

CH_VB 2006-2832 387 vom 21. Dezember 2006

Bundesverwaltung, 2006-12-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-2832_387_

FR: CH_VB 2006-2832 387 du 21 décembre 2006

IT: CH_VB 2006-2832 387 del 21 dicembre 2006

Erwägungen

E. 21

Cf. http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_fr.htm

E. 22

En Autriche, le terme de «travail pénible» doit encore être défini dans une ordonnance.

E. 23

www.avs-62.ch

E. 24

Etienne Guberan et Massimo Usel, Mortalité prématurée et invalidité selon la profession et la classe sociale à Genève, Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), Genève, mars 2000

398 – Les femmes, qui ne touchent le plus souvent que de modestes revenus tout en menant de front, bien plus fréquemment que les hommes, un double emploi (tenue du ménage et poursuite d'une activité lucrative), sont désavantagées par les réglementations en vigueur en matière de retraite. Il est temps de compenser ces désavantages par la mise en œuvre d'une retraite anticipée à 62 ans sans réduction de rente. – Même si le Conseil fédéral a reconnu, dans le cadre de la votation sur la 10e révision de l'AVS, la pertinence d'un âge de la retraite flexible, sa solution proposée dans le cadre de la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS, soit la prestation de préretraite, reste insuffisante. Elle ne toucherait en effet qu'environ 10 pour cent de la population âgée de 62 à 64 ans.

3.2 Teneur de la réglementation proposée

L'initiative propose un modèle de retraite qui offre la possibilité aux personnes exerçant une activité lucrative et appartenant à certaines catégories de revenus de prendre une retraite anticipée sans réduction de la rente AVS. Elle prévoit également la possibilité d'une retraite partielle, ainsi que la fixation d'un âge maximal de la retraite à 65 ans pour les hommes et pour les femmes. Les principes fondamentaux du modèle proposé doivent être inscrits dans la Constitution. Il en va notamment ainsi de l'âge maximal – 65 ans – conférant un droit inconditionnel à une rente AVS non réduite. Aujourd'hui, l'âge de la retraite ne figure que dans la loi (64/65 ans). Devront aussi figurer dans la Constitution les ayants droit susceptibles de bénéficier d'une rente AVS non réduite dès l'âge de 62 ans. Ce privilège est réservé aux personnes exerçant une activité lucrative rapportant moins d'une fois et demie le revenu annuel maximal formateur de la rente AVS (2007: 119 340 fr.), si elles abandonnent l'exercice de leur activité lucrative soit totalement, soit partiellement de manière à ne plus percevoir qu'un revenu résiduel modeste. De plus, le texte constitutionnel impose au législateur l'obligation de réglementer l'octroi d'une rente de vieillesse anticipée partielle non réduite aux personnes qui continueraient d'exercer une activité lucrative partielle. Aux termes de l'initiative, la loi doit régler: – la perception d'une

rente avant l'âge maximal, prévue par la Constitution, ouvrant le droit inconditionnel à la rente de vieillesse de l'AVS; – l'octroi d'une rente partielle anticipée non réduite en cas d'abandon seulement partiel de l'exercice de l'activité lucrative; – le montant du revenu minimal qui peut encore être perçu en sus de la rente anticipée entière non réduite de vieillesse. Selon l'argumentaire, les points suivants devraient eux aussi être expressément réglés dans la loi: – le mode de réduction des rentes en cas d'anticipation à l'égard de personnes ayant des revenus dépassant 119 340 francs;

