

06.107

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour un âge de l'AVS flexible»**

du 21 décembre 2006

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «pour un âge de l'AVS flexible». Nous vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 décembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'initiative de l'Union syndicale suisse (USS) entend octroyer une rente AVS non réduite à partir de 62 ans aux personnes dont le revenu annuel provenant de leur activité lucrative n'excède pas 119 340 francs. Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Il considère que la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS prévoyant une extension des possibilités de retraite flexible ainsi qu'une prestation de préretraite pour les personnes appartenant aux classes moyennes inférieures fait office de contre-projet indirect.

Par son initiative, l'USS entend permettre à une grande partie de la population active de bénéficier d'une rente AVS non réduite entre 62 et 65 ans. Ainsi:

- Les personnes dont le revenu de l'activité lucrative est inférieur à une fois et demie le revenu maximal formateur de la rente AVS (2007: 119 340 fr.) doivent pouvoir prétendre à l'octroi d'une rente de vieillesse non réduite dès leur 62^e année lorsqu'elles ont cessé d'exercer une activité lucrative ou ne percevoient plus qu'un revenu très modeste.*
- L'octroi d'une rente partielle doit être possible lorsque l'activité n'a été abandonnée qu'en partie.*
- Le droit inconditionnel à la rente de vieillesse doit naître au plus tard à l'âge de 65 ans.*

Le modèle préconisé par l'initiative tend à une baisse générale de l'âge de la retraite pour les personnes exerçant une activité lucrative. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un tel abaissement n'est pas indiqué, dans la mesure où l'évolution démographique plaide davantage en faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite, dans le sens des tendances observées en Europe et des recommandations de l'OCDE. De nos jours, les personnes atteignent l'âge AVS en bonne santé, ont une espérance de vie plus élevée et touchent par conséquent des prestations sur une période plus étendue. L'idée de vouloir résoudre les difficultés des seniors sur le marché de l'emploi par une réglementation généreuse du 1^{er} pilier n'est dès lors pas indiquée de l'avis du Conseil fédéral. C'est bien plutôt le maintien des seniors dans la vie active qui doit selon lui être encouragé, ce pourquoi précisément il a élaboré un train de mesures.

Le vieillissement croissant de la population exposera l'AVS à de sérieuses difficultés financières si des mesures idoines ne sont pas prises. Pour le Conseil fédéral, la sécurité financière à long terme de l'AVS est dès lors absolument prioritaire. Un modèle aussi généreux que celui proposé par l'initiative représenterait, pour la seule AVS, une facture supplémentaire de 779 millions de francs par année si l'âge de la retraite des femmes était porté à 65 ans, et même de 1259 millions de francs s'il demeurait inchangé à 64 ans.

Certes, on trouvera toujours des personnes dont on ne saurait exiger qu'elles travaillent jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. C'est la raison pour laquelle une solution équilibrée est de mise, qui réponde simultanément aux aspirations des assurés désireux de prendre leur retraite et aux intérêts de l'AVS. Le Conseil fédéral

propose un plan en deux étapes. Dans un premier temps, la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS entend assouplir les règles concernant l'anticipation ou l'ajournement de la rente suivant des critères actuariels, tout en prévoyant une prestation de préretraite en faveur des personnes des classes moyennes inférieures. Dans un second temps, qui aura pour cadre la 12^e révision de l'AVS, c'est un nouveau système de rente avec un âge de la retraite étagé qui devrait voir le jour. Pour l'heure, c'est la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS actuellement en cours qui, pour le Conseil fédéral, fait office de contre-projet indirect à l'initiative «pour un âge de la retraite flexible». Il en propose donc le rejet au peuple et aux cantons sans lui opposer de contre-projet.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative «pour un âge de l'AVS flexible» a la teneur suivante:

I

La Constitution fédérale du 18 avril 1999¹ est modifiée comme suit:

Art. 112, al. 2, let. e (nouvelle)

