



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, 8 décembre 2023

Révision partielle de la LAVS

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la
procédure de consultation

Condensé

Contexte

Si l'introduction de la rente de veuve et d'orphelin date de la création de l'AVS, la rente de veuf a été mise en œuvre à des conditions plus restrictives dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, en 1997. Le Conseil fédéral avait alors déjà reconnu qu'une adaptation du régime des rentes de survivants était nécessaire à terme pour atteindre l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Or, les diverses tentatives de révision de l'AVS ont échoué jusqu'à ce jour. Le 20 octobre 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a rendu un arrêt dans la cause Beeler contre Suisse. La CrEDH a jugé que le requérant avait subi une inégalité de traitement contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101), arrêt confirmé par la Grande Chambre le 11 octobre 2022 qui a constaté une violation de l'art. 14, en relation avec l'art. 8, CEDH. L'arrêt de la Grande Chambre de la CrEDH est définitif et a force obligatoire dès son prononcé. Depuis, un régime transitoire a été instauré. Ce régime transitoire a pour conséquence que la rente de veuf ne s'éteint plus à la majorité de l'enfant cadet et qu'elle est donc versée à vie comme pour les veuves dans la même situation. La loi doit être modifiée afin de garantir une égalité de traitement et de mettre fin au régime transitoire.

Objectifs

L'objectif premier du présent projet est de donner suite à l'arrêt de la CrEDH en rendant la réglementation relative aux rentes de survivants conforme à l'égalité de droit entre les hommes et les femmes. Le projet permet également d'adapter les prestations à l'évolution de la société, qui comprend une participation active des femmes sur le marché de l'emploi, et de tenir compte des nouvelles formes de structures familiales. En effet, le régime en vigueur repose encore sur la répartition des rôles traditionnelle entre hommes et femmes et vise une protection sociale très fortement liée à la durée du mariage. Bien que les ménages comptant des enfants à charge soient constitués dans leur grande majorité de couples mariés, les formes familiales ont évolué avec des familles recomposées et des parents non mariés vivant en union libre ou séparément. Ces mutations des structures familiales plaident pour l'introduction de prestations de survivants indépendantes de l'état civil, en fonction de la présence d'enfants dans le ménage.

Au-delà de ces considérations, il faut également tenir compte des besoins de financement de l'AVS et du besoin d'assainissement des finances la Confédération avec une réduction des dépenses liées.

Rente de parent survivant liée à la période éducative et d'assistance de l'enfant

Au vu du nombre croissant de femmes exerçant une activité lucrative, de la pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié, ainsi que de l'évolution de la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle, l'octroi de rentes à vie après un veuvage ne se justifie plus.

Le projet vise ainsi à ce que les prestations de survivants soient versées principalement pendant la période éducative. Les parents survivants devront donc être soutenus financièrement lorsqu'ils sont eux-mêmes tenus de prendre en charge leurs enfants. Toutes les personnes ayant des enfants à charge, qu'elles soient mariées, divorcées, en concubinage ou même séparées, doivent bénéficier d'une protection en cas de décès. Une telle obligation peut perdurer jusqu'aux 25 ans de l'enfant tant qu'il est en formation. C'est pourquoi le projet vise à verser les rentes de survivant jusqu'à ce que le cadet des enfants atteigne 25 ans. Cette règle mettra ainsi un terme aux rentes de veuve ou de veuf versées à vie. Pour les parents qui assument eux-mêmes la prise en charge de leurs enfants adultes handicapés, le versement de la rente sera prolongé au-delà de 25 ans. Le critère de prise en charge est défini sur la base du droit aux bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS.

Rente de veuvage transitoire pour soutenir les personnes n'ayant plus d'enfants à charge

Le décès se traduit souvent par une baisse du revenu pour les personnes vivant en couple et formant, de ce fait une communauté économique. Cet impact économique du veuvage implique généralement une réduction importante des revenus du ménage, mais de courte durée. À moyen terme, une amélioration de la situation financière est généralement possible. Lorsque les enfants ont fini leur formation, on peut supposer que le parent survivant est capable, selon son âge, de pourvoir à ses propres besoins ou d'adapter son train de vie après une certaine période. Le Conseil fédéral propose d'introduire une prestation transitoire dont l'objectif est d'accompagner cette phase d'adaptation afin de réduire l'impact financier du veuvage. Cette prestation consiste en une rente de veuvage transitoire de deux ans pour les personnes qui n'ont plus d'enfants à charge et dans des constellations où il existe une obligation d'entretien de la part du défunt.

Protection particulière pour les personnes devenues veuves à un âge avancé et menacées de précarité

Le Conseil fédéral propose de prévoir une protection spécifique pour les personnes qui deviennent veuves à un âge avancé et qui peuvent donc rencontrer des difficultés à augmenter leur taux d'activité ou, à reprendre ou débiter l'exercice d'une activité lucrative pour subvenir seules à leurs propres besoins. Il propose de fixer cet âge à 58 ans, âge qui correspond à celui à partir duquel les prestations de vieillesse du 2^e pilier peuvent être perçues au plus tôt. C'est aussi l'âge retenu dans les prestations transitoires pour les personnes en fin de droit de chômage : ces prestations sont certes accordées à partir de 60 ans, mais elles entrent en ligne de compte pour les personnes qui ont perdu leur emploi à partir de 58 ans. Le critère d'âge ne peut toutefois pas constituer le seul critère. En effet, les personnes qui travaillent et qui disposent d'une bonne situation financière peuvent subvenir à leurs besoins. Une prise en charge dans le cadre des prestations complémentaires est dès lors proposée, afin de tenir compte des besoins individuels et de cibler les personnes qui en ont besoin.

Adaptations socialement supportables pour les rentes en cours

La nouvelle réglementation modifie profondément le régime actuel, puisque celui-ci garantit des prestations à vie, quel que soit le besoin financier de l'assuré. Les

prestations cibleront désormais les périodes délicates telles que les phases de prise en charge des enfants ou les périodes de transition après un décès. Elles prendront également en considération les difficultés liées à l'âge. Ces protections s'appliqueront également aux rentes en cours. Toutefois, en dehors de ces périodes, il n'est plus justifié de verser des rentes à vie. Afin d'éviter une grande différence entre le régime actuel et le nouveau droit, le Conseil fédéral propose de maintenir les rentes actuelles pour les personnes à partir de 55 ans. Pour les personnes plus jeunes, il propose de mettre fin au versement des rentes après une période transitoire de deux ans. Les rentes en cours seront toutefois maintenues à partir de 50 ans pour les bénéficiaires de prestations complémentaires.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	8
1.1 Droit en vigueur	8
1.2 Chiffres clés	9
1.3 Nécessité d’agir	11
1.4 Objectifs	12
1.4.1 Égalité de traitement	12
1.4.2 Adapter la réglementation à l’évolution de la société	13
1.5 Historique des rentes de survivants de l’AVS	14
1.6 Solutions étudiées et solution retenue	15
1.6.1 Égalisation des prestations perçues par les veufs au niveau de celles perçues par les veuves	15
1.6.2 Aligement des prestations des veuves sur celles des veufs	16
1.6.3 Modèle favorisant les rentes d’orphelin	17
1.6.4 Rente en faveur des survivants âgés	17
1.6.5 Réduction ou suppression des rentes pour enfant de l’AVS	18
1.6.6 Solution retenue dans l’AVS	19
1.7 Travaux préparatoires	20
1.8 Lien avec d’autres projets en cours	22
2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	23
3 Présentation du projet	24
3.1 Réglementation proposée	24
3.1.1 Rente de parent survivant axée sur la période éducative et d’assistance de l’enfant	24
3.1.1.1 Ayants droit	26
3.1.1.2 Fin du droit	27
3.1.2 Rente de veuvage transitoire	27
3.1.2.1 Nécessité de la prestation	27
3.1.2.2 Ayants droit	28
3.1.2.3 Fin du droit	28
3.1.3 Prise en charge des cas de rigueur par les prestations complémentaires	29
3.1.3.1 Maintien d’une protection si le décès mène à la précarité du survivant âgé	29
3.1.3.2 Ayants droit	30
3.1.3.3 Fin du droit	30
3.1.4 Dispositions transitoires	30
3.1.4.1 Maintien des rentes en cours pour les veuves et les veufs de 55 ans et plus sans enfant à charge	30

3.1.4.2	Maintien de la rente pour les veuves et les veufs bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et âgés de 50 ans et plus	31
3.1.5	Coordination avec la prévoyance professionnelle	31
3.1.6	Coordination avec l'assurance-accidents et militaire	33
3.1.7	Coordination avec l'assurance-chômage	34
3.2	Conséquences financières de la réglementation	35
3.2.1	Conséquences sur l'AVS	35
3.2.2	Conséquences sur les prestations complémentaires	36
3.2.3	Conséquences pour la Confédération	38
3.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	38
3.4	Adéquation des moyens requis	38
3.5	Mise en œuvre	39
4	Commentaire des dispositions	39
4.1	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	39
4.2	Modification d'autres actes	45
4.2.1	Loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI)	45
4.2.2	Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)	46
4.2.3	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)	47
5	Conséquences économiques et sociales	48
5.1	Conséquences économiques	48
5.1.1	Effets sur le marché du travail	48
5.1.2	Effets de la diminution des besoins de financement de l'AVS	50
5.1.3	Effets pour l'économie dans son ensemble	51
5.2	Conséquences sociales	51
5.2.1	Droit pour tous les parents survivants ayant des enfants de moins de 25 ans et disparition des rentes viagères	51
5.2.2	Amélioration de la situation des pères veufs	52
5.2.3	Les parents survivants bénéficieront des prestations indépendamment de leur état-civil	53
5.2.4	Risque de précarité plus élevé pour les survivants âgés ne bénéficiant plus de prestations de l'AVS	53
5.2.5	Vers une société plus juste, plus égalitaire et plus responsable	55
6	Aspects juridiques	56
6.1	Constitutionnalité	56
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	56
6.2.1	Instruments des Nations Unies	56
6.2.2	Instruments de l'Organisation internationale du Travail	56
6.2.3	Instruments du Conseil de l'Europe	57
6.2.4	Droit de l'Union européenne	57

6.2.5	Conclusions concernant la compatibilité du projet avec le droit international	58
6.3	Forme de l'acte à adopter	59
6.4	Frein aux dépenses	60
6.5	Délégation de compétences législatives	60
6.6	Protection des données	61
	Bibliographie	61
	Titre du texte de loi (<i>projet</i>)	FF 2023 ...

Rapport explicatif

1 Contexte

Le 20 octobre 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a constaté dans la cause *Beeler contre Suisse*, une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de rente de survivants. Cet arrêt a été confirmé le 11 octobre 2022 par la Grande Chambre¹. Depuis, dans l'attente d'une adaptation des bases légales, un régime transitoire a été mis en place afin de faire cesser l'inégalité de traitement pour les situations similaires à l'arrêt. Ce régime transitoire ne met pas fin à toutes les différences de traitement entre hommes et femmes dans le cadre des rentes de survivants de l'AVS. Aussi est-il nécessaire de modifier la loi.

Parallèlement, le Conseil fédéral a pris en février et en mars 2023 des décisions de principe concernant les rentes de survivants, décisions qui s'inscrivent dans les mesures d'économie budgétaire prises par la Confédération dans le domaine des dépenses liées². Il a ensuite examiné la possibilité de limiter les conditions d'octroi de ces rentes et analysé les rentes pour enfants de l'AVS afin d'atteindre une économie de 20 millions de francs pour la Confédération. Hormis les objectifs d'économie, la révision des bases légales a également pour objectifs l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de prestations de survivants et l'adaptation de l'octroi des prestations à l'évolution de la société.

Lors de sa séance du 28 juin 2023, le Conseil fédéral a adopté les grandes lignes de la réforme du régime des rentes de survivants de l'AVS. Ces mesures visent à rétablir l'égalité de droit entre les veuves et les veufs, à adapter le système aux réalités sociales actuelles et à réaliser des économies pour la Confédération.

1.1 Droit en vigueur

Selon les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)³, la veuve a droit à une rente si elle a un enfant lorsque son conjoint décède. L'âge de l'enfant n'est pas déterminant. Le veuf, lui, n'a droit à une rente que si l'enfant a moins de 18 ans. La veuve sans enfant a aussi droit à une rente si, au moment du décès, elle est âgée d'au moins 45 ans et qu'elle a été mariée pendant un minimum cinq ans.

Des dispositions particulières sont applicables aux personnes divorcées. Alors que les hommes divorcés ont uniquement droit à une rente de veuf tant que le cadet de leurs

¹ Requête n°78630/12

² Les dépenses liées sont des dépenses qui ne peuvent être modifiées à court terme, par exemple au cours d'un processus budgétaire, parce qu'elles sont inscrites dans la Constitution, dans une loi ou dans des contrats ou parce qu'elles dépendent de facteurs externes.

³ RS 831.10

enfants est âgé de moins de 18 ans, les femmes divorcées ont des droits plus étendus. Elles ont en effet droit à une rente de veuve à vie si elles ont des enfants et que le mariage dissous a duré au moins dix ans, si elles étaient âgées de 45 ans au moins lors du divorce et que le mariage dissous a duré au moins 10 ans ou si le cadet de leurs enfants a moins de 18 ans lorsqu'elles atteignent l'âge de 45 ans. En outre, si elles ne remplissent aucune des conditions précédentes, elles ont droit à une rente de veuve tant que le cadet de leurs enfants n'a pas atteint l'âge de 18 ans, comme pour les hommes divorcés.

Alors que pour la veuve le droit à la rente est généralement acquis à vie, le droit à la rente de veuf s'éteint lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans. Toutefois, depuis le 11 octobre 2022, le régime transitoire prévoit que la rente de veuf continue d'être versée au-delà des 18 ans de l'enfant (cf. supra). Le montant de la rente de veuvage correspond à 80% du montant de la rente de vieillesse à laquelle la personne décédée aurait eu droit. Si la rente de veuvage est plus élevée que la rente de vieillesse propre, elle continue à être versée à la place de la rente de vieillesse. Les concubins n'ont pas droit aux prestations de survivants.

1.2 Chiffres clés

Aujourd'hui, 175 850 personnes reçoivent une rente de veuvage pour un montant équivalant à 1,7 milliard de francs. 65 % de ces personnes sont déjà à l'âge de la retraite et la très grande majorité des personnes sont âgées de plus de 50 ans. Pour les personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, la somme des rentes de veuvage représente 940 millions de francs. Les prestations de veuvage interviennent surtout à un âge avancé étant donné que les risques de décès augmentent avec l'âge. Le versement de la rente de veuvage au-delà de l'âge de la retraite concerne surtout les personnes à l'étranger qui n'ont pas de droit à une rente de vieillesse propre ou dont la rente de vieillesse est plus basse en raison des périodes de cotisation de courte durée.

Tableau 1-1

Bénéficiaires d'une rente de veuve ou de veuf, selon l'âge, le sexe et le lieu de résidence, en décembre 2021

Âge	Hommes			Femmes			Total
	en Suisse	à		en Suisse	à		
		l'étranger	Total		l'étranger	Total	
En âge de travailler							
< 50 ans	780	180	950	5 210	2 750	7 960	8 910
50–59 ans	690	160	850	18 220	10 600	28 830	29 680
60–63/64 ans	110	20	130	13 630	9 300	22 930	23 060

Total	1 580	360	1 940	37 060	22 650	59 710	61 650
À l'âge de la retraite							
> 63/64 ans	0	10	10	10 490	103 690	114 190	114 200
Total	1 580	370	1 950	47 550	126 350	173 900	175 850

Source : OFAS/CdC, registre des rentes 2021.

Au total, 7340 veuves et veufs bénéficient de prestations complémentaires (ci-après : PC) parce que leurs revenus ne suffisent pas à couvrir leurs besoins vitaux, dont 3740 personnes en âge de travailler. Cela concerne surtout des femmes. Au total, 42,9 millions de francs de PC (hors primes d'assurance-maladie) ont été versés aux veuves et veufs en âge de travailler en 2021. Les tableaux ci-dessous présentent en détail les données.

Tableau 1-2

Bénéficiaires de PC avec rente de veuve ou de veuf de l'AVS, avec ou sans enfants à charge en décembre 2021

Âge	Hommes			Femmes			Total
	en Suisse	à l'étranger	Total	en Suisse	à l'étranger	Total	
En âge de travailler							
< 50 ans	10	30	40	200	490	690	720
50-59 ans	10	30	40	1330	330	1660	1700
60-63/64 ans	0	10	10	1270	40	1310	1320
Total	20	70	90	2790	860	3650	3740
À l'âge de la retraite							
> 63/64 ans	0	0	0	3590	0	3590	3590
Total	20	70	90	6390	860	7250	7340

Source : OFAS/CdC, registre des PC (cas), 2021.

Tableau 1-3

Somme des PC en millions de francs (sans primes assurance-maladie) versées aux veuves et aux veufs, avec ou sans enfants à charge, en 2021

Âge	Hommes			Femmes			Total
	en Suisse	à l'étranger	Total	en Suisse	à l'étranger	Total	

<hr/>							
<hr/>							
En âge de travailler							
< 50 ans	0,2	0,7	0,9	1,7	7,3	9,0	9,9
50–59 ans	0,1	0,7	0,8	12,4	4,3	16,7	17,6
60–63/64 ans	0,1	0,2	0,2	14,6	0,6	15,2	15,4
Total	0,3	1,6	1,9	28,7	12,3	40,9	42,9
<hr/>							
À l'âge de la retraite							
> 63/64 ans	0,0	0,0	0,0	44,3	0,0	44,3	44,3
Total	0,3	1,6	1,9	73,0	12,3	85,3	87,2
<hr/>							

Source : OFAS/CdC, registre des PC (cas), 2021.