399 – les conditions auxquelles des personnes ayant abandonné contre leur gré l'exercice d'une activité lucrative (pour cause de maladie, de chômage, d'invalidité) peuvent être assimilées aux personnes exerçant une activité lucrative et bénéficier ainsi d'une rente AVS non réduite dès l'âge de 62 ans; – la coordination avec d'autres assurances sociales (en particulier l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité, la prévoyance professionnelle). En outre, la loi devra définir le revenu d'une activité lucrative déterminant pour la fixation de la limite autorisant l'octroi d'une rente non réduite. S'agira-t-il du revenu obtenu immédiatement avant l'octroi de la rente, d'un revenu moyen réalisé au cours d'un nombre – restant à définir – d'années précédant immédiatement l'octroi de la rente, ou encore d'un revenu moyen calculé sur toute la carrière professionnelle? La loi aura enfin pour tâche de régler la prise en compte des revenus réalisés à l'étranger. 4 Appréciation de l'initiative 4.1 Abaissement de l'âge de la retraite pour une grande partie des personnes exerçant une activité lucrative Les critères choisis par les auteurs de l'initiative pour l'octroi d'une rente non réduite dès l'âge de 62 ans sont d'une générosité telle qu'ils permettraient à la majorité de la population active âgée de 62 à 65 ans d'en profiter. A 62 ans, 72 % des hommes et 38 % des femmes poursuivent l'exercice d'une activité lucrative. A 63 ans, ces taux sont encore de 64 % pour les hommes et de 32 % pour les femmes et, à 64 ans, de 57 % pour les hommes et de 26 % pour les femmes.²⁵ Seulement 2 % des femmes poursuivant l'exercice d'une activité lucrative disposent de revenus supérieurs à 119 340 francs, alors que ce taux est d'environ 15 % chez les hommes²⁶. Ainsi, 98 % des femmes et 85 % des hommes qui poursuivent l'exercice d'une activité lucrative entreraient dans la catégorie des bénéficiaires potentiels de la nouvelle réglementation. Certes, le taux des femmes exerçant une activité lucrative à cet âge est encore assez faible, mais il est appelé à progresser très rapidement, avec pour effet un accroissement des bénéficiaires potentielles. Les expériences faites à l'étranger sur la base de modèles analogues démontrent que la grande majorité opte pour l'octroi de la rente dès l'ouverture du droit à celle-ci.²⁷ Ces enseignements ne sauraient néanmoins valoir tels quels pour la Suisse, dans la mesure où la rente de vieillesse de l'AVS ne suffira pas, pour la majorité des bénéficiaires potentiels, à couvrir leurs besoins courants. L'élément déterminant pour la demande ou non d'une rente de vieillesse sera le montant de la prestation du 2e pilier. On peut estimer que parmi les ayants-droit potentiels, seuls 30 % toucheront la rente AVS non réduite à 62 ans, mais qu'ils seront déjà 50 % à pouvoir se permettre la perception anticipée de la rente de vieillesse à 63 ans, et même 70 % à 64 ans. Les projections financières du ch. 5.3 partent d'ailleurs de cette hypothèse. Par conséquent, l'initiative revient grosso modo à abaisser l'âge de la retraite de deux ans au moins pour la majorité de la population exerçant une activité lucrative.

E. 25

Cf. Annuaire Statistique de la Suisse 2006, Office fédéral de la statistique, éd. Neue Zürcher Zeitung, p. 96.

E. 26

Source: registre CI 1999 Centrale de compensation.

E. 27

Cf. Revue internationale de sécurité sociale 1989, Genève, p. 498.

400 L'évolution démographique en Suisse (et en Europe) est marquée par une augmentation croissante de l'espérance de vie et un recul des naissances. De ce fait, le rapport entre le nombre des cotisants d'une part et le nombre des rentiers d'autre part ne cesse de se dégrader, de telle sorte que, sans mesures idoines, l'impasse financière est inévitable. En outre, le faible taux de natalité et le départ à la retraite des générations du baby-boom vont engendrer à moyen terme une pénurie de main-d'œuvre. Les seniors vont se révéler indispensables sur le marché de l'emploi, à titre de cotisants également, et la tendance actuelle à les sortir du monde du travail ne saurait être encouragée par un abaissement quasi généralisé de l'âge de la retraite. Bien au contraire, et dans le sens des recommandations de l'OCDE²⁸, le Conseil fédéral s'efforce de trouver des solutions qui encouragent et facilitent le choix des seniors à rester actifs dans le monde du travail (cf. ch. 2.5). Ce faisant, il tient aussi compte du fait que l'âge de la retraite n'a jamais été adapté ni à l'augmentation de l'espérance de vie, ni à l'amélioration générale de l'état de santé de la population. Il n'est ni possible ni souhaitable pour tout le monde de rester plus longtemps dans la vie active. Conscient du problème, le Conseil fédéral prend très au sérieux les aspirations populaires à une retraite sociale flexible. Il estime cependant qu'au lieu de prévoir un abaissement de l'âge de la retraite pour le plus grand nombre, la solution doit être mieux axée sur les besoins d'ordre social et économique de la population concernée (cf. ch. 2.5).