- e. L'assuré qui a cessé d'exercer une activité lucrative a droit à une rente de vieillesse dès 62 ans révolus. La loi règle le droit à la rente des assurés qui continuent d'exercer une activité lucrative partielle. Elle fixe une franchise pour les revenus modestes provenant d'une activité lucrative. La rente perçue avant l'âge inconditionnel de la retraite par un assuré dont le revenu de l'activité lucrative était inférieur à une fois et demie le revenu maximal formateur de la rente AVS n'est pas réduite. Le droit inconditionnel à la rente de vieillesse naît au plus tard à l'âge de 65 ans révolus.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 6 (nouveau)

6. Disposition transitoire ad art. 112, al. 2, let. e

Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les trois ans suivant l'acceptation de l'art. 112, al. 2, let. e, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «pour un âge de l'AVS flexible» émane de l'Union syndicale suisse (USS). Elle a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 7 juin 2005² et a été déposée dans les délais le 28 mars 2006. Par décision du 12 avril 2006³, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire, pourvue de 106 507 signatures valables, avait abouti sur le plan formel.

¹ RS 101

² FF 2005 3745

³ FF 2006 3827

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé au sens de l'art. 139 (nouveau), al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.). Dans la mesure où il ne lui oppose pas de contre-projet, le Conseil fédéral dispose, aux termes de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴ d'un délai d'une année au plus à compter du dépôt de l'initiative pour soumettre aux Chambres un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Le délai échoit par conséquent le 27 mars 2007. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale décide ensuite, dans un délai de trente mois à compter du jour où l'initiative a été déposée, c'est-à-dire d'ici au 28 septembre 2008, si elle recommandera au peuple et aux cantons de l'accepter ou de la rejeter. Elle peut proroger le délai d'un an si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un projet d'acte qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire en question (art. 105, al. 1, LParl).

1.3 Validité

Le Conseil fédéral conclut à la validité de l'initiative pour les raisons suivantes:

Conçue sous la forme d'un projet rédigé au sens de l'art. 139 (nouveau), al. 1, Cst., l'initiative respecte le principe de l'unité de la forme selon les art. 139 (nouveau), al. 2, et 194, al. 3, Cst. Le principe de l'unité de la matière est fixé aux art. 139 (nouveau), al. 2 et 194, al. 2, Cst. Les initiatives doivent porter sur un thème clairement défini. Ce principe sert à garantir l'expression libre et authentique de la volonté populaire. Selon l'art. 75, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁵, le principe de l'unité de la matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.

L'initiative exige l'octroi d'une rente AVS non réduite dès l'âge de 62 ans pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à une fois et demie le revenu maximal formateur de la rente AVS (119 340 fr. dès 2007) lorsqu'elles cessent l'exercice d'une activité lucrative ou ne perçoivent plus qu'un revenu résiduel modeste fixé dans la loi. Le droit inconditionnel à la rente AVS naît au plus tard dès l'accomplissement de la 65^e année. La loi réglera la question du droit à la rente lors d'une cessation partielle de l'activité lucrative. Chaque partie de l'initiative forme un pan de la retraite flexible, de sorte que le lien intrinsèque entre les différentes parties, à même de permettre une expression libre et authentique de la volonté populaire, existe. Le principe de l'unité de la matière est par conséquent respecté.

Conformément aux art. 139 (nouveau), al. 2 et 194, al. 2, Cst., les initiatives populaires doivent respecter les règles impératives du droit international. L'initiative populaire «pour un âge de l'AVS flexible» ne porte atteinte à aucune de ces règles.

Selon une pratique constante, une initiative populaire qu'il est indéniablement impossible d'appliquer dans les faits ne doit pas être soumise au vote du peuple. L'impossibilité doit être manifeste et effective. L'initiative populaire «pour un âge de l'AVS flexible» présente certains aspects dont l'examen s'annonce particulièrement ardu, surtout à l'étranger. Cela étant, les difficultés ne sont pas synonymes d'impraticabilité. Les exigences formulées en l'espèce par l'initiative populaire sont applicables dans les faits.