1.3 Nécessité d'agir

Le système des rentes de veuves n'a pratiquement pas évolué depuis sa création qui remonte à l'introduction de l'AVS en 1948. La rente de veuve a été introduite afin de répondre au besoin de protection accru des femmes mariées en cas de décès de leur mari, à une époque où celles-ci se consacraient principalement aux travaux ménagers et à l'éducation des enfants tandis que leur époux assurait leur soutien financier. La rente de veuf a été introduite en 1997 lors de la 10^e révision de l'AVS pour tenir compte de l'augmentation du nombre de femmes mariées exerçant une activité lucrative et pour répondre à l'évolution de la répartition des tâches au sein de la famille. Un premier pas en faveur de l'égalité des sexes avait ainsi été réalisé. Le Conseil fédéral avait reconnu à l'époque que les mariages qui consacraient « l'homme au foyer » étaient très rares à l'époque et que même dans ces cas il pouvait être attendu du mari qu'il reprenne l'exercice d'une activité lucrative après avoir mené à bien l'éducation des enfants – et que le régime des rentes de survivants devrait être adapté lors d'une prochaine révision de l'AVS⁴.

Les tentatives de révision ultérieures ont toutes échoué à ce jour. La 11^e révision de l'AVS⁵ prévoyait par exemple d'aligner les conditions d'octroi de la rente de veuve sur celles de la rente de veuf. La réforme Prévoyance vieillesse 2020⁶ proposait quant à elle de limiter le droit aux rentes de survivants AVS aux seuls conjoints assumant des tâches éducatives. Cette mesure n'a toutefois pas été reprise par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme AVS 21⁷, celle-ci se limitant aux mesures essentielles en vue de garantir le financement de l'assurance.

4 FF 1990 II 38s.

5 FF 2000 1771

6 FF 2015 1

7 FF 2019 5979

Parallèlement aux réflexions menées sur le plan national au sujet du régime des rentes de survivants, la CrEDH a rendu, le 20 octobre 2020, un arrêt dans la cause *Beeler contre Suisse* (requête n° [78630/12](#)). L'affaire concernait la rente de veuf de l'AVS à laquelle le requérant n'avait plus eu droit depuis que sa fille cadette était majeure. La CrEDH a jugé que le requérant avait subi une inégalité de traitement contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁸ du fait de l'extinction du droit à la rente de veuf à la majorité du dernier enfant, alors qu'une telle extinction n'est pas prévue pour une veuve se trouvant dans la même situation. La demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre présentée par la Suisse ayant été acceptée, la Grande Chambre s'est à son tour penchée sur l'affaire et, par arrêt du 11 octobre 2022, a confirmé l'arrêt en constatant une violation de l'art. 14, en relation avec l'art. 8, CEDH. L'arrêt de la Grande Chambre de la CrEDH est définitif et a acquis force obligatoire à partir du jour de son prononcé.

Toute autorité administrative et judiciaire suisse est tenue d'appliquer la CEDH telle qu'interprétée par la jurisprudence de la CrEDH. La Suisse devait ainsi prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que la violation constatée par la CrEDH ne se reproduise. Étant donné qu'une adaptation des bases légales ne pouvait intervenir rapidement en respectant le processus législatif, un régime transitoire a été mis en place avec effet au 11 octobre 2022, par le biais de directives établies par l'Office fédéral des assurances sociales. Depuis cette date, la rente de veuf de l'AVS ne s'éteint plus à la majorité du dernier enfant. L'arrêt de la CrEDH et le régime transitoire n'ont pas d'effet rétroactif et ne concernent pas les autres situations où des différences de traitement existent encore entre veuves et veufs, en particulier s'agissant des personnes sans enfants ou divorcées. Ce régime transitoire, dont les dépenses sont estimées à 12 millions de francs par an, prendra fin à l'entrée en vigueur des modifications de la LAVS en matière de rentes de survivants.

1.4 Objectifs

1.4.1 Égalité de traitement

En harmonisant l'âge de référence à 65 ans pour les hommes et les femmes, la réforme AVS 21 a supprimé une des deux différences de traitement qui subsistent dans le droit aux prestations de l'AVS. Les différences de traitement dans les conditions d'octroi des rentes de survivants hommes et femmes doivent également être éliminées par le présent projet. Si, dans le passé, une protection beaucoup plus large de la femme se justifiait amplement afin de protéger financièrement l'épouse dont on ne pouvait raisonnablement exiger qu'elle commence ou reprenne une activité lucrative après le décès de son conjoint, elle ne se justifie plus dans tous les cas aujourd'hui. Par ailleurs, les rôles dans la famille ayant évolué, le veuf peut également se trouver dans une situation précaire en cas de décès si le revenu du ménage était essentiellement assuré par l'épouse.

⁸ RS 0.101

Il est toutefois nécessaire de tenir compte des réalités sociales et des conditions d'accès et de participation sur le marché du travail des hommes et les femmes. Les études⁹ sur la situation économique des survivants montrent notamment que les veufs se trouvent d'ordinaire dans une meilleure situation économique que les veuves. Contrairement aux hommes, les femmes ont plus tendance à travailler à temps partiel, *a fortiori* lorsqu'elles deviennent mères, tandis que le taux d'activité des hommes reste élevé, quelle que soit leur situation familiale¹⁰. Les conséquences du veuvage diffèrent ainsi entre hommes et femmes. Il a été constaté que les veuves sont plus souvent exposées à un risque de précarité financière que les veufs en âge d'exercer une activité lucrative.

Selon les données statistiques disponibles pour 2022, environ 86 % des hommes ayant des enfants de moins de quinze ans travaillaient à temps plein, contre seulement 22 % des femmes ayant des enfants de la même tranche d'âge. Parmi les 78 % des femmes ayant des enfants de ladite tranche d'âge et travaillant à temps partiel, environ 42 % étaient occupées à moins de 50 %. Dans ces constellations, la diminution du revenu en cas de veuvage peut continuer à être plus difficile à compenser pour les femmes.

Les conséquences économiques en cas de veuvage sont différentes entre les hommes et les femmes malgré une augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail. Dès lors, une modification des conditions d'octroi des rentes de survivants doit tenir compte du besoin de protection des assurés tout en tenant compte des impératifs d'égalité de traitement.

1.4.2 Adapter la réglementation à l'évolution de la société

Au-delà de l'évolution du comportement des femmes sur le marché du travail, les formes des familles ont aussi évolué et se caractérisent par une part non négligeable de parents non mariés ou de familles recomposées. Les ménages comptant des enfants de moins de 25 ans sont constitués dans leur grande majorité de couples mariés (74 %), formant pour 96 % d'entre eux une famille non recomposée et pour 4% une famille recomposée, c'est-à-dire un ménage dans lequel un parent au moins a amené un enfant d'une relation précédente. Les parents vivant en union libre représentent presque un dixième des ménages avec enfants de moins de 25 ans (9 %)¹¹. Il est nécessaire de tenir compte de ces mutations des structures familiales en prévoyant des prestations de survivants indépendantes de l'état civil, en présence d'enfants dans le ménage.

En outre, compte tenu du nombre croissant de femmes exerçant une activité lucrative, de l'accentuation de la pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié ainsi que de l'évolution de la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle, l'octroi de rentes à vie après un veuvage n'est plus justifiable.

⁹ Gabriel et al. (2022) p. 108ss ; Wanner und Fall (2012); p. 81.

¹⁰ Les familles en Suisse, rapport statistique 2021, OFS, Neuchâtel, 2021, p. 26

¹¹ Les familles en Suisse, rapport statistique 2021, OFS, Neuchâtel, 2021, p. 9.

1.5 Historique des rentes de survivants de l'AVS

Dès son entrée en vigueur en 1948, la LAVS contenait des mesures pour soutenir les veuves. L'introduction de la rente de veuve est en effet née du besoin d'améliorer la couverture sociale des femmes, étant donné qu'elles étaient fortement dépendantes de leur conjoint sur le plan économique et qu'elles pouvaient difficilement intégrer le marché du travail. La rente de veuve devait donc permettre aux femmes dont le conjoint était décédé de subvenir à leurs besoins. Au moment de sa conception, on s'était appuyé sur la capacité de la veuve à exercer ou à reprendre une activité lucrative. Les conditions d'octroi actuelles des rentes de veuve datent de 1948, année de l'introduction de l'AVS, et n'ont pas beaucoup changé depuis (cf. message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020¹²).

L'AVS prévoyait également le droit à une allocation unique pour les veuves qui n'avaient pas droit à une rente de veuve. L'allocation unique était accordée à toutes les veuves sans enfants qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 30 ans au décès de leur mari ou dont le mariage, à ce moment-là, n'avait pas encore duré 5 ans (cf. message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants¹³).

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997 de la 10^e révision de l'AVS a apporté diverses modifications aux rentes de survivants, comme la suppression de l'allocation unique ou l'adaptation des conditions d'octroi d'une rente de veuve aux femmes divorcées. La modification la plus notable est l'introduction de la rente de veuf, justifiée par l'évolution de la répartition des tâches au sein de la famille et la volonté d'accomplir un pas en faveur de l'égalité des sexes. Cette prestation n'a pas été complètement assimilée à la rente de veuve, principalement pour des raisons financières. Au surplus, le modèle familial traditionnel encore largement répandu à l'époque ne semblait pas justifier une telle assimilation (cf. message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020¹⁴).

Avec l'âge de la retraite, la réglementation en matière de rente de veufs constituait la dernière inégalité entre hommes et femmes dans l'AVS. La situation des femmes s'étant améliorée sur de nombreux points, la première tentative de 11^e révision de l'AVS avait notamment pour objectif de supprimer ces différences. Elle prévoyait ainsi d'adapter les conditions d'octroi de la rente de veuve à celles de la rente de veuf, en l'accompagnant d'une réglementation transitoire (cf. message concernant la onzième révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité¹⁵). Elle a cependant été rejetée en votation populaire par 67,9 % des voix¹⁶.

Dans son message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020¹⁷, le Conseil fédéral proposait de prendre en considération les changements de la société en

12 FF 2015 87 s.

13 FF 1946 II 520

14 FF 2015 88

15 FF 2000 1895

16 www.chf.admin.ch > Droits politiques > Votations populaires > Répertoire chronologique > 2001 - 2010 > Votation populaire du 16.05.2004

17 FF 2015 1

octroyant la rente de veuve uniquement aux femmes qui, au décès de leur conjoint, avaient un enfant ayant droit à une rente d'orphelin ou nécessitant des soins. En outre, son montant devait passer de 80 à 60 % de la rente de vieillesse. Dans le même temps, le montant de la rente d'orphelin passerait de 40 à 50 % de la rente de vieillesse. Les rentes de veuve et d'orphelin en cours n'étaient pas concernées par ces changements. Une réglementation transitoire était par ailleurs prévue pour les femmes âgées de plus de 50 ans¹⁸. Ces mesures n'ont cependant pas été reprises par le Parlement dans le projet soumis en votation populaire, qui a au demeurant été rejeté par 52,7 % des voix¹⁹.

Dans sa récente réforme de l'AVS, AVS 21, le Conseil fédéral s'est concentré sur les éléments essentiels et urgents en vue de garantir l'équilibre financier de l'AVS (cf. message relatif à la stabilisation de l'AVS²⁰).

Dans son arrêt du 11 octobre 2022, la Grande Chambre de la CrEDH a confirmé l'arrêt de la chambre du 20 octobre 2020 dans l'affaire *Beeler contre Suisse*. La Cour a jugé que le requérant a subi une inégalité de traitement contraire à la CEDH du fait de l'extinction du droit à la rente de veuf à la majorité du dernier enfant, alors qu'une telle extinction n'est pas prévue pour une veuve se trouvant dans la même situation. Dès l'entrée en force de cet arrêt, soit dès le 11 octobre 2022, la Suisse a dû s'y conformer et cesser la violation constatée. En attendant une adaptation des bases légales nécessaires, un régime transitoire a été mis en place pour supprimer sans délai la violation constatée par la CrEDH.

1.6 Solutions étudiées et solution retenue

Pour corriger les inégalités de traitement entre les veuves et les veufs, plusieurs solutions ont été examinées.

1.6.1 Égalisation des prestations perçues par les veufs au niveau de celles perçues par les veuves

Un des modèles pour harmoniser les prestations de survivants entre hommes et femmes consisterait à aligner les conditions d'octroi des rentes de veufs sur celles des veuves. Le veuf qui a un enfant, quel que soit l'âge de l'enfant, aurait ainsi droit à une rente non limitée dans le temps. Cette solution reviendrait notamment à inscrire dans la LAVS le régime transitoire actuel en faveur des veufs découlant de l'arrêt de la CrEDH. Il faudrait aussi élargir le droit aux prestations aux conjoints divorcés et aux veufs sans enfant, dès lors qu'ils sont âgés de plus de 45 ans et ont été mariés pendant 5 ans au moins.

¹⁸ FF 2015 5

¹⁹ www.chf.admin.ch > Droits politiques > Votations populaires > Répertoire chronologique > 2010 - 2020 > Votation populaire du 24.09.2017

²⁰ FF 2019 5995

Ce modèle introduirait certes une égalité de traitement et aurait l'avantage de maintenir les droits acquis pour les femmes et pour les personnes qui bénéficient du régime transitoire. Toutefois, il ne tient pas compte de l'évolution de la société et ne serait pas compatible avec les difficultés de financement de l'AVS, toujours confrontée aux défis de l'évolution démographique. L'octroi de rentes à vie tant pour les hommes que pour les femmes à la suite d'un décès n'est guère justifiable de nos jours. En effet, les conséquences économiques liées au décès sont dans de nombreux cas passagers et liées à la charge des enfants. Fondamentalement et à long terme, le décès ne devrait pas conduire à une impossibilité de retour à l'emploi, en particulier en l'absence des charges liées à l'éducation des enfants. Les modifications des conditions d'accès aux prestations doivent être évaluées non seulement au regard de l'évolution des réalités sociales, mais également en tenant compte de l'équilibre du système. Il importe de concilier les intérêts de toutes les parties prenantes en proposant des mesures qui soient socialement et politiquement acceptables tout en étant finançables sur la durée. De plus, un tel modèle ne serait pas ciblé et pourrait entraîner de mauvaises incitations pour la participation sur le marché du travail.

1.6.2 Alignement des prestations des veuves sur celles des veufs

Une harmonisation vers le bas des conditions d'octroi des rentes de survivant, c'est-à-dire en alignant les conditions des rentes de veuves sur celles des veufs, constitue le deuxième modèle. Seules les veuves et les veufs avec enfants mineurs percevraient une rente, jusqu'aux 18 ans du plus jeune enfant. Ce modèle serait certes compatible avec la situation financière de l'AVS, mais il serait trop restrictif pour les femmes qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui travaillent à temps partiel.

Il faut également tenir compte du fait que plus de 95 % des personnes qui perçoivent une rente de veuve n'ont actuellement pas d'enfants à charge et n'auraient donc plus droit à cette prestation. Pour les familles avec enfants, une protection en cas de décès limitée à la majorité des enfants n'est pas suffisante, car il faut tenir compte des besoins de formation professionnelle. En effet, l'obligation d'entretien et d'assistance des parents envers leurs enfants ne s'éteint pas à la majorité de l'enfant. D'ailleurs, la rente d'orphelin de l'AVS et les allocations de formation sont versées jusqu'aux 25 ans de l'orphelin au plus tard. Or, l'octroi des rentes d'orphelin n'est pas suffisant à lui seul pour couvrir les besoins, car le décès d'un des parents entraîne à une baisse parfois drastique du revenu du ménage. Bien qu'une augmentation du taux d'activité soit le cas échéant exigible compte tenu de l'âge des enfants, il est souvent impossible de compenser suffisamment la baisse du revenu. Cette solution ne tiendrait donc pas suffisamment compte des besoins de soutien ainsi que des disparités qui existent encore entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

Cette solution pourrait mettre certaines catégories de survivants, les femmes en particulier, dans une situation financière précaire en cas de veuvage entraînant un risque de transfert des coûts vers les cantons avec l'aide sociale.

Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, rejetée en votation populaire le 16 mai 2004, une telle mesure avait été proposée, mais elle avait été jugée trop dure à l'égard

des femmes. Si la situation des femmes au niveau de l'emploi a évolué depuis, à savoir qu'elles sont de mieux en mieux intégrées sur le marché du travail, un tel nivellement des prestations serait trop radical compte tenu de la situation des femmes sur le marché du travail.

1.6.3 Modèle favorisant les rentes d'orphelin

Une autre proposition qui a été présentée par le Conseil fédéral lors de la réforme de la Prévoyance vieillesse 2020 est celle d'une modification des montants de la rente qui ne serait versée qu'aux survivants ayant des enfants mineurs au moment du décès. La rente serait toutefois versée à vie. En cas de décès du conjoint, on tiendrait compte de la diminution des capacités de gain résultant de l'accomplissement des tâches familiales. Le montant de la rente de veuve et de veuf serait abaissé pour le faire passer, par exemple, de 80 à 60 % de la rente de vieillesse correspondante, et, simultanément, celui de la rente d'orphelin serait augmenté de 40 à 50 % de la rente de vieillesse correspondante.

Cette modification permettrait de garantir un soutien approprié aux ménages à plusieurs enfants. En effet, la réduction du montant de la rente de veuve ou de veuf serait pleinement compensée par le relèvement simultané des rentes d'orphelin à partir de deux enfants. Puis, lorsque le droit à la rente d'orphelin prendrait fin, la réduction du montant de la rente pourrait être compensée par une reprise ou une augmentation de l'activité lucrative pour compenser les éventuelles lacunes financières.

Cette mesure n'a pas été reprise car elle prévoyait toujours un versement à vie de la rente sur l'unique base d'avoir des enfants mineurs au moment du décès. De plus, le niveau des rentes pour les parents serait abaissé, ce qui pourrait entraîner des problèmes lorsque l'enfant n'habite pas avec le parent survivant. En outre, le montant des rentes d'orphelin permet déjà de bien assumer les dépenses des enfants : il n'est pas nécessaire de l'augmenter. L'objectif de la révision est d'adapter les prestations en soutenant particulièrement les veuves et les veufs les plus exposés à un risque de précarité financière, dans le respect de l'égalité de traitement. Une diminution du montant des rentes de veuvage en faveur d'une augmentation des rentes d'orphelin ne va pas dans ce sens.