4.2 Age maximum de la retraite inscrit dans la Constitution Aujourd'hui, l'âge de la retraite est fixé par la loi (art. 21 LAVS). En cas d'acceptation de l'initiative, c'est dans la Constitution que l'âge maximal de la retraite serait dorénavant inscrit. Or, un ancrage à ce niveau-là poserait de sérieux problèmes dans la mesure où il interdirait de réagir avec la flexibilité voulue aux développements démographiques et sociaux, ainsi qu'à l'évolution financière de l'AVS. Toute velléité de relèvement de l'âge de la retraite passerait obligatoirement par un vote du peuple et des cantons (art. 140 Cst.), alors qu'une modification législative – soumise à la procédure plus souple du référendum facultatif (art. 141 Cst.) – a l'avantage d'obéir à des délais nettement plus courts. Comme l'âge de la retraite est un rouage majeur de l'AVS, qui sert également d'étalon à d'autres assurances sociales et qui a déjà fait l'objet de nombreuses adaptations dictées par des changements d'ordre social, financier ou démographique (cf. ch. 2), il exige un potentiel de célérité dans l'action essentiel à ce niveau.

4.3 Correctif aux inégalités devant l'âge de la retraite Par leur initiative, les auteurs veulent atténuer les inégalités observées sous l'angle de la durée de l'espérance de vie entre les personnes qui gagnent bien leur vie et celles qui la gagnent moins bien. Cela étant, ce n'est pas par la seule mesure proposée – octroi d'une rente AVS non réduite dès l'âge de 62 ans – que ces inégalités

E. 28

Etudes économiques de l'OCDE Suisse, volume 2006/1, p. 81 ss.

401 seront gommées, étant donné que l'octroi de la seule rente AVS ne permettra le plus souvent pas aux personnes intéressées d'assurer la couverture de leurs besoins courants. Par conséquent, celles-ci devront en règle générale recourir à leurs économies ou à leurs prestations du deuxième pilier. Or, les réductions opérées dans ce secteur en cas d'anticipation avant la 65^e année sont souvent drastiques. Selon les règlements, pour une

prestation versée dès 62 ans en lieu et place de 65, elles peuvent atteindre jusqu'à 24 %²⁹. La question reste alors posée de savoir si une personne à faible revenu disposerait nonobstant de moyens en suffisance pour vivre. Pour les personnes de condition économique très modeste, l'initiative n'apporterait guère d'améliorations dans la mesure où aujourd'hui déjà, la réduction actuarielle opérée sur la rente anticipée de l'AVS est compensée par le régime des PC (art. 2a, let. a, LPC).

5 Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation

5.1 Vérification du droit aux prestations

Examen de l'exercice ou non d'une activité lucrative

La retraite anticipée privilégiée est réservée aux personnes poursuivant l'exercice d'une activité lucrative ainsi qu'à celles qui leur sont assimilées pour avoir dû quitter contre leur gré le monde du travail (cf. ch. 3.2). L'examen de cet aspect de la question ne devrait guère poser de difficulté particulière pour les personnes domiciliées en Suisse.

Abandon de l'activité lucrative

La tâche se complique avec l'examen de l'abandon de l'exercice de l'activité lucrative, autre exigence constitutive du droit à l'octroi d'une rente non réduite dès l'âge de 62 ans. Certes, des documents attestant la cessation de l'activité lucrative – lettre de résiliation, confirmation par l'employeur de la cessation des rapports de travail, certificat de sortie – pourront être joints au dépôt de la demande de rente. Toutefois, imaginer que l'on puisse disposer d'une preuve absolue attestant le fait qu'aucune activité lucrative ne sera plus exercée à l'avenir relève de l'illusion, raison pour laquelle il importera à ce sujet de se contenter de vraisemblances. Pour autant que des cotisations aient été versées, la reprise d'une éventuelle activité lucrative pourra être constatée par le biais des inscriptions au compte individuel. Cela dit, une telle observation ne pourra intervenir qu'après coup et ne permettra tout au plus que de récupérer des prestations déjà octroyées. Or, on sait par expérience qu'une telle procédure de restitution est non seulement d'une certaine lourdeur, mais également très aléatoire du fait de son étroite connexité avec la situation financière des intéressés. Par ailleurs, rien ne permet d'exclure que l'abandon exigé de l'activité lucrative ne soit pas contourné par l'exercice d'un travail au noir. Un potentiel d'abus – même résiduel – paraît donc inévitable. Des problèmes du même ordre vont surgir, dans l'optique de l'octroi d'une rente partielle, lors de l'examen de la réduction de l'activité lucrative. Sous l'angle de la coordination interétatique enfin, le constat et

E. 29

Cet exemple repose sur l'hypothèse d'une réduction du taux de conversion de 7,1 % à l'âge de 65 ans à 6,8 % à l'âge de 62 ans. La majeure partie de la réduction de la rente de vieillesse est toutefois due au fait que les avoirs de vieillesse économisés sont moins importants.