⁴ RS 171.10

⁵ RS 161.1

2

Contexte dans lequel l'initiative a vu le jour

2.1

Les révisions de lois jusqu'à la 11^e révision de l'AVS

L'âge ordinaire de la retraite

L'âge de la retraite est resté fixé à 65 ans pour les hommes depuis l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948. L'âge de la retraite des femmes a, par contre, connu plusieurs adaptations. En 1948, il était fixé à 65 ans aussi. Toutefois, la rente de couple était versée plus tôt, le seuil étant de 65 ans pour l'époux et de 60 ans pour l'épouse. En 1957, l'âge de la retraite des femmes a passé à 63 ans, puis à 62 ans en 1964. En 1979, l'âge minimum de l'épouse donnant droit à la rente de couple a été relevé à 62 ans dans le cadre des mesures de consolidation mises en place par la 9^e révision de l'AVS.

Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a renoncé à fixer l'âge de la retraite des femmes au même niveau que celui des hommes, dans la mesure où celles-ci restaient victimes de discriminations tant dans la société que sur le marché de l'emploi. Les Chambres fédérales se sont écartées du message du Conseil fédéral et ont décidé de relever l'âge de la retraite des femmes en deux étapes, d'abord à 63 ans (en 2001) puis à 64 ans (en 2005). Dans le même contexte, elles chargeaient le Conseil fédéral – en adoptant une motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats⁶ – de proposer dans son message sur une 11^e révision de l'AVS⁷ l'uniformisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes. Le Conseil fédéral a répondu à ce souhait en présentant un projet qui prévoyait de relever l'âge de la retraite des femmes à 65 ans à partir de janvier 2009. Cette mesure, bien qu'elle ait été largement approuvée par le Parlement, n'a pu être mise en œuvre dans la mesure où le peuple a refusé la révision en date du 16 mai 2004.

L'âge de la retraite flexible

Le droit en vigueur connaît déjà une certaine forme de retraite à la carte (art. 39 et 40 LAVS⁸) depuis l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS. La rente de vieillesse peut être anticipée d'un ou deux ans, de sorte que les hommes ont la possibilité de partir à la retraite dès 63 ans et les femmes dès 62 ans. La rente anticipée est réduite selon des principes actuariels, afin que les assurés qui optent pour une rente anticipée ne soient pas mieux lotis que ceux qui ne touchent la rente qu'à l'âge ordinaire de la retraite. Aujourd'hui, le taux de réduction actuarielle s'élève à 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, RAVS)⁹. Les femmes nées en 1947 ou avant bénéficient d'un taux de réduction diminué de moitié, soit de 3,4 % par année d'anticipation. Cette faveur leur a été consentie dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, en contrepartie du relèvement de l'âge de la retraite des femmes¹⁰.

⁶ Motion 94.3175 «11^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite», du 24 mai 1994

⁷ Message du 2 février 2000, ch. 3.1.3.2, FF 2000 1846

⁸ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)

⁹ Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants, RS 831.101

¹⁰ Cf. Dispositions finales de la modification de la LAVS du 7 octobre 1994 (10^e révision AVS), let. d, al. 3

L'octroi de la rente peut aussi être ajourné, de un à cinq ans. Un supplément de 5,2 à 31,5 %, destiné à compenser les rentes non versées, est alors ajouté aux rentes ajournées (art. 55^{ter} RAVS).

Dans le message du Conseil fédéral sur la défunte 11^e révision de l'AVS, la réduction de la rente AVS anticipée avait été financièrement quelque peu assouplie par la prise en compte de critères d'ordre social. La réduction prévue devait être plus faible pour les petits revenus que pour les revenus élevés. Le projet prévoyait en outre l'anticipation de la rente entière comme de la demi-rente, ainsi qu'une combinaison entre les deux. Il prévoyait également une amélioration des possibilités d'ajournement de la rente (ajournement de moins d'une année et ajournement de la demi-rente).