1.6.4 Rente en faveur des survivants âgés

Aujourd'hui le critère de l'âge lié à la durée du mariage joue un rôle important dans les conditions d'octroi des rentes de veuves. En effet, les veuves ont actuellement droit à une rente en fonction de leur âge au moment du décès de leur conjoint, indépendamment de la présence d'enfants. Cet âge est actuellement fixé à 45 ans. Il est possible d'envisager une prestation pour les survivants âgés. Certaines personnes confrontées à un décès quelques années avant la retraite pourraient en effet, selon la situation, rencontrer des difficultés si elles devaient augmenter leur taux d'activité, ou reprendre voire débiter l'exercice d'une activité lucrative afin de subvenir seules à leurs besoins.

Les survivants pourraient avoir droit à une prestation en lien avec leur âge au moment du décès. Toutefois, la limite d'âge de 45 ans instituée dans les années 1950 n'est plus adéquate au vu de l'évolution du marché du travail et des chances de réinsertion. L'âge de 58 ans est une option valable étant donné qu'il correspond à l'âge à partir duquel les prestations de vieillesse du 2^e pilier peuvent être perçues au plus tôt ainsi qu'à l'âge retenu dans les prestations transitoires pour les personnes en fin de droit de chômage. Ces prestations sont certes accordées à partir de 60 ans, mais elles entrent en ligne de compte pour les personnes qui ont perdu leur poste à partir de 58 ans.

Concrètement, il s'agirait de verser une rente de veuve ou de veuf en cas de décès à partir de 58 ans jusqu'à l'âge de référence de l'AVS au plus tard aux conjoints ou aux ex-conjoints auxquels une pension alimentaire était versée au moment du décès. La durée du mariage n'est plus un critère pertinent. L'option d'une rente sans autre condition n'est par contre pas ciblée aux besoins réels : il faut tenir compte tant la situation financière que du fait que la personne veuve travaille déjà suffisamment ou dispose de moyens financiers.

Ainsi, l'octroi d'une rente de survivant uniquement lié à l'âge et en l'absence d'enfant à charge n'est pas ciblé et ne répond pas à un besoin avéré. Il est bien plus efficace de concentrer le soutien sur les personnes qui se retrouvent dans le besoin afin d'éviter le risque de précarité dû au décès du conjoint à un certain âge. Une prise en charge par les prestations complémentaires (PC) semble être plus adaptée pour protéger les personnes qui tomberaient dans le besoin à la suite de la perte d'un soutien économique.

1.6.5 Réduction ou suppression des rentes pour enfant de l'AVS

Le Conseil fédéral a examiné la question de l'adaptation des rentes pour enfants de l'AVS dans le cadre des mesures d'économie pour tâches liées. Cette question avait déjà été examinée de manière approfondie lors de la réforme AVS 21. Une étude avait même été réalisée en exécution du postulat 16.3910 « Rentes pour enfant du premier pilier. Analyse approfondie » de la CSSS-CE, afin de connaître les conditions économiques des rentiers qui ont encore des enfants à charge après l'âge de 65 ans. Dans son message relatif à AVS 21, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion que, d'une part, les rentes pour enfants contribuent à ce que les enfants qui donnent droit à ces rentes ne doivent pas vivre dans des conditions économiques plus défavorables que les enfants de parents qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Pour les enfants majeurs, cet objectif est atteint dans une plus grande mesure que pour les enfants mineurs. En cas de suppression des rentes pour enfants, le risque de pauvreté des mineurs concernés passerait de 28 à 41 %²¹. Par ailleurs, il est très vraisemblable qu'en cas de suppression des rentes pour enfants les chances de suivre une formation relativement longue diminueraient pour une partie des jeunes adultes dont les parents ont atteint l'âge de la retraite, si la perte de revenu qui en résulte ne peut pas être compensée par d'autres sources de revenus²².

²¹ FF 2019 6009.

²² FF 2019 6009.

De plus, les rentes pour enfants de l'AI reposent sur le même système que celui des rentes pour enfants de l'AVS. Les montants applicables sont identiques. Leur but est de permettre à la personne bénéficiaire d'une rente de continuer, malgré son invalidité ou la vieillesse, d'assumer l'obligation d'entretien qu'elle a à l'égard de ses enfants. Il est difficile pour ces personnes d'augmenter leurs revenus à cet effet.

Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que ces considérations sont toujours valables et que cette thématique n'a aucun lien avec la révision des rentes de survivants. Il a toutefois examiné les deux options suivantes :

Réduction du montant des rentes pour enfants de l'AVS

Une réduction du montant des rentes pour enfants a été examinée. À l'âge de la retraite, les rentiers n'ont plus droit aux allocations familiales pour leurs enfants. Une diminution en pourcent des rentes pour enfant de l'AVS pourrait être envisagée. Cependant, une réduction du montant des rentes pour enfants AVS serait contraire au système commun entre l'AVS et l'AI qui octroie le même montant des prestations. Enfin, prévoir des montants de rentes différenciés entre l'AVS et l'AI créerait une inégalité de traitement difficilement justifiable entre les rentiers AI et les rentiers AVS et surtout entre les enfants.

Suppression des rentes pour enfants de l'AVS

La suppression des rentes pour enfants aurait un grand impact sur le revenu de la personne ayant des charges familiales et la perte de revenu serait difficile à compenser. Le revenu à la retraite baisse de manière importante et en présence d'enfants à charge, on ne saurait exiger des rentiers qu'ils prennent une activité professionnelle ou augmentent leur taux d'activité pour faire face aux dépenses liées aux enfants. Au surplus, les personnes non actives à l'âge de la retraite n'ont en principe plus droit aux allocations familiales.

1.6.6 Solution retenue dans l'AVS

Compte tenu de la nécessité d'adapter les rentes de veuvage dans l'AVS de manière à garantir l'égalité entre hommes et femmes, tout en tenant compte des situations de fait différentes qui persistent, le Conseil fédéral propose de lier le droit à la rente de veuve et de veuf sur la période éducative et d'assistance de l'enfant.

Les mesures principales sont l'octroi d'une rente de parent survivant aux parents survivants, indépendamment de leur état civil ou de leur âge, jusqu'aux 25 ans de l'enfant, voire au-delà en cas de prise en charge d'un enfant majeur en situation de handicap, et l'introduction d'une rente de veuvage transitoire limitée à deux ans pour les veuves et les veufs ayant eu des enfants. En complément à ces mesures, le présent projet contient une réglementation dans les PC pour la prise en charge des survivants âgés qui n'ont pas de droit à une rente de l'AVS et qui tombent dans le besoin à la suite d'un veuvage.

Un des principaux enjeux de ce projet est d'adapter les conditions d'octroi des rentes de veuve et de veuf de manière supportable pour les finances de l'AVS tout en tenant

compte de l'évolution de la société. Les rentes à vie seront supprimées en faveur de prestations ciblées. En outre, des dispositions transitoires adéquates sont prévues, avec un maintien des rentes de veuve et de veuf en cours pour les rentiers âgés de 55 ans et plus au moment de l'entrée en vigueur du projet et une suppression de la rente pour les rentiers qui ne remplissent pas les nouvelles conditions d'octroi à l'échéance d'un délai de deux ans. Le droit à la rente de veuve et de veuf est également maintenu pour les rentiers qui sont âgés de 50 ans et plus au moment de l'entrée en vigueur du projet et qui percevoient des PC.

1.7 Travaux préparatoires

Étude Wanner et Fall 2012

En réponse au postulat 08.3235 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) "Rentés de veuves et de veufs", une vaste étude sur la situation économique des veuves et des veufs a été réalisée (Philippe Wanner et Sarah Fall, "La situation économique des veuves et de veufs", 2011, Université de Genève, Laboratoire de démographie et d'études familiales). L'étude²³ s'est penchée sur la situation économique de personnes avant et après la survenance du veuvage en analysant les données fiscales de neuf cantons, combinées à celles du registre AVS. Elle a permis de constater que la couverture de perte de revenu causée par un décès était bien assurée. En comparaison, un divorce ou une séparation ont de plus lourdes conséquences financières.

L'analyse du revenu global a démontré que les personnes au bénéfice d'une rente de survivants étaient en général dans une situation financière avantageuse, les plaçant au-dessus du revenu médian de personnes vivant dans une situation comparable (état civil, tranche d'âge, avec ou sans enfants) mais non veuves. Ainsi, avec un revenu médian d'environ 80 000 francs, une bénéficiaire de rente de veuve avec enfant disposait de près de 20 000 francs de plus qu'une femme seule avec enfant. Dans la même constellation, le rentier veuf disposait d'un revenu médian d'environ 100 000 francs, ce qui dépassait de 30 000 francs le revenu d'un homme seul avec enfant.

Les conditions d'accès plus généreuses en faveur des veuves qui bénéficient d'une rente de survivant jusqu'à la retraite, contrairement aux veufs dont la rente est limitée aux 18 ans du cadet, faisaient que les veuves étaient beaucoup plus nombreuses à bénéficier d'une rente de survivants du 1^{er} pilier (88 % des veuves contre 13 % des veufs). L'étude a également établi qu'environ 66 % des veuves au bénéfice d'une rente du 1^{er} pilier exerçaient une activité professionnelle, contre 90 % des veufs. Cette quote-part étant moins élevée que chez les autres femmes seules non veuves, mais plus élevée que chez les femmes mariées.

²³ Philippe Wanner, Sarah Fall (2012): La situation économique des veuves et des veufs, Rapport de l'OFAS 5/12; 2012

Sur la base de cette étude, le Conseil fédéral avait considéré qu'en tenant compte du nombre croissant de femmes exerçant une activité lucrative et de l'évolution de la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle, le risque lié au décès devait être couvert de manière plus ciblée. Dans le cadre de réforme Prévoyance vieillesse 2020, il prévoyait en conséquence de supprimer la rente de veuve pour les femmes sans enfant, au terme d'une longue période transitoire, mais ne modifiait que très légèrement les conditions d'obtention de la rente de veuf, dont le versement devait prendre fin - comme c'était alors le cas - au dix-huitième anniversaire du dernier enfant.

Étude Gabriel/Wanner 2022

Afin de mettre à jour les connaissances sur la situation des survivants en Suisse issues de l'étude Wanner et Fall de 2012, une nouvelle étude²⁴ a été commandée auprès de l'Université de Genève et de la Haute école zurichoise de sciences appliquées (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften* [ZHAW]). Elle visait à identifier les catégories de la population exposées à un risque accru de précarité financière à la suite d'un veuvage en se fondant sur des données plus récentes.

Les analyses de cette étude dressent un tableau de la situation actuelle des survivants en Suisse. Les données exploitées sont plus exactes et plus complètes : elles fournissent des informations détaillées sur la composition des ménages et, elles permettent notamment d'examiner la situation des veufs et des veuves vivant en concubinage. Les conséquences financières du veuvage ont ainsi pu être cernées avec plus de précision. L'étude a également comparé les rentes de survivants servies en Suisse par l'AVS avec les prestations octroyées dans certains autres pays.

Les résultats de cette nouvelle recherche confirment les conclusions de l'étude précédente Wanner et Fall de 2012. Il en ressort que les ménages qui perçoivent une rente de survivant et dans lesquels le veuf ou la veuve est en âge d'exercer une activité lucrative se retrouvent dans la même situation, voire dans une situation légèrement meilleure, que les ménages de comparaison non affectés par un veuvage.

Les analyses mettent au jour de grandes disparités entre les sexes. En général, le veuvage n'a pratiquement pas d'incidence sur la situation financière des hommes. D'une part, la situation économique est très différente entre les femmes qui touchent une rente du 1^{er} pilier et celles qui n'en touchent pas. D'autre part, la participation des hommes est différente de celle des femmes sur marché du travail en Suisse.

De manière générale, le système de sécurité sociale suisse répond aux besoins sociaux et contribue de manière importante à la protection financière des survivants ayant de faibles ou très faibles ressources financières.

Enfin, en comparaison avec d'autres pays européens, les prestations de survivants octroyées en Suisse sont plutôt généreuses, tant en ce qui concerne le montant que le cercle des bénéficiaires, qui inclut, dans l'AVS, les conjoints des personnes qui n'exerçaient pas d'activité professionnelle ainsi que les conjoints des indépendants.

²⁴ Rainer Gabriel, Uwe Koch, Philippe Wanner, Die wirtschaftliche Situation von Witwen, Witnern und Waisen, rapport de l'OFAS 6/22; 2022

Quant à la différence de traitement entre hommes et femmes dans la LAVS, elle fait de la Suisse un cas à part.

1.8 Lien avec d'autres projets en cours

L'arrêt de la CrEDH a donné lieu au dépôt de diverses interventions parlementaires qui demandent de supprimer les inégalités de traitement en matière de rentes de survivants, entre les veuves et les veufs ou entre les personnes mariées, divorcées ou vivant en concubinage, le plus souvent en élargissant les conditions d'octroi.

L'initiative parlementaire 21.416 Gredig « Mettre fin aux inégalités de traitement », déposée le 16 mars 2021, demande d'adapter les bases légales de manière à ce que les prestations de survivants dans l'AVS/AI en cas de décès bénéficient aux parents, indépendamment du sexe et de l'état civil. Elle vise à limiter le droit à la rente à la période de formation des enfants et demande une réglementation spéciale pour les parents d'enfants en situation de handicap, sans toucher les rentes existantes. L'objectif est d'éliminer l'inégalité de traitement entre les veuves et les veufs tout en protégeant les familles de manière ciblée, quel que soit l'état civil de leurs membres. La CSSS-N a donné suite à l'initiative le 6 avril 2022, suivie par celle du Conseil des États le 18 avril 2023.

L'initiative parlementaire 22.426 de la CSSS-N « Égalité de traitement pour les veufs et les veuves », déposée le 6 avril 2022, vise à uniformiser la législation relative aux rentes de survivants versées aux veufs et aux veuves. La Commission homologue du Conseil des États a approuvé cette initiative le 18 avril 2023.

L'initiative parlementaire 21.511 Kamerzin « Égalité pour les veuves et les veufs dès que le dernier des enfants atteint l'âge de 18 ans », déposée le 13 décembre 2021, poursuit également l'objectif de réaliser l'égalité de fait et de droit entre les sexes en alignant les rentes des veufs sur celles des veuves.

Lors de sa séance du 18 avril 2023, le Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a traité ces trois initiatives. Elle a approuvé les initiatives 21.416 Gredig et 22.426 CSSS-N, en demandant à son homologue du Conseil national d'attendre que le Conseil fédéral présente des propositions de réforme concrètes avant de poursuivre ses travaux. Elle a par contre rejeté l'initiative 21.511 Kamerzin.

Projet de réforme de l'AVS. La réforme AVS 21, dont la première étape entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024, permet de garantir l'équilibre financier de l'AVS jusqu'aux environs de 2033. Le Conseil fédéral a été chargé, par la motion 21.3462 de la CSSS-N « **Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS** », déposée le 30 avril 2021, de présenter à l'Assemblée fédérale d'ici fin 2026 un projet de stabilisation de l'AVS pour la période de 2030 à 2040. La révision des rentes de survivants aura un impact financier important dont il faudra tenir compte dans ces travaux.

La comparaison internationale de prestations de sécurité sociale est toujours un exercice délicat étant donné que les systèmes de sécurité sociale sont des constructions complexes qui s'inscrivent dans un cadre national particulier. La situation financière réelle des survivants peut ainsi difficilement être complètement appréhendée. Outre le cadre strictement légal, les réalités sociales diffèrent aussi grandement d'un pays à l'autre, notamment, s'agissant de la répartition des rôles entre les époux. Le fait que les mères exercent très souvent une activité lucrative à temps partiel est une spécificité suisse qui les rend particulièrement vulnérables en cas de décès du conjoint.

L'étude Gabriel/Wanner 2022²⁵ (cf. *supra* ch. 1.7) a procédé à une analyse comparative de différents systèmes de pension sous l'angle des prestations aux survivants servis par le régime étatique de base (meilleur équivalent disponible du 1^{er} pilier). S'il convient certes d'appréhender les résultats de cette étude en tenant compte des limites mentionnées ci-dessus, ils livrent toutefois des indications intéressantes sur la façon dont les pays étudiés couvrent le risque financier de perdre un conjoint. Dans le cadre de ce projet de recherche, les solutions juridiques adoptées en Allemagne, en Autriche, en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède ont été examinées de manière approfondie. Le paragraphe suivant propose une brève synthèse d'éléments choisis de cette analyse, actualisée à la lumière des données disponibles pour 2023²⁶.

On retiendra tout d'abord que tous les États examinés ont désormais éliminé les distinctions entre veufs et veuves.

S'agissant par ailleurs du cercle des bénéficiaires, les Pays-Bas et la Suède ont la particularité d'octroyer des rentes de conjoints survivants également aux concubins. La condition ouvrant le droit à la prestation de conjoint survivant est alors la présence d'un enfant à charge ou une cohabitation ininterrompue d'au moins 5 ans avec le défunt (pour la Suède uniquement). Les États examinés versent par ailleurs en principe tous des prestations aux conjoints divorcés. Les conjoints survivants sans enfant à charge ont quant à eux parfois droit à des prestations de survivants (ce n'est toutefois pas le cas des Pays-Bas notamment), qui diffèrent en principe de celles octroyées aux personnes avec une charge de famille, en ce sens qu'elles sont souvent limitées dans le temps (cf. *infra*). Enfin, en France, seuls les veuves et veufs de plus de 55 ans peuvent prétendre à une rente de survivant (pension de réversion). Les conjoints survivants plus jeunes dont la situation financière est précaire peuvent toutefois prétendre à une allocation de veuvage.