402 le contrôle de la renonciation à l'exercice de l'activité lucrative à l'étranger seront sources de complications pour le moins évidentes. Et rien ne garantit que l'entraide administrative puisse être requise à cet effet.

Fixation de la limite de revenu

En matière de revenus, l'initiative propose deux limites. La première permet de circonscrire le cercle des ayants droit potentiels à une rente anticipée non réduite et s'élève à 119 340 francs (pour 2007), à charge pour le législateur de définir le laps de temps durant lequel ce revenu doit avoir été réalisé. S'il suffisait de toucher le revenu défini immédiatement avant l'octroi de la rente anticipée, le potentiel d'abus serait indéniable puisque toute personne désireuse de toucher sa rente AVS non réduite à 62 ans pourrait être tentée d'abaisser le revenu de son activité lucrative en conséquence. Cela dit, si la limite fixée devait être le résultat d'une moyenne sur plusieurs années, voire sur l'ensemble de la carrière professionnelle, la

complexité de l'application s'en trouverait accrue. A l'échelon international, les difficultés ne tarderaient pas à surgir même au sein du seul espace UE/AELE. Et même si l'on pouvait recourir à l'entraide administrative pour calculer si le revenu-limite est respecté, il resterait difficile de se procurer les informations requises. Quant à l'organe compétent (service de sécurité sociale, autorité fiscale, etc.), pour autant qu'on sache lequel, rien ne dit qu'il sera en mesure de fournir les informations nécessaires sur les revenus en question. De plus, des normes nationales de protection des données plus rigoureuses sont susceptibles de s'ériger en obstacle supplémentaire, le Règlement (CEE) 1408/7130 se bornant à préciser que les autorités et institutions des Etats membres se prêtent leurs bons offices comme s'il s'agissait de l'application de leur propre législation (art. 84, par. 2). Il faut s'attendre en tous les cas à un volume de travail administratif accru. Enfin, il importera de définir si les revenus acquis à l'étranger doivent être pris en compte à leur valeur nominale ou en fonction de leur pouvoir d'achat. La deuxième limite mentionnée dans l'initiative a trait à ces modiques revenus résiduels émanant de l'exercice d'activités annexes qui n'empêcheront pas la perception anticipée d'une rente de vieillesse entière et non réduite. Des difficultés du même ordre que celles évoquées plus haut sont d'ores et déjà programmées pour l'examen de cette deuxième limite.

5.2 Coordination avec les autres assurances sociales

Assurance-invalidité

Dans son argumentaire, l'USS souhaite que les personnes au bénéfice d'une rente entière de l'assurance-invalidité ne soient pas contraintes d'anticiper la rente de vieillesse non réduite même si elles en remplissent les conditions, dans la mesure où selon elle, dans un tel cas de figure, le montant de la rente d'invalidité serait normalement supérieur. Lorsqu'une rente de vieillesse vient se substituer à une rente de l'assurance-invalidité, son calcul est fondé – en vertu des dispositions en vigueur – sur les bases qui ont prévalu pour le calcul de la rente AI quand celles-ci sont plus favorables

E. 30

RS 0.831.109.268.1

403 (art. 33bis, al. 1, LAVS). Dès lors, quand des bénéficiaires de rentes AI atteignent l'âge de l'AVS, ils touchent une rente AVS d'un montant au moins égal à la rente AI précédemment versée. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une disposition de coordination particulière à l'égard des personnes qui répondent aux conditions d'une rente AVS non réduite dès 62 ans pour éviter une péjoration de la situation des bénéficiaires de rentes AI en raison du modèle de retraite anticipée préconisé dans l'initiative. Par contre, un besoin de coordination s'imposerait dans l'hypothèse où une personne bénéficiant d'une rente partielle de l'AI viendrait à anticiper une rente partielle de l'AVS, ou encore dans celle où des personnes percevant une rente partielle de l'AVS tout en poursuivant l'exercice partiel d'une activité lucrative auraient droit à ce titre à des mesures de réadaptation de l'AI (en particulier des moyens auxiliaires). Prestations complémentaires Aujourd'hui déjà, des PC peuvent être versées en sus de la rente de vieillesse anticipée réduite. Pour qu'il puisse encore en aller ainsi à l'avenir avec l'octroi d'une rente non réduite dès l'âge de 62 ans, aucune réglementation supplémentaire ne s'impose (art. 2a LPC). Prévoyance professionnelle L'âge légal de la retraite dans la prévoyance professionnelle correspond à celui en vigueur dans l'AVS (65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes³¹). Les institutions de prévoyance peuvent prévoir, dans leurs règlements, la possibilité d'octroyer la prestation de vieillesse avant ces échéances (art. 13, al. 2, LPP). Elles n'ont toutefois aucune obligation légale de procéder de la sorte. De nos jours, tous les assurés ne sont dès lors pas en mesure de toucher la rente de vieillesse du 2e pilier dès l'âge de 62 ans. Pour