2.2 Les initiatives populaires

Bien des initiatives ont déjà été lancées sur le thème de la flexibilité de l'âge de la retraite. Ainsi, le 21 juin 1995, un comité d'initiative formé par l'Union syndicale suisse (USS) et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) avait déposé une initiative populaire «pour une 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» (initiative de rattrapage). Le Conseil fédéral en avait recommandé le rejet.¹¹ Elle a été rejetée par le peuple et les cantons le 27 septembre 1998.

Le 22 mai 1996, le Parti écologiste suisse (PES) a déposé à son tour une initiative «pour une retraite à la carte dès 62 ans tant pour les femmes que pour les hommes». Presque simultanément, soit le 13 mai 1996, un comité formé de représentants de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE) lançait une initiative populaire «Pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes».¹² Les deux initiatives entendaient flexibiliser l'âge de la retraite dès 62 ans, moyennant cessation de l'activité lucrative. Le Conseil fédéral en avait recommandé le rejet¹³, et toutes deux ont été rejetées par le peuple et les cantons le 26 novembre 2000.

La quatrième initiative populaire lancée sur le sujet a de nouveau été l'œuvre du PES. Déposée le 22 mai 1996, elle s'intitulait «Pour garantir l'AVS, taxer l'énergie et non le travail» (initiative tandem). Elle exigeait l'introduction d'une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique. Cette taxe devait permettre d'abaisser l'âge de la retraite à 62 ans et de réduire les cotisations sociales. Le Conseil fédéral en avait à nouveau recommandé le rejet sans lui opposer de contre-projet.¹⁴ Elle a été rejetée par le peuple et les cantons en date du 2 décembre 2001.

¹¹ FF 1997 II 593

¹² FF 1996 III 303

¹³ FF 1998 965

¹⁴ FF 1998 3637

2.3

Les interventions parlementaires

Les interventions parlementaires ayant trait à l'âge de la retraite, et en particulier à sa flexibilisation, sont légion. Le plus souvent, elles sollicitaient la possibilité d'une anticipation pour des personnes à revenus modestes confrontées à un travail physiquement ou psychologiquement pénible. Il s'agit en particulier des interventions suivantes, étant précisé que seules celles déposées après 2000 sont prises en compte: 00.3291 Po. Groupe UDC «Age de la retraite pour les personnes effectuant un travail pénible»; 03.3470 Mo. Studer «Flexibilisation des rentes AVS»; 04.3234 Po. Meyer Thérèse «Flexibilisation de l'âge de la retraite»; 00.3499 Motion Wandfluh «Retraite flexible pour la classe moyenne»; 03.467 Iv. pa. Rossini «AVS. Flexibilisation de l'âge de la retraite»; 04.3623 Mo. Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN «Flexibilisation de la prise de la retraite».

Les interventions qui étaient encore en suspens ont été examinées dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS. Ont notamment fait l'objet d'une attention particulière un modèle de durée de la vie active, un modèle d'âge de la retraite en fonction du revenu et un modèle de solutions par branches, de même que la prestation de préretraite. D'autres interventions portant sur des objets similaires ont elles aussi été soumises au débat de la Commission fédérale de l'AVS/AI, et leurs résultats en partie reportés dans le rapport sur la procédure de consultation relative à la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS. Sur la base des travaux entrepris, le Conseil fédéral a finalement opté, dans son second message sur la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, en faveur d'une prestation de préretraite.

2.4

11^e révision de l'AVS, nouvelle version

Au vu des diverses interventions citées, la 10^e révision de l'AVS n'a manifestement pas répondu aux attentes à l'égard d'une flexibilisation de l'âge de la retraite. Les conditions auxquelles la rente peut être anticipée n'ont paru guère attractives. La nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS¹⁵ prévoit dès lors non seulement quelques améliorations dans l'aménagement de la retraite flexible, mais aussi quelques incitations à rester plus longtemps dans le monde du travail (cf. ch.2.5).