En ce qui concerne les prestations à proprement parler, plusieurs pays tels que l'Autriche, l'Allemagne ou encore la Suède, en limitent dans certains cas la durée (30 mois pour l'Autriche, 24 mois pour la « petite » rente allemande ou 12 mois pour la Suède), et parfois également le montant (c'est le cas de l'Allemagne). L'âge de la veuve ou du veuf et la présence d'un enfant à charge sont les principaux critères déterminants

²⁵ Gabriel et al. (2022); chapitre 4

²⁶ Les données se fondent (sauf pour le Royaume-Uni) sur les publications du réseau MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*), état le 1^{er} janvier 2023 (www.missoc.org/)

durée du mariage (dont les années sont cumulées avec la durée des mariages précédents), soit en raison de la présence d'enfants. Aucun droit à la rente n'est reconnu pour les personnes non mariées avec des enfants à charge et dont l'autre parent décède. Ainsi, les concubins et les personnes ayant des enfants hors mariage, ne peuvent pas prétendre à une rente de survivant.

Le Conseil fédéral a reconnu, lors de l'introduction de la rente de veuf en 1997 ainsi que dans les tentatives de réformes ultérieures, qu'une adaptation du régime des rentes de survivants était nécessaire²⁷, non seulement pour assurer l'égalité de traitement entre hommes et femmes, mais aussi parce que les dispositions actuelles ne correspondent plus aux réalités sociales. La situation des femmes a notamment évolué sur le marché du travail ainsi que la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle. Les différents projets de réforme de l'AVS visaient à adapter les prestations de survivants dans l'AVS tout en assurant une protection des personnes ayant des enfants à charge. En effet, de plus en plus de femmes exercent une activité lucrative et rares sont celles qui se consacrent exclusivement à assurer les tâches domestiques ou l'éducation des enfants. Cette évolution est toutefois contrebalancée par une différence au niveau des salaires et de l'exercice du temps partiel qui concerne encore majoritairement les femmes.

Le versement de rentes de survivants à vie après un veuvage ne se justifie plus : le droit à la rente doit être limité dans le temps et adapté de manière à cibler les personnes ayant des obligations d'entretien envers leurs enfants. Le droit à la rente doit être lié à la période éducative et d'assistance de l'enfant, afin que les survivants puissent percevoir une rente lorsqu'ils sont tenus de prendre en charge financièrement un enfant. Une telle obligation peut perdurer jusqu'aux 25 ans de l'enfant. C'est aussi l'âge auquel les rentes pour enfant, la rente d'orphelin ou les allocations versées par les différentes assurances sociales prennent fin en cas de formation²⁸. Prévoir une rente plus courte ne tiendrait pas suffisamment compte de l'obligation d'entretien des parents qui dure en général jusqu'à la fin de la première formation ou jusqu'à l'âge de 25 ans. Dans les faits, même après la fin de leur formation professionnelle, les jeunes adultes continuent souvent d'être à la charge financière de leurs parents le temps de trouver un premier emploi. Faire dépendre le droit à la rente de la durée de la formation de l'enfant pourrait créer des effets de seuil importants. Il est en effet courant qu'une formation soit interrompue et qu'un délai s'écoule avant le démarrage d'une autre formation ou d'un apprentissage. Or, la rente versée au parent doit lui permettre de garantir une certaine stabilité financière et ne saurait être influencée par le comportement parfois imprévisible des enfants en matière de formation. Le droit à la rente doit également être reconnu plus longtemps, au-delà des 25 ans du plus jeune enfant, si le parent prend en charge et vit avec son enfant majeur en situation de handicap et que des bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS sont reconnues à ce titre.

Il est aussi nécessaire de tenir compte des mutations des structures familiales en prévoyant des prestations de survivants indépendantes de l'état civil, en présence d'enfants dans le ménage. Une rente de survivant dans l'AVS en faveur des personnes avec enfants, sans égard à leur état civil ou à leur sexe s'impose au vu de l'évolution

²⁷ FF 2000 1895; FF 2015 88

²⁸ Art. 22^{ter}, al. 1, LAVS; art. 25, al. 5, LAVS; art. 3, al. 1, LAFam.

des formes de famille²⁹. Le même principe a été appliqué pour la prise en charge d'enfants gravement atteints dans leur santé ; en effet, l'allocation de prise en charge introduite le 1^{er} juillet 2021 est octroyée indépendamment de l'état civil des parents (art. 329/ CO³⁰ ; art. 16n LAPG³¹). Il s'agit aussi d'une exigence posée de l'initiative parlementaire 21.416 Gredig à laquelle la CSSS-CN et la CSSS-CE ont donné suite.

3.1.1.1 Ayants droit

Le droit à la rente de parent survivant est prévu pour les parents d'enfants de moins de 25 ans. La définition du rapport parent-enfant repose sur la filiation au sens de l'art. 252 du code civil (CC)³². Si un lien de filiation est donné, l'état civil des parents est sans importance. Il convient en effet de prendre autant que possible en considération la diversité des constellations familiales pour éviter qu'un survivant ayant un enfant à charge soit désavantagé du fait de sa situation familiale. La protection à la suite d'un décès concerne ainsi tous les parents ayant des enfants de moins de 25 ans, qu'ils soient mariés, divorcés, célibataires ou en concubinage.

Enfant donnant droit à la rente

Un parent peut percevoir une rente de parent survivant s'il a un enfant au sens de l'art. 252 CC ou un enfant recueilli au sens de l'art. 23, al. 2, envers lequel il a une obligation d'entretien.

Un droit à la rente de parent survivant est aussi reconnu, comme c'est le cas actuellement, si l'enfant du conjoint décédé a été recueilli par le conjoint survivant ou si l'enfant recueilli est adopté par le conjoint survivant. Ce droit est réservé aux personnes qui étaient mariées au moment du décès et qui sont veuves à l'état civil.

Le fait que l'enfant perçoive une pension alimentaire ou qu'il suive une formation n'est pas déterminant. Il suffit que le parent survivant ait un enfant âgé de moins de 25 ans au moment du décès de l'autre parent. Il n'est pas non plus exigé de critères en lien avec la garde ou un ménage commun avec l'enfant. En effet, comme dans le droit en vigueur, de tels critères ne sont pas justifiés et ne tiendraient pas compte de toutes les constellations de garde et d'entretien existantes. De plus, de telles règles seraient impossibles à contrôler. En revanche, une disposition est introduite pour garantir que la rente soit utilisée conformément à son but afin d'éviter l'octroi d'une prestation de survivant dans le cas où le parent biologique n'a dans les faits aucun lien avec l'enfant.

Enfant donnant droit aux bonifications pour tâches d'assistance (BTA)

Lorsque les parents doivent assumer régulièrement la prise en charge de leur enfant atteint d'un handicap, il est justifié de continuer à verser la rente de parent survivant au-delà des 25 ans dudit enfant à certaines conditions. Le critère de prise en charge

²⁹ Les familles en Suisse, rapport statistique 2021, OFS, Neuchâtel 2021, p. 9.

³⁰ RS 220

³¹ RS 834.1

³² RS 210

peut aisément être défini sur la base du droit aux bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS. Cette bonification est octroyée à l'assuré qui prend soin de parents proches à la condition qu'il partage le même logement ou qu'il puisse se déplacer facilement auprès de la personne prise en charge. Le droit aux bonifications est donné en présence d'une allocation pour impotent de l'AI, de l'assurance accidents obligatoire ou de l'assurance militaire.

Si les conditions liées à la bonification pour tâches d'assistance sont remplies par le parent survivant qui prodigue des soins à son enfant âgé de plus de 25 ans, le droit à la rente est accordé aussi longtemps que les conditions sont remplies et que le parent survivant vit avec l'enfant. Cette mesure avait déjà été proposée dans le message relatif à la réforme Prévoyance vieillesse 2020³³.

3.1.1.2 Fin du droit

Le droit à la rente de parent survivant prend fin aux 25 ans du plus jeune enfant ayant ouvert le droit à la rente et, en présence d'enfant donnant droit aux bonifications pour tâches d'assistance, lorsque les conditions pour les bonifications pour tâches d'assistance ne sont plus remplies. Le droit étant lié à la période éducative et d'assistance, il ne s'éteint en pas en cas de remariage du parent. La rente de survivant s'éteint aussi en cas de décès du parent ou de l'enfant donnant droit à la rente de survivant.

Le droit à la rente de parent survivant prend fin dans tous les cas au plus tard à l'âge de référence de l'AVS, soit à 65 ans ou au moment de l'anticipation partielle ou totale de la rente de vieillesse de l'AVS.

3.1.2 Rente de veuvage transitoire

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Une rente de veuvage transitoire de deux ans est octroyée en faveur des veuves et des veufs qui n'ont plus d'enfants à charge.- La rente de veuvage transitoire est octroyée aux personnes mariées, ainsi qu'aux personnes divorcées qui perçoivent une contribution d'entretien du droit du divorce au moment du décès. |
|---|

3.1.2.1 Nécessité de la prestation

Le veuvage se traduit souvent par une baisse du revenu pour les personnes vivant en communauté économique. Les prestations d'assurances sociales en cas de décès doivent permettre de compenser cette baisse de revenu. Il a été constaté que l'impact économique du décès au niveau des ménages implique généralement une réduction

³³ Message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 du 19 novembre 2014 (14.088) ; FF 2015 1, p. 91

importante mais de courte durée. À moyen terme, une amélioration de la situation est possible en fonction de l'âge³⁴. Le Conseil fédéral propose ainsi de prévoir une prestation transitoire pour les personnes qui n'ont plus d'enfant à charge, soit lorsque le décès intervient alors que les enfants sont âgés de plus de 25 ans, au lieu de prévoir une prestation à vie comme aujourd'hui. Les personnes n'ayant pas d'enfant ne sont donc pas concernées. Une période éducative sous-entend en effet la nécessité d'adapter son mode de vie afin de concilier la poursuite d'une activité lucrative et la vie familiale. Lorsque les enfants ont fini leur formation et, selon l'âge de la veuve ou du veuf, il peut être attendu que le survivant soit capable de pourvoir à ses besoins ou qu'il adapte son train de vie après une certaine période suivant le décès.

La rente serait uniquement octroyée aux personnes mariées, qui ont des obligations d'entretien mutuelles ou aux personnes divorcées en présence d'une obligation d'entretien du défunt ex-conjoint. Cette prestation repose ainsi essentiellement sur l'obligation légale d'entretien que se doivent les époux lors du mariage. L'obligation d'entretien découle de l'entretien de la famille au sens de l'art. 163 CC ou de la contribution d'entretien après le divorce, fixée dans le jugement de divorce conformément à l'art. 125 CC. Le droit à cette prestation n'est pas lié à une durée de mariage ou à l'âge du survivant. Les concubins en sont exclus car ils ne sont pas tenus par une obligation légale d'entretien au sens du CC. Cette prestation est par ailleurs réservée aux personnes ayant eu des enfants, car ces assurés ont été contraints d'adapter leur organisation professionnelle pour concilier leur vie familiale et leur activité lucrative.

Une rente limitée à deux ans est octroyée, à compter du décès, afin de compenser temporairement les effets du veuvage, le temps que la veuve ou le veuf s'adapte à la nouvelle situation. Une prestation de transition limitée dans le temps permet de soutenir le survivant le temps qu'il s'adapte à la nouvelle situation en adaptant ses revenus et ses dépenses, en augmentant son taux d'activité lucrative ou en changeant de logement par exemple.

3.1.2.2 Ayants droit

Les femmes et les hommes mariés qui ont des enfants âgés de plus de 25 ans au moment du décès ont droit à la prestation.

Le droit à la rente de veuvage transitoire est également reconnu aux femmes et aux hommes divorcés qui ont des enfants âgés de plus de 25 ans à condition que l'ex-conjoint était tenu de verser une contribution d'entretien fixée dans le jugement de divorce (art. 125 CC).

3.1.2.3 Fin du droit

Le droit à la rente de veuvage transitoire s'éteint deux ans après la survenance du décès ou dès le décès du bénéficiaire. Il ne prend pas fin en cas de remariage.

³⁴ Gabriel et. al. (2022), p. 112

3.1.3 **Prise en charge des cas de rigueur par les prestations complémentaires**

- Prise en charge dans le régime des PC des personnes âgées de 58 ans et plus au moment du décès et n'ayant plus d'enfants à charge, si le décès mène à la précarité.
- Prise en charge des personnes mariées et des personnes divorcées, qui percevaient une contribution d'entretien du droit du divorce de la part de leur ex-conjoint.

3.1.3.1 **Maintien d'une protection si le décès mène à la précarité du survivant âgé**

Sans mesure pour les personnes d'un certain âge touchées par le veuvage, il existe un risque de créer des situations de précarité. Comme plus aucune rente à vie n'est allouée, il est nécessaire de prévoir des prestations particulières pour les veuves et veufs d'un certain âge qui rencontreraient des difficultés à augmenter leur taux d'activité, respectivement à reprendre ou débiter l'exercice d'une activité lucrative pour subvenir seuls à leurs besoins. Afin d'éviter les cas de rigueur, il est prévu de soutenir en particulier les survivants âgés proches de l'âge de référence AVS et n'ayant plus d'enfant à charge.

La question principale réside dans la fixation de la limite d'âge à partir de laquelle ces situations de rigueur pourraient intervenir. Actuellement, les veuves âgées de plus de 45 ans qui ont été mariées pendant au moins 5 ans ont droit à une rente de veuve versée à vie. L'âge de 45 ans n'est plus adéquat dans la mesure où les possibilités de réinsertion sur le marché du travail ou d'augmentation du taux d'activité lucrative sont encore élevées. L'âge de 58 ans paraît pertinent, étant donné qu'il correspond à l'âge limite à partir duquel les prestations de vieillesse du 2^e pilier peuvent être perçues au plus tôt mais aussi en lien avec les prestations transitoires qui sont accordées pour les personnes de 60 ans et qui ont perdu leur poste à partir de 58 ans.

Cette protection n'est pas fondée sur le seul critère de l'âge du survivant au moment du décès. En effet, une grande partie des survivants âgés sont déjà actifs sur le marché du travail et le décès n'est pas toujours synonyme de difficultés sur celui-ci. Il convient ainsi de cibler la protection sur les personnes qui tombent dans le besoin à la suite d'un décès. Or, l'AVS n'est pas une assurance adaptée pour intégrer des prestations sous conditions de ressources liées aux besoins individuels. C'est la raison pour laquelle une prise en charge par le régime des prestations complémentaires est proposée. Celle-ci permet de cibler la protection sur les personnes qui tomberaient dans le besoin à la suite de la perte d'un soutien économique.

Cette solution est réservée aux bénéficiaires de la rente de veuvage transitoire, à savoir les personnes ayant eu des enfants, car ces assurés ont été contraints d'adapter leur organisation professionnelle pour concilier leur vie familiale et leur activité lucrative. En l'absence d'enfants, aucune raison objective ne contraint l'assuré à éventuellement réduire son taux d'activité lucrative.

3.1.3.2 Ayants droit

La prise en charge des survivants âgés dans le besoin par le régime des prestations complémentaires est destinée aux bénéficiaires de la prestation de veuvage transitoire de l'AVS qui étaient âgés de 58 ans et plus au moment du décès. De manière générale, cette rente transitoire permettra d'accéder aux PC, mais le droit aux PC pourra être maintenu au-delà de deux ans. Les conditions économiques et personnelles auxquelles sont soumises les PC devront toutefois aussi être remplies.

Comme pour la rente de veuvage transitoire, cette prestation repose essentiellement sur l'obligation légale d'entretien que la personne décédée avait envers son conjoint ou, son ex-conjoint si une contribution d'entretien découlant du divorce était versée au moment du décès.

3.1.3.3 Fin du droit

La prise en charge par les PC s'éteint au plus tard à l'âge de référence de l'AVS, soit à l'âge de 65 ans ou au moment de l'anticipation, totale ou partielle, de la rente de vieillesse de l'AVS. En cas de décès de l'assuré, le droit aux PC prend également fin. Le droit à la prise en charge par les PC ne s'éteint pas en cas de remariage si, les conditions économiques donnant droit aux PC sont encore remplies.

3.1.4 Dispositions transitoires

La nouvelle réglementation proposée constitue un changement majeur dans les critères d'octroi des prestations versées aux personnes touchées par le veuvage. Le nouveau droit s'appliquera aux décès intervenant après l'entrée en vigueur de la loi pour les nouvelles prestations. Les rentes en cours qui sont généralement versées à vie seront touchées par les dispositions transitoires.

Il est nécessaire de trouver un bon équilibre entre la nécessité de maintenir des droits acquis pour les catégories les plus vulnérables et la cohérence du nouveau régime afin d'éviter une grande différence entre le régime actuel et les nouveaux rentiers. En l'absence d'enfants à charge et en l'absence de problèmes liés à l'âge, il peut en effet être attendu des personnes concernées qu'elles réintègrent le marché du travail ou qu'elles augmentent leur taux d'activité. Une période transitoire reste toutefois nécessaire pour permettre aux personnes concernées de se préparer à un tel changement.

3.1.4.1 Maintien des rentes en cours pour les veuves et les veufs de 55 ans et plus sans enfant à charge

Il est proposé de maintenir la garantie des droits acquis en faveur des personnes âgées de 55 ans et plus à l'entrée en vigueur de la réforme. Il s'agit tant des prestations des rentes de veuve et de veuf versées avant l'âge de référence que celles qui continuent à être octroyées au-delà. Ces catégories de veuves et de veufs, à savoir environ

180 000 personnes en 2026, ne sont pas concernées par les modifications législatives et continueront à percevoir leur rente selon l'ancien droit, la garantie de la rente la plus élevée prévue à l'actuel art. 24b LAVS continuant également de s'appliquer.

Pour les personnes âgées de moins de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification, une période transitoire de 24 mois est prévue. À la fin de cette période, les rentes AVS concernées prendront fin si ces personnes n'ont pas d'enfant de moins de 25 ans à charge, conformément au nouveau droit. La suppression de ce droit concerne près de 7000 personnes, dont près de 7000 rentes de veuves et environ 50 rentes de veufs. Les rentes du deuxième pilier n'étant pas touchées, ces personnes pourront continuer de les toucher.