qu'il en aille différemment, de nouvelles règles de coordination devraient voir le jour, dans le sens de celles qui avaient été prévues dans le cadre du premier projet de 11e révision de l'AVS et qui sont reprises dans la nouvelle version de ladite révision. Assurance-chômage Les personnes qui, dans leur 62e année, bénéficient déjà d'une indemnité de chômage ne doivent pas être obligées d'anticiper la perception de la rente AVS. Cela étant, il faut partir du principe que la cessation de l'activité lucrative, conjuguée à l'anticipation d'une rente AVS entière, exclut l'octroi de prestations de l'assurance-chômage. Comme le relève expressément l'argumentaire de l'initiative, l'octroi d'une indemnité de chômage doit exclure la perception anticipée d'une rente AVS entière non réduite. Cette solution résulte déjà du système lui-même. En effet, l'abandon de l'activité lucrative est une condition à la perception anticipée de la rente AVS non réduite et l'indemnité de chômage est assimilée à une activité lucrative. Par conséquent, la perception de la rente AVS n'entre pas en ligne de compte tant que subsiste le droit à l'indemnité de chômage. Dans l'hypothèse où une personne toucherait une rente partielle simultanément à l'exercice d'une activité lucrative réduite, elle pourrait prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage en cas de

E. 31

Art. 13 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) et art. 62a de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2, RS 831.441.1).

404 perte de son activité lucrative partielle. Dans ce cas, le montant de l'indemnité devrait alors être réduit en fonction du degré partiel d'activité exercé jusqu'alors. L'extinction du droit ne devrait intervenir qu'à partir de l'octroi anticipé de la rente de vieillesse entière et non réduite. Une règle de coordination y relative est d'ailleurs déjà prévue à ce titre dans le cadre de la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS. Assurance-accidents obligatoire et assurance militaire Dans l'hypothèse d'une activité lucrative partielle, la coordination devrait également être réglée par rapport à ces deux assurances, de manière analogue à ce qui avait été prévu dans le cadre de la première version de la 11e révision de l'AVS et qui devrait à nouveau l'être dans la nouvelle version de ladite révision.

5.3 Conséquences financières

Conséquences pour l'AVS, l'AI et les PC Selon ses auteurs, et partant du principe que l'âge de la retraite des femmes sera porté à 65 ans, l'initiative devrait engendrer des coûts de l'ordre de 720 millions de francs. Ces coûts s'élèveraient à 1150 millions de francs si la limite d'âge restait à 64 ans. Calculés par l'Office fédéral des assurances sociales à l'époque du lancement de l'initiative, ces chiffres reposent sur un instantané des coûts pour l'an 2009. Ils ont été revus depuis en fonction de données plus récentes. Par conséquent, et du fait que l'on procède désormais (comme pour la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS) au calcul de coûts moyens pour la période de 2009 à 2020, les coûts dans l'AVS atteignent, pour un âge de la retraite unifié à 65 ans, 779 millions de francs. Avec un âge de la retraite inchangé pour les femmes à 64 ans, la facture supplémentaire à la charge de l'AVS s'élèverait à 1259 millions de francs. Considérées dans leur ensemble, les répercussions financières sur l'AVS, l'AI et les PC s'élèveraient à 919 millions de francs pour un âge de la retraite unifié à 65 ans, et même à 1316 millions de francs pour un âge de la retraite différencié à 64/65 ans. Le tableau en annexe énumère ces coûts poste par poste. Des dépenses supplémentaires d'une telle ampleur grèveraient lourdement l'AVS qui, à court terme déjà, et du seul fait de l'évolution démographique, sera confrontée à de sérieuses difficultés financières si des mesures idoines ne sont pas prises. Les bons résultats obtenus par l'AVS au cours des dernières années sont le fruit de bons