Age de la retraite, anticipation et ajournement des rentes

La nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS reprend pour l'essentiel les propositions de la défunte révision concernant l'anticipation et l'ajournement des rentes avec réductions ou suppléments actuariels à la clé. Elle reprend également l'idée du relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans.

La prestation de préretraite

La prestation de préretraite¹⁶ est la réponse du Conseil fédéral aux appels justifiés en faveur d'une retraite anticipée des personnes de condition économique modeste. Par sa nature, elle vise à compléter le système de prévoyance vieillesse en place là où les besoins d'ordre social et économique ne sont pas encore suffisamment couverts. Ses

¹⁵ FF 2006 1917, 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), premier message

¹⁶ FF 2006 2019, 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), second message

conditions d'octroi sont conçues de manière à bénéficier à tous ceux qui se retrouvent aujourd'hui exclus des modèles d'anticipation existants du fait qu'ils ne sauraient supporter les réductions à vie des prestations de vieillesse du 1^{er} et du 2^e piliers qui en résulteraient. Font notamment partie du public-cible visé les assurés des classes moyennes inférieures, qui ne remplissent juste pas les conditions économiques rigoureuses ouvrant le droit aux prestations complémentaires à la rente anticipée, tout en étant dans l'incapacité de compenser par leurs propres moyens les réductions draconiennes opérées sur les prestations anticipées. Ces assurés ne disposent pas d'autres moyens pour le financement de leur retraite (p. ex. fortune, revenus de la fortune, rente-pont de l'employeur ou de la caisse de pension) et n'ont pas davantage l'occasion de profiter de conditions d'anticipation favorables dans le cadre du 2^e pilier.

La prestation de préretraite est ciblée sur les besoins et doit être intégrée dans la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)¹⁷.

Pour bénéficier d'une prestation de préretraite, une personne doit:

- avoir entre 62 ans au moins et 65 ans;
- vivre dans des conditions économiques modestes;
- avoir son domicile et sa résidence habituelle en suisse et avoir été assurée à l'AVS sans interruption durant les 20 ans qui précèdent immédiatement la date à partir de laquelle elle demande la prestation;
- ne doit pas anticiper la rente de vieillesse de l'AVS;
- ni toucher de prestations complémentaires (PC);

Ces conditions doivent être remplies cumulativement.

Comme dans le cadre des PC à l'AVS/AI, la notion de conditions économiques modestes se fonde sur une comparaison entre les revenus et les dépenses. S'il s'avère que les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants, le critère des conditions économiques modestes est satisfait. A la différence des PC, la prestation de préretraite admet une dépense supplémentaire, de sorte que le seuil d'entrée dans le système s'en trouve sensiblement abaissé. Les dépenses excédant les revenus déterminent alors le montant de la prestation. Ce montant est donc «individualisé», mais ne saurait dépasser 44 100 francs par année pour les personnes seules et 66 150 francs par année pour les couples¹⁸. Grâce à cette prestation, 9 % environ des assurés âgés de 62 à 64 ans disposent d'un revenu suffisant pour couvrir leurs besoins courants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge ordinaire de la retraite, sans être contraints d'anticiper la perception des prestations de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers.

La prestation de préretraite sera financée par les économies issues du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Ses coûts s'élèveront à 353 millions de francs par année, frais de mise en œuvre – de l'ordre de 5 % des dépenses – compris.

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Montants dès 2007: 45 350 Fr. pour personnes seules, 68 025 Fr. pour les couples