3.1.4.2 Maintien de la rente pour les veuves et les veufs bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et âgés de 50 ans et plus

Les rentes de veuve et de veuf allouées aux personnes âgées de 50 ans et plus qui perçoivent ou ont droit aux prestations complémentaires annuelles à l'entrée en vigueur de la présente modification continueront également d'être régies par l'ancien droit, la garantie de la rente la plus élevée prévue à l'actuel art. 24b LAVS restant applicable. Cette protection concerne près de 850 rentiers, dont près de 800 femmes et environ 50 hommes.

3.1.5 Coordination avec la prévoyance professionnelle

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)³⁵ prévoit que des prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire sont servies au conjoint survivant (art. 19 LPP), au partenaire enregistré survivant (art. 19a LPP) ainsi qu'aux conjoints divorcés et partenariats dissous (art. 19, al. 3, LPP). Au-delà de ces prescriptions minimales, l'organe suprême des institutions de prévoyance, composé de manière paritaire, peut prévoir dans les règlements des institutions de prévoyance de servir des prestations aux concubins, aux personnes qui subviennent à l'entretien d'un enfant commun, ainsi qu'aux personnes à charge du défunt (art. 20a, al. 1, let. a, LPP). Ces prestations réglementaires permettent de tenir compte des modes de vie actuels.

La prévoyance professionnelle ne fait pas de distinction entre hommes et femmes pour l'octroi de prestations de survivants. Une rente de la prévoyance professionnelle obligatoire est ainsi octroyée au conjoint survivant s'il a au moins un enfant à charge ou s'il a atteint l'âge de 45 ans et que le mariage a duré au moins cinq ans. Comme la LPP ne fixe que des prescriptions minimales et que les institutions de prévoyance peuvent prévoir des prestations plus généreuses dans leur règlement, les veuves et les

³⁵ RS 831.40

veufs sans enfant reçoivent également une rente dans de nombreux cas, même s'ils ont moins de 45 ans ou ont été mariés depuis moins de 5 ans au décès de leur conjoint.

Comme il n'y a pas de distinction en raison du sexe du bénéficiaire, la prévoyance professionnelle est donc déjà égalitaire, et cela depuis la 1^{re} révision de la LPP entrée en vigueur le 1er janvier 2005. Cette égalité s'explique par le principe de la communauté économique qui est appliqué dans la prévoyance professionnelle est la communauté économique qui est formée. Ainsi, le partage des avoirs n'intervient qu'en cas de divorce ou dissolution du partenariat enregistré. Si la communauté économique reste intacte jusqu'au décès, à savoir s'il n'y a pas de divorce ou de dissolution du partenariat, il n'y a pas de partage des avoirs du 2^e pilier. Dans les faits, le versement des prestations de survivants constitue la seule manière d'apporter une compensation économique étant donné qu'il n'y a pas de partage des avoirs des couples qui restent mariés ou en partenariat, contrairement à l'AVS qui prévoit de telles compensations avec le partage des revenus durant les années de mariage. Sans la rente de survivants de la prévoyance professionnelle, les conjoints et partenaires enregistrés survivants subiraient donc une grande perte de revenus en cas de décès. Des restrictions dans la prévoyance professionnelle en matière de rente de survivants auraient pour conséquence que le capital de prévoyance libéré que le défunt a constitué avec son employeur ou par son activité indépendante reviendrait intégralement à l'institution de prévoyance.

Le cercle des bénéficiaires de la prévoyance professionnelle s'étend, en vertu de la loi, à l'ex-conjoint et ex-conjointe ou, en vertu des règlements des institutions de prévoyance, aux concubins ou aux personnes non mariées avec le défunt qui subviennent à l'entretien d'un enfant commun (art. 20a, al. 1, let. a, LPP). Dès lors, l'indépendance de l'état civil pour les prestations de survivants est déjà assurée dans la prévoyance professionnelle et ne nécessite pas de coordination. De plus, le cercle des bénéficiaires s'étend aux personnes à la charge du défunt (art. 20a, al. 1, let. a, LPP), c'est-à-dire aussi à un enfant majeur en situation de handicap.

La rente de veuvage transitoire pour les personnes qui n'ont plus d'enfant à charge, prévue dans le 1^{er} pilier, ne nécessite pas de coordination dans la prévoyance professionnelle. En effet, la distinction entre veuf et veuve n'y existe pas et une compensation économique sous forme d'une allocation unique (art. 19, al. 2, LPP) est déjà prévue pour les veufs et les veuves qui ne rempliraient pas les conditions d'une rente de survivants.

Que ce soit pour une question d'égalité de traitement entre hommes et femmes ou d'indépendance de l'état civil, aucune modification n'est nécessaire dans la prévoyance professionnelle, le fonctionnement étant différent de l'AVS. En outre, les nouvelles prestations introduites par le présent projet en faveur notamment des parents non mariés ou de prestations transitoires existent déjà dans le 2^e pilier.

La modification des prestations de veufs et de veuves ne devrait engendrer un transfert de prestations de l'AVS dans le 2^e pilier que dans de très rares cas. Il arrive que les prestations de survivants du 2^e pilier soient réduites pour cause de surindemnisation, principalement lorsque l'assuré perçoit une rente de l'assurance-accidents ou qu'il a droit à une rente d'orphelin. Si l'assuré a droit en même temps à des indemnités de

l'assurance-accidents et à une prestation de la prévoyance professionnelle, c'est l'assurance-accidents en premier lieu qui compensera l'absence de prestations de l'AVS.

3.1.6 Coordination avec l'assurance-accidents et militaire

Assurance-accidents

L'assurance-accidents prévoit des prestations de veuvage lorsque le décès résulte d'un accident. Le conjoint survivant homme ou femme a droit à une rente lorsque, au décès de son conjoint, il a des enfants ayant droit à une rente ou vit en ménage commun avec d'autres enfants auxquels ce décès donne droit à une rente ou lorsqu'il est invalide aux deux tiers au moins ou le devient dans les deux ans qui suivent le décès du conjoint. La veuve a en outre droit à une rente lorsque, au décès de son mari, elle a des enfants qui n'ont plus droit à une rente ou si elle est âgée de 45 ans au moins (art. 29, al. 3, de la loi sur l'assurance-accidents [LAA³⁶]). Ce droit n'existe pas pour les veufs, ce qui constitue une inégalité.

Même si l'arrêt *Beeler contre Suisse* du 11 octobre 2022 de la CrEDH vise la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants, il est indiqué d'adapter également la législation sur l'assurance-accidents en supprimant les inégalités en raison du sexe. Pour atteindre l'égalité de traitement entre femmes et hommes, la solution la plus simple et pragmatique est d'octroyer aux veufs les mêmes droits que ceux attribués actuellement aux veuves. En effet, l'octroi de cette prestation aux hommes engendre des coûts très faibles en plus d'être cohérent avec la législation sur l'assurance-accidents. Historiquement, celle-ci a pris la succession de la responsabilité civile de l'employeur. Même si elle reste régie par la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)³⁷, elle conserve certaines spécificités, notamment découlant de son caractère lié au monde du travail.

Gommer l'inégalité constatée par la CrEDH par l'extension d'une prestation aux hommes veufs sans enfants à charge est possible dans la LAA puisque cette branche d'assurance est financièrement saine. La modification de la LAA implique le versement d'environ 500 rentes de veufs supplémentaires. Les primes sont supportées par les employeurs et les travailleurs, qui devront assumer le coût supplémentaire, entre 5 et 8 millions de francs par an selon les estimations, par une très légère hausse des primes, qui devrait être inférieure à 0,15 %. Le volume total des primes brutes s'est élevé en 2020 à 6,4 milliards de francs. Il est cependant fort probable que la baisse du nombre de rentes de survivants, qui est déjà observée et devrait se poursuivre, absorbe à elle seule le coût de cette modification.

La réforme dans le régime de l'AVS aura un impact pour l'assurance-accidents en raison des règles de surindemnisation. En effet, si les survivants ont droit à une rente de l'AVS/AI, l'assurance-accidents leur alloue une rente complémentaire dont le montant correspond à la différence entre 90 % du gain assuré et la rente de l'AVS/AI, mais au plus à 40 % du gain assuré pour les veuves et les veufs (art. 31). Si la rente

³⁶ RS 832.20

³⁷ RS 830.1

de l'AVS/AI est augmentée ou réduite en raison d'une modification des bases de calcul, les rentes complémentaires LAA sont adaptées. En conséquence, si le montant de la rente versée par l'AVS/AI est réduit, les assureurs LAA devront compenser cette réduction, jusqu'à hauteur de la limite susmentionnée.

Par ailleurs, si la rente de l'AVS/AI est supprimée, il se peut que la rente complémentaire LAA se transforme en une rente LAA proprement dite. Les conséquences financières de la réforme de l'AVS seront toutefois minimales pour les assureurs LAA. Ceux-ci ne versent en effet que peu de rentes de veuves complémentaires pouvant être concernées par les modifications de l'AVS.

Assurance-militaire

La loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance-militaire (LAM)³⁸ ne fait aucune différence entre les sexes. Il n'est donc pas nécessaire de la réviser. Notons que, lorsque l'assuré invalide atteint l'âge de la retraite, la rente d'invalidité qui lui était allouée pour une période indéterminée est transformée en rente de vieillesse calculée sur la base de la moitié du gain annuel déterminant pour le calcul de la rente (art. 47 LAM). Conformément à l'art. 77 LAM, en dérogation à l'art. 69 LPGA, il n'est pas opéré de réduction pour cause de surindemnisation en cas de concours d'une rente de vieillesse pour assurés invalides avec une rente de l'AVS. Il ne peut y avoir de surindemnisation car la rente de vieillesse de l'assurance militaire ne correspond qu'à la moitié de la rente d'invalidité que celle-ci a préalablement accordée (art. 47 et 77 LAM). Une diminution (ou une augmentation) des rentes AVS n'a donc aucun effet sur l'assurance-militaire.

La situation est différente pour les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité de l'assurance militaire attribuée pour une durée indéterminée et qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Lors du calcul de la surindemnisation visée à l'art. 69 LPGA, les rentes de l'AVS, de l'AI et de la LAA sont entièrement prises en considération en cas de cumul avec une rente de l'assurance militaire (art. 32, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 10 novembre 1993 sur l'assurance militaire³⁹). Une éventuelle diminution de la rente de l'AVS sera donc compensée par une augmentation des rentes versées par l'assurance militaire.

3.1.7 Coordination avec l'assurance-chômage

L'art. 14, al. 2, de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)⁴⁰ prévoit une libération des conditions relatives à la période de cotisation notamment pour les personnes qui, par suite de décès de leur conjoint ou pour des raisons semblables, sont contraintes d'exercer une activité salariée ou de l'étendre. Cette disposition n'est applicable que si l'événement en question ne remonte pas à plus d'une année et si la personne concernée

³⁸ RS 833.1

³⁹ RS 833.11

⁴⁰ RS 837.0

était domiciliée en Suisse au moment où il s'est produit. Ces personnes n'ont donc pas besoin d'avoir rempli les conditions relatives à la période de cotisation pour avoir un droit, de manière certes limitée, à l'indemnité de chômage.

Ces motifs de libération s'appliquent à des personnes qui n'étaient pas préparées à exercer une activité salariée ou à l'étendre, mais qui sont contraintes de le faire par nécessité économique pour faire face à leur nouvelle situation. L'assuré ne peut donc être libéré de l'obligation de cotiser que s'il existe un lien de causalité entre le motif de libération invoqué et la nécessité de prendre ou d'étendre une activité salariée⁴¹.

L'octroi d'une rente de veuvage de l'AVS ou du deuxième pilier est un élément déterminant dans l'examen de la nécessité économique de l'exercice d'une activité salariée ou de son extension. Il n'y a cependant pas lieu de modifier les dispositions légales.

3.2 Conséquences financières de la réglementation

3.2.1 Conséquences sur l'AVS

De manière générale, le présent projet a pour conséquence de supprimer les rentes accordées à vie aux personnes mariées ou divorcées avec ou sans enfant. Les prestations seront désormais ciblées sur les périodes éducatives ou seront accordées de manière transitoire de façon à atténuer les conséquences d'un décès. Ainsi, par rapport au droit en vigueur, le veuvage donnera moins souvent droit à une rente et les nouvelles rentes de survivants seront versées moins longtemps. En revanche, les prestations versées aux veufs seront prolongées et de nouvelles prestations seront versées aux personnes non mariées. En effet, alors que la rente de veuf est actuellement versée jusqu'aux 18 ans de l'enfant, elle le sera désormais jusqu'à ce que l'enfant atteigne 25 ans. Ces changements auront pour conséquence de réduire, et dans une moindre mesure d'augmenter, les dépenses de l'AVS. Compte tenu des dispositions transitoires qui visent à maintenir les rentes en cours, la diminution des dépenses sera progressive.

L'extension du droit à la rente de survivant pour les parents non mariés ayant des enfants de moins de 25 ans entraînera un surcroît de dépenses relativement faible, car ces cas devraient être peu nombreux. Entre 2016 et 2020, on n'a dénombré en Suisse, en moyenne annuelle, 123 décès de parents non mariés dont le plus jeune enfant était âgé de moins de 25 ans.

Il est important de souligner que le régime transitoire mis en place depuis 2022⁴² à la suite de l'arrêt de la Grande Chambre de la CrEDH engendre aujourd'hui des coûts d'environ 12 millions de francs par an.

Le tableau ci-dessous présente l'impact sur les dépenses des différentes mesures prévues dans le projet dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

⁴¹ Bulletin LACI du Secrétariat d'État à l'économie, état au 01.07.2023, B192

⁴² Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC No 460 ; www.sozialversicherungen.admin.ch> Documents > AVS > Messages > AVS/PC Bulletin No 460

Tableau 4-1

Effets de la réforme sur les dépenses consacrées aux retraites de l'AVS
Montants indiqués en millions de francs, aux prix de 2023

Année	Limitation du droit aux veuves avec enfants de moins de 25 ans	Rentes de survivants pour parents non mariés avec enfants de moins de 25 ans	Rente transitoire de deux ans pour les personnes veuves avec enfants de plus de 25 ans	Dispositions transitoires*	Total
2026	-30	1	25	0	-5
2027	-100	4	70	0	-25
2028	-170	6	90	-110	-180
2029	-250	8	90	-120	-260
2030	-320	10	90	-120	-340
2031	-390	13	90	-130	-420
2032	-460	14	90	-140	-490
2033	-530	16	90	-150	-570
2034	-580	18	90	-170	-640
2035	-650	20	90	-180	-720
2036	-690	21	90	-220	-810
2037	-760	22	90	-210	-860
2038	-800	23	80	-200	-900
2039	-870	25	80	-190	-950
2040	-900	25	80	-190	-980

Les chiffres étant arrondis, le total peut différer quelque peu de la somme des différents postes.

* Les rentes en cours de versement pour les personnes âgées de moins de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification seront transférées dans le nouveau droit ou supprimées après un délai de 2 ans si ces personnes n'ont pas d'enfant de moins de 25 ans. Les rentes en cours de versement pour les personnes âgées de 50 ans et plus au moment de l'entrée en vigueur et qui perçoivent des prestations complémentaires ne seront pas supprimées

3.2.2 Conséquences sur les prestations complémentaires

Le cercle des bénéficiaires des rentes de survivants de l'AVS sera réduit à terme avec le présent projet, ce qui permettra également de réduire le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires. L'impact financier sur les prestations complémentaires sera toutefois faible car peu de bénéficiaires de rentes de survivants sont tributaires des PC : en 2021, 15 % des rentiers survivants en Suisse touchaient des PC, soit 7340 personnes, dont 6390 sans enfant à charge.

En règle générale, le droit aux PC prendra fin si les rentes de survivants de l'AVS ne sont pas remplacées par une autre rente du 1^{er} pilier. Les cas de suppression des prestations complémentaires en l'absence d'une rente de veuvage est estimé à 300 à

400 cas en 2030. La disposition pour les cas de rigueur crée une exception à cette règle, puisqu'elle permet aux personnes qui deviennent veuves peu avant l'âge de la retraite de ne pas perdre leur droit aux PC même si elles ne touchent plus de rente du 1^{er} pilier. Selon les estimations, 200 à 300 personnes pourraient en bénéficier en 2030.

Les effets de la réforme sur les dépenses consacrées aux PC sont présentés ci-après dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

Tableau 4-2

Effets de la réforme sur les dépenses consacrées aux PC
Montants indiqués en millions de francs, aux prix de 2023

Année	Économies réalisées par la réduction du nombre de rentes de survivants	Dépenses supplémentaires induites par le remplacement des rentes de survivants à l'âge de la référence par des rentes de vieillesse moins élevées	Cas de rigueur liés aux personnes devenues veuves peu avant l'âge de la retraite	Total
2026	0	0	0	0
2027	0	1	0	1
2028	0	1	0	1
2029	-2	1	3	2
2030	-4	2	5	3
2031	-6	2	7	4
2032	-7	3	8	4
2033	-9	3	8	3
2034	-10	3	8	2
2035	-11	4	8	1
2036	-12	4	8	0
2037	-14	5	8	-1
2038	-15	5	8	-2
2039	-16	6	7	-2
2040	-17	6	7	-4

Les chiffres étant arrondis, le total peut différer quelque peu de la somme des différents postes.

Dans l'ensemble, l'impact de la réforme sur les dépenses consacrées aux PC sera donc minime. Son total se situe même dans la marge d'erreur d'estimation. Les calculs ne font donc pas apparaître d'effets significatifs sur les dépenses consacrées aux PC.

3.2.3 Conséquences pour la Confédération

Pour la Confédération, les conséquences financières de la réforme sont liées à l'évolution des dépenses totales de l'AVS, dont la Confédération prend en charge 20,2 %. Pour l'ensemble de la réforme, la participation de la Confédération diminuera de 35 millions de francs en 2028. Par la suite, les économies fédérales augmenteront continuellement pour atteindre quelque 200 millions de francs en 2040.

Comme la réforme n'aura pas d'impact significatif sur les dépenses consacrées aux PC, elle n'affectera le budget fédéral que dans une moindre mesure, à hauteur de 2,5 millions de francs en 2032.