placements du Fonds. Mais les dépenses de l'AVS croissent à un rythme plus soutenu que l'économie. Les dépenses de l'AVS ont passé de 6,1 % de la croissance du PIB en 1975 à 7 % en 2005. En tablant sur une croissance économique annuelle de 0,9 % et une croissance réelle des salaires de 1 %, les besoins financiers de l'AVS continueront à croître de l'équivalent de 2,5 % du PIB jusqu'en 2030. Même une croissance plus marquée de l'économie ne permettrait pas de couvrir le surcroît de dépenses de l'AVS. En l'absence de mesures appropriées, le niveau du Fonds descendra, au-delà de 2013, à moins de 70 % des dépenses annuelles de l'AVS. S'il est tenu compte, en sus, des dettes de l'AI, le Fonds ne couvrira plus que 15 à 20 % des dépenses annuelles à fin 2012/32. Sans financement supplémentaire permettant de

E. 32

Message concernant le financement additionnel de l'AI, FF 2005 4377.

405 couvrir le surcoût de la flexibilisation préconisée, le Fonds sombrerait dans les chiffres négatifs. Pour couvrir les dépenses supplémentaires, les initiants évoquaient notamment la possibilité de recourir aux bénéfices de la Banque nationale visés par l'initiative COSA33, qui – à l'exception d'un milliard de francs réservés aux cantons – devaient bénéficier à l'AVS. Or, le peuple et les cantons ayant rejeté cette initiative en date du 24 septembre 2006, cette source de financement n'est plus d'actualité. Comme autre variante, les auteurs de l'initiative évoquent une augmentation des cotisations sur les salaires de 3 ‰, soit une élévation de 8,4 à 8,7 %. Même si ce relèvement paraît en soi minime, il viendrait s'ajouter à l'augmentation de 1 ‰ – de 1,4 à 1,5 % – prévue dans le cadre de la 5e révision de l'AI34, ainsi qu'à celle qui sera requise sous peu par le régime de l'assurance-chômage, sans oublier le relèvement agendé du taux de cotisations APG de 0,3 à 0,4 % afin de garantir le financement à long terme de l'assurance-maternité³⁵, ni celui prévu dans le cadre de la loi fédérale sur les allocations familiales, adoptée par le peuple, en vertu duquel le taux pour les employeurs passera de 1,52 à 1,7 %³⁶. Chaque relèvement des cotisations a des incidences sur la compétitivité de nos entreprises. Des augmentations n'entrent dès lors en ligne de compte que pour préserver les acquis ou combler des lacunes évidentes du système de sécurité sociale, mais non dans le dessein d'étoffer le catalogue des prestations sociales et d'être plus généreux lorsqu'aucune nécessité de politique sociale ne l'impose. Les initiants n'envisagent pas de nouvelles sources de financement. Par conséquent, le modèle d'âge de la retraite préconisé passerait obligatoirement par des économies au niveau des prestations et, si tant est que ce soit possible, par une extension de l'obligation de cotiser, ce qui n'irait guère dans le sens voulu par l'USS. Conséquences pour la prévoyance professionnelle En cas d'anticipation de la rente de vieillesse, la prévoyance professionnelle opère en règle générale une réduction selon des critères actuariels pour compenser le raccourcissement de la période de cotisations et le prolongement de la durée de perception de la rente. Sous l'angle du 2e pilier, l'initiative n'aurait dès lors pas de conséquences financières, dans la mesure où la diminution des cotisations³⁷ allant de pair avec les départs anticipés à la retraite serait compensée par les réductions correspondantes des prestations anticipées versées. Conséquences pour l'assurance-chômage En cas d'application des règles de coordination évoquées au ch. 5.2, l'initiative n'aurait guère de conséquences financières pour l'assurance-chômage.

E. 33

Message concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse et l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS», FF 2003 5597.

E. 34

FF 2005 4215

E. 35

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, Iv. pa. Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative, FF 2002 6998.

E. 36

FF 2006 3389

E. 37

En cas d'anticipation dès la 62e année pour un âge de la retraite à 64/65 ans, il est question de 135 millions de francs de moins, et de 145 millions pour un âge de la retraite unifié à 65 ans (les estimations se fondent sur les chiffres de 2005, étant entendu que les cotisations LPP pour les bonifications de vieillesse et la couverture des risques décès et invalidité ont été prises en compte).

