles mesures en dehors de la modification des rentes de survivants et qui ne sont pas prévues dans le projet du Conseil fédéral.

3.4.1 Somme des deux rentes pour couples

La proposition n° 2 demande un relèvement du plafonnement des rentes de 150 % à 175 % du montant maximal de la rente de vieillesse correspondante. Cette proposition devrait être discutée dans un contexte plus global en lien avec l'initiative du Centre. Le 7 mars 2025, le Conseil fédéral a transmis son message recommandant le rejet de l'initiative, sans contre-projet direct ou indirect.

Tableau 11 : Conséquences de la proposition n° 2 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 2	2610	2700	2720	2820	2840	2950	2970	3070	3080	3190
Total	2600	2670	2530	2540	2490	2520	2450	2470	2400	2420

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.4.2 Rentes pour enfant

La proposition n° 3 vise à supprimer les futures rentes pour enfant de la LAVS et de la LPP, en maintenant la garantie des droits acquis pour les rentiers AI au passage à la retraite.

En cas de suppression des rentes pour enfants de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, il est vraisemblable qu'une partie des jeunes adultes dont les parents ont atteint l'âge de la retraite voient leurs chances de suivre une formation tertiaire diminuer. De plus, contrairement à la motion 24.3004 de la CSSS-N « Suppression des rentes pour enfants et augmentation simultanée des prestations complémentaires pour les parents avec obligation d'entretien », adoptée par le Conseil national et dont le traitement a été suspendu à la CSSS-E, la présente proposition ne prévoit pas de protection parallèle par les prestations complémentaires. Cela signifie que les besoins vitaux ne pourraient plus être garantis par les PC en cas de suppression des rentes pour enfants.

Tableau 12 : Conséquences de la proposition n° 3 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 3	-70	-120	-160	-190	-220	-240	-250	-270	-280	-290
Total	-80	-150	-350	-470	-570	-670	-770	-870	-960	-1060

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

3.4.3 Supplément de veuvage

La proposition n° 12 vise à supprimer le supplément de veuvage qui est octroyé selon le droit actuel aux personnes veuves au sens de l'état civil. Cela concerne tant les rentes de vieillesse que les rentes d'invalidité. Seules les futures rentes seraient concernées. Une disposition transitoire serait en effet prévue pour les personnes qui percevaient déjà un supplément de veuvage au moment de l'entrée en vigueur de la modification. Le supplément de veuvage de l'AI et de l'AVS ne doit pas être confondu avec une rente de veuvage. Il s'agit d'une augmentation de la rente suite à un décès, jusqu'à l'obtention de la rente maximale. Il s'agit d'une amélioration de la rente qui est justifiée par la perte économique liée au décès du conjoint.

Une suppression du supplément de veuvage, sans autre compensation, aurait des impacts élevés tant sur les rentes AI que sur les rentes AVS. Ces conséquences doivent être examinées en détail et en lien avec la question du plafonnement des rentes. Le postulat 21.4430 du Groupe libéral-radical « Conséquences d'une prévoyance vieillesse indépendante de l'état civil ? » examine ce point. Les résultats de cette analyse ont été présentés dans le message sur l'initiative du Centre.

Tableau 13 : Conséquences de la proposition n° 12 sur les dépenses de l'AVS

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 12	-110	-260	-370	-510	-610	-760	-860	-1000	-1090	-1240
Total	-120	-290	-560	-790	-960	-1190	-1380	-1600	-1770	-2010

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023

4. Aperçu de l'ensemble des propositions

Le tableau suivant résume les conséquences (message + proposition) des différentes propositions sur les dépenses de l'AVS.

Tableau 14 : Conséquences financières de la réforme sur les dépenses de l'AVS selon le message

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Message	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 1	-20	-50	-220	-310	-390	-480	-570	-660	-740	-840
Proposition n° 2	2600	2670	2530	2540	2490	2520	2450	2470	2400	2420
Proposition n° 3	-80	-150	-350	-470	-570	-670	-770	-870	-960	-1060
Proposition n° 7	-10	-30	-80	-170	-230	-310	-390	-450	-520	-590
Proposition n° 8	-10	-30	-180	-260	-320	-390	-460	-520	-580	-640
Proposition n° 9	-10	-30	-190	-280	-350	-430	-520	-600	-680	-770
Proposition n° 11	0	10	-20	-40	-50	-70	-90	-110	-150	-190
Proposition n° 12	-120	-290	-560	-790	-960	-1190	-1380	-1600	-1770	-2010
Proposition n° 15	-10	-30	-180	-270	-340	-420	-500	-580	-650	-740
Proposition n° 16	-10	-30	-170	-230	-270	-330	-420	-500	-580	-670
Proposition n° 17	-10	-30	-180	-250	-310	-370	-420	-480	-510	-570
Proposition n° 18	-10	-30	-180	-270	-340	-410	-500	-570	-650	-730
Proposition n° 19	-10	-30	-170	-240	-310	-390	-480	-560	-640	-730

Estimations en millions de francs, aux prix de 2023