2.5

Incitations pour les seniors à rester plus longtemps dans le monde du travail

Comme le relèvent les auteurs de l'initiative, la situation sur le marché de l'emploi n'est pas simple pour les seniors. Ainsi, les conditions-cadres prévalant dans le droit des assurances sociales sont préjudiciables à l'assuré en cas de poursuite de l'activité lucrative à l'âge ordinaire de la retraite (manque de possibilités offertes aux assurés pour améliorer leur rente) ou de réduction du taux d'occupation (rente plus basse). En outre, les conditions de travail tiennent encore très peu compte de l'évolution des performances avec l'âge. Bien des idées fausses et des discriminations ont encore cours à ce propos. Or, pour garantir le financement à long terme de la prévoyance vieillesse et disposer de suffisamment de main-d'œuvre à l'avenir, une flexibilisation plus poussée doit aller de pair avec des mesures visant à améliorer la position des seniors sur le marché de l'emploi. Le Conseil fédéral élabore donc dans les assurances sociales concernées des propositions allant dans ce sens, ou en soumet déjà dans le cadre de révisions de loi. Les mesures portent en particulier sur les points suivants:

- L'anticipation et l'ajournement des prestations du deuxième pilier doivent être coordonnés avec l'anticipation et l'ajournement des prestations du premier pilier.
- dans l'AVS, les cotisations versées au-delà de l'âge de la retraite doivent permettre de combler les lacunes d'assurance et d'améliorer le montant des rentes.
- dans la prévoyance professionnelle, la possibilité doit être offerte aux personnes qui, ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite, n'auraient pas encore acquis le droit à la totalité des prestations prévues par le plan de prestations de l'institution de prévoyance, de pouvoir compenser ou compléter ce manque par la poursuite de l'exercice de l'activité lucrative, jusqu'à concurrence du maximum réglementaire prévu.
- dans le deuxième pilier toujours, la possibilité doit être offerte de prévoir – à l'égard de personnes dont le salaire viendrait à baisser pour des raisons d'âge (réduction du taux d'occupation, changement de fonction) – le maintien du niveau de prévoyance antérieur durant une période déterminée¹⁹.

2.6

Tendances et efforts consentis en Europe

Dans le rapport conjoint de la Commission européenne et du Conseil européen de l'UE²⁰ concernant la réforme des pensions, les Etats membres ont été invités à mettre en œuvre des incitations plus fortes à la poursuite de l'activité lucrative des travailleurs âgés, à renforcer la connexité entre les cotisations et les prestations et, au regard de l'espérance de vie croissante, à injecter davantage de moyens privés et publics dans la prévoyance vieillesse.

¹⁹ D'autres mesures en faveur des seniors sont prévues dans le cadre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle.

²⁰ Pensions viables et adéquates; Rapport conjoint de la Commission et du Conseil, septembre 2003
http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/sec_2006_304_fr.pdf

L'âge de la retraite a tendance à augmenter dans toute l'Europe. Là où il est encore différencié entre les hommes et les femmes, on tend à l'harmoniser avec celui des hommes (Belgique, Autriche, Grande-Bretagne). Des réformes sont envisagées au Danemark et en Allemagne; elles prévoient de faire passer l'âge de la retraite, à long terme (sur une période transitoire de 20 ans), de 65 à 67 ans. D'autres Etats comme la Suède, la Finlande ou l'Italie ont abandonné le principe d'un âge de la retraite fixe en faveur d'un âge flexible (retraite à la carte). Ainsi, l'âge à partir duquel la rente peut être touchée est compris entre 57 et 65 ans en Italie, entre 61 et 67 ans en Suède et entre 63 et 68 ans en Finlande. C'est l'âge atteint au moment de l'octroi de la première rente qui détermine le montant de celle-ci. En d'autres termes, une rente versée de manière anticipée sera moins élevée qu'une rente versée plus tard²¹.

L'Autriche, l'Espagne et l'Italie offrent en outre aux personnes accomplissant un travail pénible ou nuisible à leur santé la possibilité d'une retraite anticipée²². Pour leur part, la France, l'Allemagne, l'Espagne et Chypre assurent certaines catégories de travailleurs par des systèmes d'assurances spécifiques, qui prévoient une mise à la retraite avancée et/ou des avantages au niveau du calcul des rentes.