La modification de la législation sur l'assurance-accidents n'a qu'une conséquence indirecte sur la Confédération, puisqu'elle ne participe pas au financement de l'assurance-accidents et qu'elle sera donc uniquement touchée dans son rôle d'employeur. Comme elle verse environ 21,2 millions de francs de primes par année pour assurer son personnel, la hausse prévue devrait engendrer un surplus de dépenses annuelles d'environ 32 000 francs.

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La réforme n'a pas d'impact significatif sur les dépenses des PC, étant donné qu'elle entraînera des dépenses supplémentaires de 4 millions de francs en 2032. Elle affectera les cantons à hauteur de 1,5 millions de francs en 2032. Le nombre de personnes qui recevront une rente de survivants sera cependant moins élevé que sous le régime actuel. Si la rente de survivants n'est remplacée par aucune autre rente du 1^{er} pilier, le droit aux PC sera également supprimé. En l'absence d'autres revenus ou de fortune, les personnes concernées pourraient se retrouver tributaires de l'aide sociale. S'il est impossible d'évaluer le nombre de personnes et les conséquences exactes pour l'aide sociale, l'effet devrait rester marginal. En effet, le taux de rentiers de survivants AVS bénéficiaires de PC est très faible et concerne avant tout des ménages avec enfants qui continueront d'être protégés avec le nouveau droit.

3.4 Adéquation des moyens requis

Le projet ne prévoit pas de nouvelles tâches légales qui incomberaient à la Confédération. Les répercussions financières pour la Confédération résultent principalement de la modification des dépenses totales de l'AVS, étant donné que la Confédération y participe à raison de 20,2 %. Le présent projet a pour objectif de rétablir l'égalité de droit entre les veufs et les veuves, d'adapter le système aux réalités sociales actuelles et de réaliser des économies pour la Confédération conformément au mandat fixé par le Conseil fédéral. L'annexe 1 donne des informations détaillées sur les conséquences financières du projet.

3.5 **Mise en œuvre**

Le versement des prestations AVS incombera toujours aux caisses de compensation professionnelles et cantonales. Compte tenu des modifications importantes qu'entraîne le projet, des coûts de mise en œuvre et d'adaptation des systèmes informatiques résulteront de ce projet. Ces coûts ne peuvent toutefois pas être chiffrés. S'agissant des prestations complémentaires, une baisse de l'effectif des bénéficiaires est attendue avec la limitation du droit aux prestations de survivants. La prise en charge des cas de rigueur liés à l'âge nécessite également de procéder à des adaptations mineures dans la mise en œuvre du système.

4 **Commentaire des dispositions**

4.1 **Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)**

Art. 15, al. 2

Le présent projet donne l'occasion d'apporter des modifications qui ne sont pas liées aux rentes de survivants de l'AVS.

Al. 2: L'art. 43, ch. 1, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)⁴³ a été abrogé par la loi fédérale du 18 mars 2022 sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite⁴⁴. Désormais, les débiteurs soumis à la poursuite par voie de faillite doivent en principe être poursuivis par ce biais même pour les créances publiques comme les cotisations sociales. Par conséquent, l'art. 15, al. 2, LAVS, qui prévoit une exception à la poursuite par voie de faillite, tout en renvoyant à l'art. 43 LP, n'a plus lieu d'être.

Art. 16, al. 2, dernière phrase

Le présent projet donne l'occasion d'apporter des modifications qui ne sont pas liées aux rentes de survivants de l'AVS.

Al. 2: Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS⁴⁵, l'art. 20, al. 3 de la LAVS a été abrogé. Depuis, le renvoi de l'art. 16, al. 2, LAVS à l'art. 20, al. 3, LAVS n'est plus correct. En lieu et place, il convient de renvoyer à l'al. 2 de l'art. 20 LAVS. Sur le plan matériel, rien ne change.

Titre précédant l'art. 23

III. Le droit à la rente de survivant

⁴³ RS 281.1

⁴⁴ FF 2022 702

⁴⁵ RO 1996 2466

Le titre de la section précédant l’art. 23 AP-LAVS doit être adapté en raison du changement de terminologie. Il n’est plus fait référence aux rentes de veuves ou de veuf sinon à la rente de parent survivant, à la rente de veuvage transitoire et à la rente d’orphelin.

Art. 23 Rente de parent survivant

Le titre de l’article est adapté : le terme « rente de veuve et de veuf » est remplacé par « rente de parent survivant » étant donné que les parents non mariés sont désormais également couverts.

Al. 1. Pour avoir droit à la rente, le parent survivant doit avoir un enfant au sens de l’art. 252 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210). Les conditions d’octroi de la rente des parents ayant des enfants à charge sont indépendantes de leur état civil et de leur sexe. Les partenaires enregistrés sont assimilés à des veufs, conformément à l’art. 13a de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁴⁶, et font partie du cercle des bénéficiaires s’ils ont un ou plusieurs enfants lorsque leur partenaire décède.

Al. 2. D’autres enfants que ceux avec lesquels il existe un lien de filiation au moment du décès (al. 1) peuvent donner droit à une rente de survivant comme c’est le cas aujourd’hui pour les rentes de veuves et de veufs. En raison des devoirs qui découlent du mariage (art. 159 CC), ce droit est réservé aux conjoints survivants, qui étaient mariés avec la personne décédée au moment du décès. Les conjoints survivants peuvent avoir droit à une rente de survivant s’ils endossent le rôle de parent nourricier ou adoptif. Aucun changement matériel n’est donc apporté au droit en vigueur.

Al. 3. L’expression « du conjoint » est remplacée par « de l’autre parent » pour les raisons exposées dans le commentaire de l’al. 1.

Al. 3^{bis} (nouveau). Aucune rente de parent survivant n’est accordée si le cadet des enfants donnant droit à la rente, au sens des al. 1 et 2, a atteint l’âge de 25 ans. *A fortiori*, les personnes sans enfant n’ont pas droit à une rente de parent survivant.

Al. 4. Les causes d’extinction du droit à la rente de parent survivant sont précisées. Le droit prend fin lorsque l’enfant cadet ayant ouvert le droit à la rente atteint l’âge de 25 ans, indépendamment de son niveau de formation (*let. a*). L’état civil n’impacte pas le droit à la rente, contrairement à aujourd’hui. Ainsi, la rente est versée même en cas de remariage. Si le parent anticipe – totalement ou partiellement – sa rente de vieillesse de l’AVS ou atteint l’âge de référence de 65 ans, le droit à la rente de survivant s’éteint également (*let. b*), même si l’enfant n’a pas encore atteint l’âge de 25 ans. Dans ces cas, la rente de survivant sera remplacée par une rente de vieillesse. Le droit à la rente de survivant prend aussi fin en cas de décès du parent ayant droit à la rente (*let. c*) ou six mois après le décès de l’enfant ayant ouvert le droit à la rente (*let. d*). Cette prolongation de six mois est prévue pour éviter une fin subite et imprévisible du droit. Toutefois, la prolongation ne peut pas aller au-delà du moment où l’enfant cadet

⁴⁶ RS 830.1

aurait atteint l'âge de 25 ans. Si au décès de l'enfant, il subsiste un ou plusieurs enfants ayant ouvert le droit à la rente de survivant et âgés de moins de 25 ans, le droit à la rente se poursuit jusqu'aux 25 ans de l'enfant le plus jeune.

Al. 5. Lorsque le parent prend en charge un enfant atteint de handicap, le versement de la rente de parent survivant est prolongé au-delà de 25 ans pour autant que le parent ait droit aux bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS pour la prise en charge de cet enfant, conformément à l'art. 29^{septies} LAVS, et qu'il vive avec l'enfant adulte auquel il prodige des soins. Le droit aux bonifications pour tâches d'assistance requiert que l'enfant perçoive une allocation pour impotent de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire. Le droit aux bonifications est reconnu en cas de prise en charge régulière, durant au moins 180 jours par an⁴⁷ et doit être renouvelé chaque année. En revanche, le droit à la rente de survivant ne peut ni naître après les 25 ans de l'enfant (al. 3^{bis}), ni perdurer après l'âge de référence de l'art. 21.

Al. 6 (nouveau). Le Conseil fédéral règle le droit à la rente de parent survivant des femmes enceintes au moment du décès de l'autre parent.

Al. 7 (nouveau). Dans des cas exceptionnels et manifestement abusifs, le droit au versement de la rente peut être révoqué si le parent survivant ne prend nullement en charge son enfant. Ce n'est donc pas le seul fait d'être parent qui fait foi, l'objectif de la rente de parent survivant est de permettre de soutenir financièrement le parent en raison de ses obligations d'entretien vis-à-vis de son enfant. Le Conseil fédéral règle les détails et peut édicter des dispositions spéciales sur le versement de la rente, en vertu de l'art. 20 LPG.

Art. 24 Rente de veuvage transitoire

Ce nouvel article remplace l'ancien art. 24 intitulé « Dispositions spéciales ». Le droit à la rente de veuve en faveur des veuves âgées de 45 ans au moins et qui ont été mariées pendant cinq ans au moins est abrogé. Il n'est plus directement fait référence à l'âge du survivant ni à une quelconque durée de mariage. La disposition spéciale qui précise que le droit à la rente de veuf s'éteint lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans est également abrogée, la rente pouvant désormais être versée pour les parents survivants jusqu'aux 25 ans de l'enfant cadet.

Al. 1. Cette disposition introduit le droit à une rente de veuvage transitoire limitée à deux ans en faveur des veuves et des veufs. Cette prestation est réservée aux personnes qui étaient mariées au décès du conjoint et qui ont eu des enfants donnant droit à une rente au sens de l'art. 23, mais qui n'ont pas droit à une rente de parent survivant au sens dudit article étant donné que leurs enfants ont dépassé l'âge de 25 ans au moment du veuvage. Le terme générique « conjoint » englobe tant les hommes que les femmes. Le droit à la rente de veuvage transitoire repose sur l'obligation d'entretien que se doivent les époux durant le mariage, conformément à l'art. 163 CC.

⁴⁷ OFAS, *Circulaire concernant les bonifications pour tâches d'assistance*, Berne, 2020, ch. 3015
www.sozialversicherungen.admin.ch> AVS > Données de base AVS > Directives rentes > CBTA

Al. 2. Cette disposition étend le droit à la rente de veuvage transitoire aux personnes divorcées qui ont eu des enfants au sens de l'art. 23, mais qui n'ont pas droit à une rente survivant au sens dudit article car les enfants ont dépassé l'âge de 25 ans au moment du veuvage. Cette rente limitée dans le temps est uniquement versée si l'ex-conjoint décédé octroyait une contribution d'entretien du droit du divorce à l'ex-conjoint survivant, conformément à l'art. 125 CC. La notion de « ex-conjoint » comprend tant les hommes que les femmes.

Al. 3 (nouveau). Cette disposition fixe le début du droit à la rente de veuvage transitoire, qui naît le mois qui suit le décès du conjoint ou de l'ex-conjoint.

Al. 4 (nouveau). Cette disposition définit les causes d'extinction de la rente de veuvage transitoire. La rente prend fin 24 mois après le décès ayant ouvert le droit à la rente (*let. a*). Elle s'éteint également en cas d'anticipation de la rente de vieillesse de l'AVS ou, au plus tard, à l'âge de référence au sens de l'art. 21 (*let. b*). La rente prend extraordinairement fin en cas de décès de la personne bénéficiaire.

Al. 5 (nouveau). Le Conseil fédéral règle les modalités de versement de la rente de veuvage transitoire.

Art. 24a Concours de la rente de parent survivant et de la rente de veuvage transitoire

Ce nouvel article remplace l'ancien art. 24a intitulé « conjoints divorcés ». Le droit aux rentes de survivants en faveur des personnes divorcées est désormais réglé aux art. 23 et 24.

Al. 1. Cet alinéa précise quelle rente est applicable en cas de concours entre la rente de parent survivant au sens de l'art. 23 et la rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24. Lorsqu'une personne remplit les conditions d'octroi de la rente de parent survivant au sens de l'art. 23 et qu'il s'avère qu'une rente de veuvage transitoire aurait une durée plus élevée, seule la rente de veuvage transitoire est allouée. Le cas peut se présenter notamment lorsque l'enfant cadet est âgé de 24 ans au moment du décès de l'autre parent. Dans ce cas de figure, la rente de parent survivant de l'art. 23 devrait être versée jusqu'aux 25 ans dudit enfant. Cependant, comme la rente de veuvage transitoire de 24 mois est d'une durée plus favorable pour l'assuré, c'est cette dernière qui est allouée au parent survivant en lieu et place de la rente de survivant de l'art. 23.

Al. 2. Une délégation au Conseil fédéral est prévue pour régler le cas des concours entre plusieurs rentes de parent survivant au sens de l'art. 23. Le cas peut se présenter notamment lors de décès simultanés ou de décès différés de plusieurs parents ouvrant plusieurs droits à une rente de parent survivant pour des enfants différents. Comme aujourd'hui, une seule rente sera versée, la plus favorable pour l'assuré.

Art. 24b Concours de la rente de parent survivant ou de veuvage transitoire et de la rente d'invalidité

Le cumul de la rente de parent survivant au sens de l'art. 23 ou de la rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24 avec une rente de vieillesse de l'AVS est exclu. Les rentes de survivants prennent impérativement fin en cas d'anticipation de la rente de vieillesse ou, au plus tard, à l'âge de référence de l'AVS au sens de l'art. 21.

Conformément à l'actuel art. 24b LAVS, en cas de survenance des deux risques, à savoir un décès et une invalidité, seule la prestation la plus favorable pour l'assuré est versée. Étant donné que la rente de parent survivant et la rente de veuvage transitoire sont toujours versées pour une durée limitée, lorsque le droit à ces rentes prend fin, la garantie de la rente la plus élevée s'éteint également et seule la rente AI subsiste.

Art. 28^{bis}, 1^{re} phrase

La terminologie est adaptée aux nouvelles rentes de survivants. Le terme « rente de veuve ou de veuf » est remplacé par « rente de parent survivant » et « rente de veuvage transitoire ». Toutefois, il ne peut pas y avoir de concours entre une rente d'orphelin et une rente de veuvage transitoire car le droit à la rente d'orphelin s'éteint au plus tard à l'âge de 25 ans (art. 25, al. 4 et 5 LAVS); la personne concernée ne peut donc pas, avant cet âge, ne plus avoir d'enfants de moins de 25 ans (art. 24, al. 1 AP-LAVS).

Art. 33, al. 1, 1^{ère} phrase

Le titre de l'article n'est modifié puisque le terme « rentes de survivants » comprend la rente de parent survivant de l'art. 23, la rente de veuvage transitoire de l'art. 24, et la rente d'orphelin de l'art. 25.

Al. 1. La terminologie est adaptée aux nouvelles rentes de survivants : le terme « rente de veuve ou de veuf » est remplacé par « rente de parent survivant » et « rente de veuvage transitoire ».

Art. 35, al. 1, let. c

Cette nouvelle disposition introduit un plafonnement à 150 % pour les couples mariés dont l'un des conjoints a droit à une rente de survivant ou à une rente de veuvage transitoire et l'autre à une rente de vieillesse de l'AVS ou à un pourcentage de celle-ci. Le plafonnement est également opéré lorsque les deux conjoints perçoivent une rente de survivant ou une rente de veuvage de l'AVS.

Art. 36 5. Rente de parent survivant ou de veuvage transitoire

La terminologie est adaptée aux nouvelles rentes de survivants : les termes « rente de veuve ou de veuf » sont remplacés par « rente de parent survivant ou de veuvage transitoire ». Ces rentes de survivants s'élèvent toujours à 80% de la rente de vieillesse correspondant au revenu annuel moyen déterminant.

Art. 40, al. 3

L'article exclut tout concours entre la rente de vieillesse et la rente de parent survivant ou la rente de veuvage transitoire. L'anticipation, totale ou partielle, de la rente de vieillesse met fin au droit à la rente de survivant.

Dispositions transitoires de la modification du ...

Les nouvelles prestations prévues pour les parents survivants, la rente transitoire et la protection spécifique dans les PC s'appliquent uniquement en cas de décès intervenant après l'entrée en vigueur du projet.

Al. 1 : Cette disposition prévoit le maintien des rentes en cours pour les veuves et les veufs âgés de 55 ans et plus selon le droit actuel. Cela comprend également les rentes de veuf, telles qu'interprétées par le Bulletin de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) no 460 du 21 octobre 2022⁴⁸. Les rentes versées ou dues aux personnes âgées de 55 ans et plus au moment de l'entrée en vigueur du projet seront maintenues et resteront soumises à l'ancien droit, y compris pour la garantie de la rente la plus élevée prévue à l'actuel art. 24b LAVS. Pour ces personnes, à l'âge de référence de l'AVS, un calcul comparatif entre la rente de veuve ou de veuf et la rente de vieillesse de l'AVS sera également effectué et, conformément à l'ancien droit, seule la rente la plus élevée sera versée. Ces rentiers auront encore droit aux prestations complémentaires s'ils en remplissent les conditions.

Al. 2 : Les rentes de veuve et de veuf en cours au moment de l'entrée en vigueur du projet, qui sont nées sous l'ancien droit, seront revues en fonction du critère d'âge. Les rentes versées ou dues aux personnes âgées de moins de 55 ans et qui n'ont pas droit à une rente de veuve ou de veuf au sens de l'art. 23, s'éteignent 24 mois après l'entrée en vigueur du projet. Si, à la fin de ce délai, ces personnes ont encore des enfants donnant droit à une rente de survivant au sens de l'art. 23, le versement de la rente se poursuit aussi longtemps que les conditions d'octroi de la rente de survivant sont remplies. Dans le cas contraire, elles sont supprimées.