406 Conséquences pour la Confédération et les cantons La part de la Confédération aux dépenses des assurances s'élève à 16,36 % dans l'AVS, à 37,5 % dans l'AI et à près de 22 % dans les PC. Les cantons y participent à raison de 3,64 % pour l'AVS, de 12,5 % pour l'AI et de 78 % pour les PC. Charges supplémentaires, en millions de francs (moyenne annuelle 2009 à 2020, sans la RPT)

AVS	AI	PC	Total	Confédération	97	33	4	134	Cantons	21	11	16	48
-----	----	----	-------	---------------	----	----	---	-----	---------	----	----	----	----

Total 118 44 20 182

Avec un âge de la retraite différencié de 64/65 ans, la charge supplémentaire des pouvoirs publics atteindrait 239 millions de francs (Confédération: Fr. 180 mio; cantons: Fr. 59 mio).

6 Relations avec le droit européen Prescriptions de la Communauté européenne La coordination des systèmes de sécurité sociale est une condition sine qua non de l'exercice de la libre circulation. Selon l'Annexe II de l'Accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes³⁸, la Suisse applique à cette fin les Règlements (CEE) nos 1408/7139 et 574/7240. Ces deux textes visent uniquement à coordonner les systèmes de sécurité sociale des Etats respectifs et s'appuient sur les principes internationaux correspondants (en particulier l'égalité de traitement des ressortissants des autres Etats contractants avec les nationaux, garantie des droits acquis et versement des prestations dans tout l'espace européen). Comme il n'est nullement prévu d'harmoniser les systèmes de sécurité sociale propres à chacun des Etats, ces derniers gardent finalement les mains libres pour la conception du leur. Les dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale exigent notamment le respect de l'égalité de traitement et l'interdiction de toute discrimination. Une personne de l'espace UE/AELE qui ferait état de périodes de cotisations ayant un impact sur sa rente en Suisse et qui renoncerait à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative à l'étranger avant ses 65 ans pourrait dès lors prétendre à une rente non réduite aux mêmes conditions qu'une personne qui aurait son domicile et qui aurait exercé en dernier lieu son activité lucrative en Suisse. Ce droit à la rente est corroboré par la

disposition prévue par l'art. 10, par. 1, du Règlement (CEE) 1408/71, qui régit l'exportation de prestations de vieillesse anticipées.

E. 38

RS 0.142.112.681

E. 39

RS 0.831.109.268.1

E. 40

RS 0.831.109.268.11

407 La fixation de l'âge de la retraite inconditionnel à 65 ans avec possibilité de renoncer à l'exercice d'une activité lucrative dès 62 ans est compatible avec le droit de coordination européen, dans la mesure où la fixation de l'âge de la retraite relève de la compétence de chaque Etat membre, dans le cadre de sa législation nationale. Les instruments du Conseil de l'Europe Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977⁴¹. Notre pays en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse, laquelle ne fixe pas un âge de la retraite déterminé, ni n'impose un âge égal pour les hommes et les femmes. L'art. 26 du code prévoit simplement que l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse ne doit en principe pas dépasser 65 ans. Par ailleurs, la législation nationale peut suspendre les prestations si la personne qui y aurait eu droit exerce certaines activités rémunérées prescrites ou les réduire lorsque le gain du bénéficiaire excède un montant prescrit (art. 26, par. 3). En cas d'acceptation de l'initiative, les exigences de ses auteurs n'iraient pas à l'encontre de ces dispositions. Le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 constitue un accord distinct du Code de 1964 qu'il n'abroge pas. Le Code (révisé) élargit les normes du Code de 1964 et instaure une plus grande flexibilité. N'ayant été ratifié par aucun pays, il n'est pas encore en vigueur. 7 Conclusions Le Conseil fédéral est d'avis que le modèle exigé par les auteurs de l'initiative, qui conduirait à un abaissement général de l'âge de la retraite de la population active, ne représente pas la solution adéquate. – Le fardeau financier représenté par la seule évolution démographique requiert déjà à lui seul des mesures de sécurisation de l'AVS. Les coûts supplémentaires de 779 millions de francs par année dans l'hypothèse où l'âge de la retraite des femmes était porté à 65 ans, et même de 1259 millions de francs si l'âge de la retraite des femmes restait inchangé à 64 ans, représenterait pour l'AVS une charge insupportable. – Le fait que les gens soient de plus en plus nombreux à parvenir à la retraite en bonne forme et qu'une espérance de vie croissante les fait bénéficier de plus en plus longtemps des prestations de l'AVS plaide davantage pour un relèvement de l'âge de la retraite que pour un abaissement presque généralisé de celui-ci. – Même si la situation sur le marché de l'emploi reste encore tendue de nos jours, elle est appelée à évoluer favorablement puisque l'on craint une pénurie de main-d'œuvre à l'horizon à moyen terme déjà. En ce sens, une extension des modèles d'anticipation n'est pas recommandable. Il importe plutôt d'améliorer les conditions-cadres pour les seniors, dans le but de favoriser leur maintien sur le marché de l'emploi jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Aussi le Conseil fédéral a-t-il préparé des mesures à cet effet.