3 Buts et teneur de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

Les auteurs de l'initiative entendent faciliter l'accès à la retraite anticipée dès l'âge de 62 ans et sans réduction des rentes AVS également aux personnes de condition économique modeste. Leurs arguments sont les suivants²³:

- Les travailleurs âgés sont davantage que les jeunes touchés par les licenciements et leurs effets collatéraux (chômage, retraite anticipée forcée). Pour les plus de 50 ans, il est difficile de retrouver du travail.
- L'état de santé des uns et des autres varie si fortement qu'il doit être possible, en fonction des besoins respectifs qui en découlent, de partir à la retraite soit plus tôt, soit plus tard. Les travailleurs âgés sont en outre l'objet de préjugés – ils seraient moins performants – qui peuvent être la source de licenciements. Un âge de la retraite rigide ne répond plus aux réalités sociales et économiques de notre temps.
- Plus le rang social et professionnel est élevé, plus l'espérance de vie est élevée²⁴. La probabilité de mourir entre 45 et 65 ans est trois fois plus grande pour les travailleurs du bâtiment, les manœuvres, les nettoyeurs et les cantonniers que pour les personnes ayant fait des études. Aussi convient-il d'offrir aux personnes gagnant moins de pouvoir partir à la retraite plus tôt et sans réduction des prestations.

²¹ Cf. http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_fr.htm

²² En Autriche, le terme de «travail pénible» doit encore être défini dans une ordonnance.

²³ www.avs-62.ch

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

- 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 10^e 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 11^e 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;

- 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 2^e 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.

²⁵ Cf. Annuaire Statistique de la Suisse 2006, Office fédéral de la statistique, éd. Neue Zürcher Zeitung, p. 96.

²⁶ Source: registre CI 1999 Centrale de compensation.

²⁷ Cf. Revue internationale de sécurité sociale 1989, Genève, p. 498.

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

²⁸ Etudes économiques de l'OCDE Suisse, volume 2006/1, p. 81 ss.

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

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.

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

³⁰ RS 0.831.109.268.1

(art. 33^{bis}, 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 2^e 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 11^e révision de l'AVS et qui sont reprises dans la nouvelle version de ladite révision.

Assurance-chômage

Les personnes qui, dans leur 62^e 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

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).

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 11^e 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 11^e 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'élevaient 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 11^e 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 2012³². Sans financement supplémentaire permettant de

³² Message concernant le financement additionnel de l'AI, FF 2005 4377.

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 bénéficiaires 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 5^e 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 2^e 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.

³³ Message concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse et l'initiative populaire «Bénéficiaires de la Banque nationale pour l'AVS», FF 2003 5597.

³⁴ FF 2005 4215

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.

³⁶ FF 2006 3389

³⁷ En cas d'anticipation dès la 62^e 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).

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) n^{os} 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.

³⁸ RS 0.142.112.681

³⁹ RS 0.831.109.268.1

⁴⁰ RS 0.831.109.268.11

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.

⁴¹ RO 1978 1491, RS 0.831.104

- 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 11^e 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 11^e révision de l'AVS. Quant à la seconde étape, elle est agendée avec la 12^e 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 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) fait office de contre-projet indirect à l'initiative «pour un âge de l'AVS flexible».

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

	AVS	AI	PC	Total
Modification des dépenses				
Rente de retraite	1070	25	25	1095
Total modification des dépenses (dépenses supplémentaires)	1070	25	25	1095
Modification des revenus				
Suppression des cotisations rente de retraite	-189	-32		-221
Total modification des revenus	-189	-32	0	-221
Coûts totaux de l'initiative	1259	32	25	1316

Age de la retraite 65/65

(moyenne annuelle 2009–2020)

Montants en millions de francs, aux prix de 2006

	AVS	AI	PC	Total
Modification des dépenses				
Uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans (dès 2009)	-590	89	-10	-511
Rente de retraite	1180		30	1210
Total modification des dépenses (dépenses supplémentaires)	590	89	20	699
Modification des revenus				
Cotizat. suppl. relèvement âge de la retraite	33	6		39
Suppression cotisations rente de retraite	-222	-37		-259
Total modification des revenus	-189	-31	0	-220
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.