⁴⁸ Le document peut être consulté sur le site de l'OFAS à l'adresse suivante : www.ofas.ad-min.ch > Publications et services > Directives, circulaires etc. > Application des assurances sociales > AVS > Messages > AVS/PC Bulletin No 460

Al. 3 : Cette disposition prévoit le maintien des rentes pour les veuves et les veufs bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) et âgés de 50 ans et plus. Cela comprend également les rentes de veuf, telles qu'interprétées par le Bulletin de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) no 460 du 21 octobre 2022⁴⁹. Conformément à l'al. 1, deux ans après l'entrée en vigueur du projet, les rentiers qui, au moment de l'entrée en vigueur, sont âgés de moins de 55 ans et qui n'ont pas ou plus d'enfants de moins de 25 ans n'auront plus droit à une rente de survivant de l'AVS. Une exception est prévue en faveur des personnes âgées de 50 ans et plus qui perçoivent ou qui remplissent les conditions d'octroi des PC au moment de l'entrée en vigueur du projet. En effet, dans la mesure où cette catégorie de rentiers est précarisée car elle ne parvient pas à couvrir ses besoins vitaux sans l'intervention des PC, le droit à la rente de veuve ou de veuf de l'ancien droit est maintenu. Le droit aux PC doit être reconnu au moment de l'entrée en vigueur. Pour ces personnes, à l'âge de référence de l'AVS, un calcul comparatif entre la rente de veuve ou de veuf et la rente de vieillesse de l'AVS sera également effectué, conformément à l'actuel art. 24b LAVS. Conformément à l'ancien droit, seule la rente la plus élevée sera versée. Ces rentiers continueront à avoir droit aux PC s'ils en remplissent les conditions.

4.2 Modification d'autres actes

4.2.1 Loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI)

Art. 43, al. 1, 1^{re} phrase, et 3

Al. 1. En cas de concours entre les rentes de survivants de l'AVS (rente d'orphelin, rente de parent survivant de l'art 23 AP-LAVS ou rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24 AP-LAVS) et une rente de l'AI, l'assuré qui est veuf au sens de l'état civil a droit à une rente d'invalidité entière comme aujourd'hui. Un calcul comparatif entre la rente d'invalidité entière et la rente de survivants de l'AVS est effectué afin de connaître la rente la plus élevée. La rente la plus élevée est versée tant que l'assuré a droit à une rente de survivants de l'AVS. Étant donné que la rente de parent survivant et la rente de veuvage transitoire sont toujours versées pour une durée limitée, lorsque le droit à ces rentes prend fin, la garantie de la rente la plus élevée s'éteint également et seule la rente AI subsiste.

Al. 3. Cet alinéa donne la compétence au Conseil fédéral d'édicter les dispositions nécessaires pour régler les conséquences de l'extinction d'une rente de survivant de l'AVS, qui est limitée dans le temps. Il s'agira notamment du retour à la rente AI une fois que le droit à la rente de parent survivant de l'AVS ou à la rente de veuvage transitoire de l'AVS s'éteint.

⁴⁹ Le document peut être consulté sur le site de l'OFAS à l'adresse suivante : www.ofas.ad-min.ch > Publications et services > Directives, circulaires etc. > Application des assurances sociales > AVS > Messages > AVS/PC Bulletin No 460

4.2.2

Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)

Art. 4, al. 1, let. a^{bis} à a^{ter}, a^{quinquies} à a^{sexies} et b, ch. 2, et. c

Let. a^{bis}. La terminologie de cette lettre est adaptée afin que la rente de parent survivant de l'art. 23 AP-LAVS ouvre le droit aux PC pour les nouveaux décès à compter de l'entrée en vigueur du projet. Les termes de « rente de veuve ou de veuf de l'AVS » sont remplacés par « rente de parent survivant de l'AVS ». Le droit aux PC reste ouvert pour les rentes de survivants de l'AVS qui sont maintenues, conformément aux dispositions transitoires du projet.

Let. a^{ter}. Des prestations complémentaires à l'AVS sont versées aux personnes invalides qui perçoivent une rente de parent survivant de l'art. 23 AP-LAVS ou une rente de veuvage transitoire de l'art. 24 AP-LAVS en lieu et place de leur rente AI, conformément à l'art. 24b AP-LAVS.

Let. a^{quinquies} (nouvelle). Cette disposition est introduite afin de reconnaître un droit aux PC aux bénéficiaires d'une rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24 AP-LAVS. Le droit aux PC sera reconnu pour tous les nouveaux bénéficiaires de cette rente à compter de l'entrée en vigueur du projet.

Let. a^{sexies} (nouvelle). Cette disposition introduit une protection pour les cas de rigueur, pour tous les nouveaux cas de décès intervenant après l'entrée en vigueur du projet. Les personnes qui avaient droit à une rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24 AP-LAVS et qui sont âgées de 58 ans ou plus au moment du décès continueront d'avoir droit aux PC après la fin du versement de ladite rente. Ce droit subsiste jusqu'à l'âge de référence de l'AVS, indépendamment de la durée du versement de la rente transitoire. La prise en charge par les PC prend fin, au plus tard, à l'âge de référence de l'AVS. Les conditions liées au droit aux PC doivent bien entendu être remplies également. Dans la mesure où les PC ne sont versées que pour les personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, les survivants âgés résidant à l'étranger ne peuvent pas se prévaloir de cette mesure.

Let. b, ch. 2. Le terme « personne veuve » est remplacé par « personne survivante » pour tenir compte des bénéficiaires de la rente de parent survivant de l'art. 23 AP-LAVS, qui ne sont pas forcément veufs au sens de l'état civil. Ce terme comprend également les bénéficiaires d'une rente de veuvage transitoire au sens de l'art. 24 AP-LAVS.

Let. c. L'abréviation de l'assurance invalidité « AI » a été introduite à la let. a^{ter}, c'est pourquoi elle est reprise dans cet alinéa.

Art. 9, al. 5, let. c

Cet alinéa est adapté pour ne plus uniquement faire référence aux personnes partiellement invalides et veuves sans enfants mineurs. Le Conseil fédéral sera désormais compétent pour régler le revenu hypothétique applicable aux bénéficiaires de PC, y compris les parents survivants qui ne sont pas veufs au sens de l'état civil, ainsi qu'à leurs conjoints de manière générale, quelle que soit leur condition de santé.

Il réglera non seulement le revenu hypothétique applicable aux personnes partiellement invalides mais aussi celui applicable aux conjoints non invalides. La dualité entre enfant mineur ou majeur pour tenir compte d'un revenu hypothétique est supprimée car elle est insuffisante pour déterminer le revenu hypothétique applicable. Le Conseil fédéral tiendra davantage compte de l'âge de l'enfant pour déterminer le revenu hypothétique à prendre en compte dans le calcul des PC.

Art. 14, al. 3, let. a, ch. 1

La terminologie de cet alinéa est simplifiée. Il est désormais uniquement fait référence aux « personnes seules ». Il ne s'agit pas d'une modification matérielle, les personnes veuves ou survivantes étant déjà traitées comme des personnes seules. Le terme « personnes seules » comprend aussi les bénéficiaires d'une rente de survivant de l'art. 23 AP-LAVS, les bénéficiaires de la rente de veuvage transitoire de l'art. 24 AP-LAVS, et les cas de rigueur pris en charge au sens de l'art. 4, al. 1, let. a^{sexies}, AP-LPC.

Art. 17, al. 1, let. a et c, 4 et 5

Les conditions d'octroi des rentes de survivants seront restreintes et limiteront le nombre de bénéficiaires des prestations de survivants de l'AVS. Il n'y a en effet plus de raison objective de privilégier une situation particulière alors que d'autres assurances existent (LPP, rentes d'orphelins). La fondation suisse Pro Juventute ne percevra plus de subventions de la Confédération au titre de l'art. 17 LPC pour des aides financières individuelles en faveur des personnes survivantes.

Al. 1, let a et c. Les 2,7 millions de francs annuels qui étaient susceptibles d'être alloués à Pro Juventute seront alloués à la fondation suisse Pro Senectute. Pro Senectute perçoit déjà un montant maximal annuel de 16,5 millions de francs de la part de la Confédération, sur la base de l'art. 17 LPC et de l'art. 101^{bis} LAVS. À l'avenir, ce montant maximal annuel sera fixé à 19,2 millions de francs. Les références à la fondation suisse Pro Juventute sont supprimées.

Al. 4. Le nom de la fondation Pro Juventute est supprimé.

Al. 5. Une délégation de compétence au Conseil fédéral est prévue afin de régler les modalités d'octroi des subventions. Afin d'éviter qu'une organisation ne cesse ses activités et que les subventions soient inutilisées, le Conseil fédéral dispose d'une compétence pour attribuer les subventions à une autre organisation de défense des intérêts des personnes âgées et invalides qui déploie ses activités dans l'ensemble de la Suisse.

4.2.3 Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

Art. 29, al. 3, 2^e phrase

Actuellement, le conjoint survivant a droit à une rente lorsque, au décès de son conjoint, il a des enfants ayant droit à une rente ou vit en ménage commun avec d'autres enfants auxquels ce décès donne droit à une rente ou lorsqu'il est invalide aux deux

tiers au moins ou le devient dans les deux ans qui suivent le décès du conjoint. Le droit actuel octroie en outre le droit à une rente de veuve lorsque, au décès de son mari, la veuve a des enfants qui n'ont plus droit à une rente ou est âgée d'au moins 45 ans. Ce droit n'est actuellement pas accordé aux veufs.

Al. 3. La nouvelle version de l'art. 29, al. 3, LAA consacre l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en ce qui concerne le droit du conjoint survivant à une rente. Elle supprime ainsi l'inégalité de traitement constatée par la CrEDH. Le nouvel art. 29, al. 3, corrige cette inégalité en octroyant aux hommes le même droit qu'aux femmes.

Art. 32, phrase introductive

Selon le droit actuel, si la veuve ne remplit pas les conditions d'octroi d'une rente (art. 29, al. 1), elle a droit à une indemnité en capital. L'art. 32 définit le montant de l'indemnité en capital. Comme l'art. 29 octroie désormais également aux veufs ne remplissant pas les conditions d'octroi d'une rente le droit à une indemnité en capital, l'art. 32 précise que l'indemnité en capital est également allouée aux veufs ou aux époux divorcés.

5 Conséquences économiques et sociales

5.1 Conséquences économiques

5.1.1 Effets sur le marché du travail

La participation au marché du travail des adultes survivants âgés de moins de 65 ans dépend de nombreux facteurs. Si les aspects financiers sont importants, tous les facteurs ne sont pas de nature financière. On peut mentionner à titre d'exemple la situation professionnelle de la personne survivante avant le décès du conjoint, son âge et son niveau de qualification, la composition du ménage ou les infrastructures disponibles localement pour la garde des enfants. Les analyses effectuées (Gabriel et al. 2022) ne permettent pas de répondre clairement à la question de savoir si les rentes de survivants exercent une influence déterminante sur la participation au marché du travail de leurs bénéficiaires. L'analyse se complexifie dans le cas présent par le fait que le présent projet ne concerne que les prestations de l'AVS : les prestations versées par le 2^e pilier en cas de décès de l'assuré ne sont pas modifiées. Or ces dernières jouent un rôle important pour les survivants. L'impact potentiel du projet sur les futurs comportements des survivants sur le marché du travail en est réduit d'autant.

Par conséquent, il est impossible de quantifier précisément l'effet qu'aura la présente modification de l'AVS sur l'évolution de l'emploi en Suisse. On peut toutefois donner un ordre de grandeur sur la base d'hypothèses, en se fondant sur les caractéristiques des principaux groupes de ménage concernés par la modification et en se référant à la fois à l'estimation de leurs effectifs et à une possible adaptation de leur participation au marché du travail.

Parmi les groupes de personnes concernés par la modification de l'AVS, les veuves qui n'auront plus droit aux prestations de veuvage de l'AVS sont les plus susceptibles d'augmenter leur participation au marché du travail. Il s'agit des veuves n'ayant pas eu d'enfant, âgées de plus de 45 ans au moment du veuvage et mariées depuis au moins cinq ans ou divorcées après au moins dix ans de mariage, et des veuves qui ont eu des enfants, mariées ou qui sont divorcées après au moins dix ans de mariage, mais dont le plus jeune enfant a dépassé l'âge de 25 ans. Le nombre de veuves concernées est estimé à quelque 10 500 personnes en 2035, réparties à part quasi égale entre les deux groupes (il n'est pas tenu compte ici des effets des mesures en faveur du parent survivant pour la prise en charge d'un enfant invalide de plus de 25 ans ou pour éviter un risque de précarité si le parent survivant est âgé d'au moins 58 ans).⁵⁰

Le comportement sur le marché du travail de ces veuves devrait se rapprocher de celui des femmes d'un âge similaire (50 à 63 ans) vivant seules dans leur ménage (groupe de référence)⁵¹. En 2015, ces dernières tiraient de leur travail un revenu net de 48 000 francs, supérieur de quelque 21 000 francs en moyenne à celui des veuves mariées au décès de leur conjoint et vivant désormais seule dans leur ménage (27 000 francs)⁵². Cette différence correspond à environ un tiers d'emploi exprimé en équivalent plein temps (EPT)⁵³. Par contre, les revenus nets du travail des veuves divorcées bénéficiant de prestations de l'AVS (41 000 francs) étaient plus proches de ceux des femmes du groupe de référence. Cette différence peut s'expliquer par leur plus forte intégration sur le marché du travail à la suite du divorce, lequel a pu survenir bien avant le veuvage.

Les situations au sein des divers groupes sont très hétérogènes et les données disponibles doivent être interprétées avec prudence. Il faut par exemple tenir compte du fait que le veuvage des femmes avant l'âge de la retraite survient généralement déjà à un âge élevé (âge médian proche de 60 ans⁵⁴) et que les veuves qui ont eu des enfants auront droit à des prestations de veuvage pendant deux années si le décès survient alors que le plus jeune enfant a plus de 25 ans. Or, vers la soixantaine, le taux de participation au marché du travail marque déjà une tendance à la baisse pour la plupart des groupes de la population sans enfant à charge.⁵⁵ Cela tient à des décisions individuelles qui jouent un rôle, mais également aux opportunités offertes sur le marché du travail. En partant du principe que les veuves qui ont eu des enfants se soient partiellement retirées du marché du travail pendant la période d'éducation des enfants, elles pourraient avoir plus de peine à se réinsérer lorsqu'elles sont veuves, même après le départ des enfants, faute d'expériences professionnelles pendant les dernières années. Cependant, en partant d'un niveau d'emploi éventuellement inférieur au moment où leur plus jeune enfant aura 25 ans, l'effet d'une réinsertion réussie pourrait être plus marqué en terme d'EPT supplémentaire.

⁵⁰ Estimations de l'OFS sur la base des décès attendus en Suisse.

⁵¹ Cf. Gabriel et al. 2022, pp. 64-85, pour des données et des commentaires détaillés sur la situation des différents groupes de survivants sur le marché du travail.

⁵² Gabriel et al. (2022), Illustration 8, p. 65. Données en francs fournies par les auteurs.

⁵³ Selon l'Enquête suisse sur la structure des salaires de l'OFS, le salaire annuel net médian d'une femme à plein temps se montait à 63'924 francs en 2016 (pas de données pour 2015). La différence de 21'000 francs correspond à un tiers de ce montant.

⁵⁴ Gabriel et al. (2022), tableau 5, pp. 34-35

⁵⁵ Gabriel et al. (2022), p. 76.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que la plupart des veuves sans enfant dans leur ménage travaillent déjà à temps partiel, le volume d'emplois supplémentaires en EPT qui pourrait découler de cette modification de l'AVS sera nettement inférieur au nombre de personnes concernées en 2035, estimé à 10 500. Le potentiel de gain d'emplois est difficile à déterminer. Il pourrait atteindre, sous certaines hypothèses, environ 3500 EPT (ordre de grandeur).

L'élargissement du cercle des bénéficiaires de prestations de veuvage aux couples non mariés ou divorcés ayant des enfants de moins de 25 ans pourrait avoir l'effet inverse sur le marché du travail, à savoir conduire à une réduction de la participation au marché du travail du parent survivant, désormais moins dépendant des revenus du travail. Les effectifs concernés par cette mesure sont beaucoup plus réduits, on peut estimer les bénéficiaires de rente de l'AVS supplémentaires à un peu plus de 600 veuves et 200 veufs en 2035. Les données empiriques montrent que les hommes, même lorsqu'ils bénéficient de prestations de survivant, ne modifient guère leur participation au marché du travail en cas de décès de l'autre parent. On peut donc faire l'hypothèse que la modification de l'AVS n'aura pas d'effet sur le degré d'occupation des veufs. L'impact de ce nouveau droit sur la participation au marché du travail des veuves non mariées, ni divorcées, avec des enfants de moins de 25 ans est incertain. Même en stipulant qu'elles réduiront leur taux de participation au niveau de celui observé empiriquement pour les ménages de veuves avec enfant, l'effet sur l'emploi total en 2035 ne sera pas significatif.

5.1.2 Effets de la diminution des besoins de financement de l'AVS

Selon les simulations effectuées (voir le ch. 4.2.1), la réforme devrait permettre à l'AVS de réduire de manière croissante son besoin de financement annuel (la réduction correspond à la différence entre le total des économies réalisées par la réduction des dépenses et la diminution de la contribution fédérale). Le besoin de financement se réduirait de 720 millions de francs en 2035, soit l'équivalent à cette date de 0,14 % de cotisation sur les salaires ou de 0,18 point de TVA. Cette réduction des besoins de financement de l'AVS⁵⁶ profiterait tant aux entreprises qu'aux travailleurs. Une réduction des charges sociales permettrait aux entreprises d'être plus compétitives en comparaison internationale en baissant leur prix, ou d'investir davantage. Les travailleurs pourraient, toutes choses égales par ailleurs, obtenir des salaires nets plus élevés, ce qui est favorable au pouvoir d'achat et incite davantage au travail.

La Confédération bénéficierait aussi d'un avantage budgétaire directe, puisqu'elle pourrait réduire sa contribution aux dépenses de l'AVS de 150 millions de francs en 2035, l'équivalent de 0,04 point de TVA.

⁵⁶ Dans les faits, l'AVS devrait être confrontée à l'avenir plutôt à des besoins de financement supplémentaires en raison du vieillissement de la population.