E. 41

RO 1978 1491, RS 0.831.104

408 – Il restera encore et toujours des personnes dont on ne saurait exiger qu'elles poursuivent l'exercice d'une activité lucrative jusqu'à l'accomplissement de l'âge de la retraite et pour lesquelles l'aménagement d'une réglementation offrant une retraite anticipée socialement supportable s'impose. C'est précisément dans la prestation de préretraite préconisée par la 11e révision de l'AVS (nouvelle version) que le Conseil fédéral entrevoit la solution. Son coût serait compensé par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes. La prestation de préretraite est axée sur les besoins individuels des ayants droit et leur garantit la couverture des besoins courants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge ordinaire de la retraite, sans qu'ils doivent recourir de façon anticipée aux prestations des premier et deuxième piliers. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose aux Chambres de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative «pour un âge de l'AVS flexible» sans lui opposer de contre-projet, en leur recommandant de la rejeter. Contrairement aux auteurs de l'initiative, il entend étendre le régime des retraites flexibles en deux étapes, de façon à en rendre les coûts supportables pour l'AVS. La première étape consistera à mettre en place une prestation de préretraite et à augmenter les possibilités d'anticipation et d'ajournement des rentes suivant des critères actuariels dans le cadre de la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS. Quant à la seconde étape, elle est agendée avec la 12e révision de l'AVS, qui entend proposer un nouveau système de rente avec un âge de la retraite étagé. Ce faisant, le Conseil fédéral est d'avis que la 11e révision de l'AVS (nouvelle version) fait office de contre-projet indirect à l'initiative «pour un âge de l'AVS flexible».

409 Annexe Comparaison des conséquences financières selon la modulation de l'âge ordinaire de la retraite (pour les bases de calcul, cf. ch. 4.1) Maintien âge de la retraite 64/65 (moyenne annuelle 2009–2020) Montants en millions de francs, aux prix de 2006 Age de la retraite 65/65 (moyenne annuelle 2009–2020) Montants en millions de francs, aux prix de 2006

AVS AI PC Total AVS AI PC Total

Modification des dépenses

Modification des dépenses

Uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans (dès 2009) –590 89 –10 –511 Rente de retraite 1070 25 1095 Rente de retraite 1180 30 1210

Total modification des dépenses (dépenses supplémentaires) 1070 25 1095 Total modification des dépenses (dépenses supplémentaires) 590 89 20 699

Modification des revenus

Modification des revenus

Cotisat. suppl. relèvement âge de la retraite 33 6 39 Suppression des cotisations rente de retraite –189 –32 –221 Suppression cotisations rente de retraite –222 –37 –259

Total modification des revenus –189 –32 0 –221 Total modification des revenus –189 –31 0 –220

Coûts totaux de l'initiative 1259 32 25 1316 Coûts totaux de l'initiative 779 120 20 919

Quiconque perçoit une rente anticipée doit encore verser des cotisations en qualité de non-actif (art. 3, al. 1 et 10 LAVS). Ces dernières sont en règle générale d'un montant inférieur aux cotisations prélevées sur les salaires, ce qui induit une perte pour l'AVS et

l'AI. Au sein du régime des PC, on s'attend à un nombre croissant de bénéficiaires. Les répercussions sur l'AI devraient être négligeables, tant il est vrai qu'un allègement ne devrait intervenir à ce niveau que par le biais de personnes qui, âgées de 62 à 65 ans, pourraient encore prétendre l'octroi d'une rente AI, mais y renonceraient en faveur d'une rente de vieillesse anticipée.

410

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'initiative populaire «pour un age de l'AVS flexible» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 04 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.107 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.01.2007 Date Data Seite 387-410 Page Pagina Ref. No 10 140 270 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.