5.1.3 Effets pour l'économie dans son ensemble

La réduction des transferts de l'AVS au bénéfice des ménages de survivants ne devrait pas avoir des conséquences sur l'ensemble de l'économie, par exemple en réduisant la demande globale (baisse de la consommation). La réduction ciblée des prestations de veuvage octroyées par l'AVS devrait être très largement compensée par une hausse des revenus du travail des personnes concernées, voire par d'autres transferts sociaux en leur faveur, principalement via le régime des PC et de l'aide sociale. Il faut aussi noter qu'une partie des économies de l'AVS n'affectera pas le niveau des revenus en Suisse, puisqu'une partie non négligeable de celles-ci (presque la moitié à l'horizon 2035⁵⁷) concerne la réduction de prestations qui seraient sinon versées à l'étranger (notamment sous forme de rentes de veuve à des femmes âgées de plus de 65 ans, qui ne devraient plus avoir droit qu'à une très modeste rente de vieillesse de l'AVS).

Les effets économiques de la modification de l'AVS sur le marché du travail et sur les revenus des entreprises et des travailleurs seront favorables à l'emploi et à la croissance économique. L'impact final pour l'économie dans son ensemble devrait cependant rester plutôt limité. Premièrement, la modification de l'AVS ne va pas affecter les prestations de veuvage versées par le 2^e pilier, qui vont rester identiques et qui jouent, globalement, un rôle aussi important que celles de l'AVS dans le budget des ménages de survivants⁵⁸. Deuxièmement, une partie de la croissance de l'offre de travail alimentée par les survivants ne bénéficiant plus de prestations de veuvage, au demeurant assez faible, pourrait être compensée par une réduction de l'immigration. Le niveau de l'emploi global ne se modifierait pas. Enfin, il faut aussi relativiser les effets macroéconomiques associés à la baisse des besoins de financement de l'AVS. En réalité, les perspectives à long terme concernant les besoins de financement de l'AVS restent moroses et les besoins devraient s'accroître pour des raisons démographiques. Grâce aux mesures présentées dans le présent projet, la hausse nécessaire sera cependant légèrement moindre.

5.2 Conséquences sociales

5.2.1 Droit pour tous les parents survivants ayant des enfants de moins de 25 ans et disparition des rentes viagères

Aux premiers rangs des conséquences sociales de la réforme des rentes de survivants figurent les probables effets de cette dernière sur la situation financière de différents types de ménages. L'une des principales retombées sociales du projet est que, même si les rentes de survivants versées à vie et les rentes allouées aux personnes sans enfant sont en principe supprimées, tous les survivants ayant des enfants de moins de 25 ans seront désormais inclus dans le cercle des ayants droit indépendamment de leur état civil au décès de l'autre parent. Comme l'a récemment montré l'étude menée par Gabriel et al. (2022), environ 42 % des veuves élevant seules leurs enfants qui ne perçoivent

⁵⁷ Estimations de l'OFAS

⁵⁸ Cf. Gabriel et al. (2022), illustration 8, p. 65.

vent ni rente de survivants ni aucune autre prestation du 1^{er} pilier⁵⁹ disposent de moyens financiers faibles à très faibles (leur revenu étant inférieur à 60 % du revenu médian), contre 26 % des femmes élevant seules leurs enfants, mais qui ne sont pas veuves et 12 % des veuves élevant seules leurs enfants qui perçoivent une rente de survivant⁶⁰. Grâce à la réforme, tous les ménages de survivants avec enfants bénéficieront d'une meilleure couverture.

La rente de parent survivant de l'AVS assurera, pour une grande part des veuves et des veufs avec enfants à charge, une situation financière légèrement meilleure que celle des groupes de population témoins correspondants. Il faut toutefois avoir à l'esprit que l'avantage procuré par un revenu légèrement plus élevé peut être gommé par des coûts spécifiques, par exemple des frais de garde pendant que le parent survivant exerce une activité professionnelle. On peut donc globalement considérer que, du point de vue social, il règnera une relative égalité de traitement entre les bénéficiaires de rentes de survivants et les veuves ou veufs sans enfant de moins de 25 ans qui n'ont plus droit à des prestations.

5.2.2 Amélioration de la situation des pères veufs

Pour les pères veufs, la réforme apportera de grands changements. Ils seront désormais soutenus pendant toute la phase de prise en charge et de formation des enfants. Dans quelques cas, toutefois, des veufs mariés ou divorcés ne pourront plus bénéficier d'une rente viagère, alors que la solution transitoire adoptée à la suite de l'arrêt de la CEDH la leur accordait.

L'étude précitée de 2022 menée par Rainer Gabriel et al. a toutefois montré que, pour la plupart des hommes en âge de travailler, le veuvage n'avait pas d'incidence majeure sur leur situation financière, parce qu'il entraîne rarement la disparition du revenu principal du ménage. Pour certains veufs, néanmoins, la rente de survivants représente un soutien non négligeable : en 2015, les veufs élevant seuls leurs enfants qui avaient droit à une rente de survivants ont été moins nombreux (10,8 %) à ne disposer que de ressources faibles à très faibles (moins de 60 % du revenu médian) que les veufs qui n'y avaient pas droit (16,4 %)⁶¹.

De manière générale, la réforme donne aux pères veufs de meilleures possibilités de réduire leur activité professionnelle ou de couvrir les frais de garde externe pendant la phase de prise en charge et de formation de leurs enfants ; parfois, elle leur permet d'augmenter à nouveau leur taux d'activité après la majorité de leur plus jeune enfant.

⁵⁹ Il faut toutefois relativiser l'importance de cette situation : dans la base de données WiSiER, ce groupe comprenait 171 ménages, contre 4927 ménages avec des prestations du 1^{er} pilier, ce qui représente un peu plus de 3 % du total des ménages composés d'une veuve élevant seule son enfant (cf. Gabriel et al. 2022, tableau 5, p. 34-35).

⁶⁰ Gabriel et al. (2022), p. 60

⁶¹ Gabriel et al. (2022), p. 58

5.2.3

Les parents survivants bénéficieront des prestations indépendamment de leur état-civil

La réforme a un impact social important pour les survivants non mariés et non divorcés avec enfants. Les couples non mariés qui ont un enfant de moins de 25 ans représentent encore une minorité d'environ un dixième de l'ensemble des ménages avec enfants de moins de 25 ans. Leur part a cependant presque doublé par rapport à 2010⁶². En outre, certains indices portent à penser que cette part a de fortes chances de continuer de croître : selon l'OFS, la catégorie des jeunes de 25 à 34 ans compte déjà, proportionnellement, un bien plus grand nombre de couples non mariés ayant au moins un enfant (14 %) que les générations plus âgées (1,3 % de la tranche des 55 à 80 ans)⁶³.

Une étude sur la situation économique des familles en Suisse a montré que la baisse du revenu des ménages des couples après la naissance d'un premier enfant est indépendante de leur état civil. En réalité, elle découle d'un changement de comportement en matière d'activité professionnelle, observé surtout chez les mères. Après une naissance, la part des ménages au sein desquels la femme contribue à raison de moins de 10 % au revenu tiré de l'exercice d'une activité professionnelle passe de 10 à 27 %. Dans la grande majorité (86 %) des ménages familiaux, le revenu professionnel des femmes est inférieur, voire nettement inférieur, à celui des hommes. Par contre, la répartition du revenu professionnel est presque équilibrée chez les couples sans enfant (qu'ils soient mariés ou non). En règle générale, ces derniers parviennent ainsi à continuer d'augmenter le revenu du ménage tout au long de leur vie professionnelle⁶⁴.

On estime qu'à la suite de la réforme des rentes de survivants de l'AVS, quelque 620 mères célibataires et 240 pères célibataires percevront une rente en 2035⁶⁵. Pour la société dans son ensemble, cet élargissement du groupe d'ayants droit est, somme toute, assez peu significatif. Toutefois, le versement d'une rente peut revêtir une grande importance au niveau individuel, suivant le revenu et la situation du ménage.

5.2.4

Risque de précarité plus élevé pour les survivants âgés ne bénéficiant plus de prestations de l'AVS

Comme évoqué précédemment, la réforme entraînera aussi, pour certains groupes de personnes, la perte du droit à une rente de survivants de l'AVS. Sont concernés notamment les survivants qui, bien qu'ayant un certain âge, sont encore aptes à travailler, et qui n'ont pas d'enfants de moins de 25 ans. En effet, ces personnes pourraient encourir un risque accru de se retrouver dans une situation financière précaire si la reprise ou l'augmentation de leur activité professionnelle ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins de manière autonome après le décès de leur partenaire. Les femmes

⁶² OFS, relevé structurel

⁶³ Office fédéral de la statistique 2021, p. 16

⁶⁴ Bischof, Kaderli, Liechti et Guggisberg (2023, pp. 32-33 et 55-59)

⁶⁵ Estimations de l'OFAS sur la base des décès attendus en Suisse. Ces estimations ne tiennent pas compte du fait que l'évolution de l'AVS pourrait réduire l'attrait du mariage chez les parents.

sont particulièrement concernées par cette problématique. Cette situation est étroitement liée à l'inégale répartition de l'activité professionnelle au sein des familles, les femmes étant moins actives sur le marché du travail et beaucoup plus souvent à temps partiel, si bien que les mères enregistrent à long terme une diminution de revenus de 67 % par rapport aux pères⁶⁶. En cas de veuvage, ces femmes seront donc privées d'une part bien plus importante du revenu du ménage⁶⁷.

En 2035, cette catégorie de personnes comptera plus de 10 000 individus. Les rentes de survivants constituent un élément clé de la sécurité financière des veuves vivant seules, en particulier. Par rapport aux veuves qui perçoivent des rentes de survivants (et dont 13 % disposent de moins de 60 % du revenu médian), les veuves dépourvues de toute prestation du 1^{er} pilier (24 %) et les femmes de plus de 50 ans vivant seules qui ne sont pas veuves (21 %) ont un risque de précarité financière nettement plus élevé⁶⁸.

En conséquence, les mères privées du droit à une rente de survivants ont été identifiées comme un groupe à risque de précarité financière consécutive à un veuvage⁶⁹. De manière générale, toutes les personnes (pères compris) qui assument de plus en plus de tâches d'encadrement après la naissance de leur premier enfant et qui réduisent de ce fait leur activité professionnelle courent ce risque.

Plusieurs facteurs déterminent si la personne peut reprendre une activité professionnelle ou augmenter son taux d'occupation lorsque le plus jeune enfant a 25 ans ou plus au décès du partenaire ou par la suite et, dans l'affirmative, dans quelle mesure (cf. ch. 6.3.1). Ce qui est certain, c'est qu'une forte réduction de l'activité professionnelle après la naissance du premier enfant a également des répercussions à long terme sur le parcours professionnel : même après la phase de garde des enfants, les revenus professionnels des mères n'augmentent guère⁷⁰. Il n'a toutefois pas pu être établi avec certitude dans quelle mesure les mères renoncent à leur activité professionnelle conformément aux souhaits du couple ou si ces dernières ne parviennent simplement pas à s'intégrer (davantage) sur le marché du travail.

Le comportement des mères en matière d'activité professionnelle après une séparation ou un divorce montre cependant que le revenu de l'activité lucrative peut à nouveau augmenter, même si le risque de connaître une situation de revenu précaire reste élevé. Par transposition au veuvage, il y a donc de bonnes raisons de supposer que les survivants qui réduisent leur activité professionnelle pour s'occuper d'enfants ont certes des possibilités de s'intégrer sur le marché du travail pour subvenir à leurs besoins, après la fin de la phase de prise en charge et de formation des enfants, mais que celles-ci se raréfient avec l'âge ou à mesure que la durée d'interruption de l'activité professionnelle s'allonge.

⁶⁶ Bischof, Kaderli, Liechti et Guggisberg (2023)

⁶⁷ Gabriel, Koch et Wanner 2022, pp. 63-64 ; Bischof, Kaderli, Liechti et Guggisberg 2023

⁶⁸ Gabriel, Koch et Wanner 2022, p. 60

⁶⁹ Wanner/Fall 2012; Gabriel, Koch et Wanner 2022, pp. 58-59

⁷⁰ Bischof, Kaderli, Liechti et Guggisberg 2023

5.2.5 Vers une société plus juste, plus égalitaire et plus responsable

La réforme établit l'égalité juridique entre hommes et femmes dans l'AVS et met les droits des couples non mariés avec enfants sur un pied d'égalité avec ceux des couples mariés ou divorcés. Tous les enfants de moins de 25 ans d'un parent décédé seront traités de manière équitable, car leur autre parent (survivant), qui ne peut souvent pas augmenter son activité sur le marché du travail en raison de ses tâches d'encadrement, ou qui doit faire face à des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial des enfants, se verra systématiquement accorder, en compensation, une rente de parent survivant de l'AVS. Globalement, les assurances sociales s'adaptent ainsi à l'évolution de la société.

Outre la réalisation de l'égalité juridique des familles avec enfants jusqu'à l'âge de 25 ans, la révision tient également compte d'inégalités de fait, notamment les effets à long terme de la fondation d'une famille sur le comportement des femmes en matière d'activité professionnelle. La révision atténue les effets sociaux du veuvage en limitant le droit à la rente à deux ans, en l'absence d'enfants de moins de 25 ans, de même qu'au moyen d'autres mécanismes compensatoires. Parmi ceux-ci figure la possibilité, pour les survivants (hommes ou femmes) mariés ou divorcés avec des enfants de 25 ans et plus, de percevoir des PC s'ils sont menacés de précarité en raison de leur veuvage et qu'ils ont atteint l'âge de 58 ans (réglementation des cas de rigueur). Au travers de ces mesures, la réforme permet de soutenir les cas de rigueur de manière ciblée.

L'évolution de la représentation des rôles et des formes de la famille tend à modifier la répartition du travail rémunéré et des tâches de prise en charge non rémunérées entre les sexes. En cas de décès de leur partenaire, davantage de pères seront tributaires d'une rente de survivant pendant la phase de prise en charge et de formation de leurs enfants ; durant cette période, ils auront alors la possibilité d'assumer des tâches d'encadrement familial en tant que veufs. Inversement, en raison de leur participation croissante au marché du travail, les mères seront de plus en plus en mesure de renoncer à percevoir une rente de veuve à vie sans pour autant en subir d'inconvénients financiers majeurs.

En principe, seules les mères et les pères ayant des enfants de moins de 25 ans percevront une rente de parent survivant de l'AVS, puisqu'ils appartiennent au groupe de personnes ayant le plus besoin d'un soutien financier après le décès de leur partenaire. Des mesures personnalisées sont en outre prévues pour les cas de rigueur. Dans l'ensemble, la réforme modernise l'assurance survivants pour mieux tenir compte de l'évolution de la société, tout en assurant une protection financière ciblée aux groupes de personnes ayant le plus besoin de soutien.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur les normes constitutionnelles qui régissent la compétence de la Confédération pour légiférer dans le domaine des assurances sociales (art. 112 Cst. pour l'AVS/AI; art. 112a Cst. pour les PC ;art. 117 Cst. pour l'assurance-accidents.

L'art. 112a Cst est interprété à la lumière de la pratique du législateur dans le cadre de la 10^e révision de la LAVS⁷¹. Dans ce cadre, le législateur a considéré que dans certains cas, le caractère d'accessorité des prestations complémentaires n'était pas impératif, de sorte que celles-ci pourraient être versées également dans les cas où il n'existe aucun droit à une rente de l'AVS ou de l'AI (cf. message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons⁷²).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

6.2.1 Instruments des Nations Unies

Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)⁷³ est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Il prévoit à son art. 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. En outre, chaque État partie s'engage à garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans aucune discrimination fondée, notamment, sur le sexe (art. 2, par. 2).

6.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du Travail

La Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants⁷⁴ a été ratifiée par la Suisse le 13 septembre 1977. La partie IV porte sur les prestations de survivants. La Convention définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, ainsi que le niveau et la durée de versement de celles-ci.

La Convention n° 102 du 28 juin 1952 concernant la norme minimum de la sécurité sociale⁷⁵ a été ratifiée par la Suisse le 18 octobre 1977. La partie VI porte sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles et prévoit des prestations en cas de décès du soutien de famille.

⁷¹ FF 1990 II 1, p. 62

⁷² FF 2002 2155, p. 2332

⁷³ RS **0.103.1**

⁷⁴ RS **0.831.105**

⁷⁵ RS **0.831.102**

6.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964⁷⁶ a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977. Notre pays en a accepté notamment la partie X relative aux prestations de survivants. Cette partie définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, ainsi que le niveau et la durée de versement de celles-ci. La Suisse est également liée par la partie VI, qui porte sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles et qui prévoit des prestations en cas de décès du soutien de famille.

6.2.4 Droit de l'Union européenne

L'art. 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE) implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour faciliter la libre circulation des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés et des membres de leur famille. Cette coordination est prévue par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁷⁷, et par le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004⁷⁸. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire de l'UE. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, les États membres conservant la faculté d'en déterminer la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation, sous réserve des principes de coordination du droit de l'UE.

Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes⁷⁹ (accord sur la libre circulation des personnes), la Suisse participe au système de coordination des régimes

⁷⁶ RS **0.831.104**

⁷⁷ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166, du 30.4.2004, p. 1, dans la version qui lie la Suisse selon l'Annexe II ALCP, respectivement l'appendice 2 de l'Annexe K AELE. Une version consolidée, non contraignante, de ce règlement est publiée au RS **0.831.109.268.1**

⁷⁸ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. JO L 284 du 30.10.2009, p. 1, dans la version qui lie la Suisse selon l'Annexe II ALCP, respectivement l'appendice 2 de l'Annexe K AELE. Une version consolidée, non contraignante, de ce règlement est publiée au RS **0.831.109.268.11**

⁷⁹ RS **0.142.112.681**

nationaux de sécurité sociale mis en place par l'UE (cf. ch. 2 du présent rapport). Elle applique dans ce cadre les règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009 (cf. annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes, Coordination des systèmes de sécurité sociale). Il en va de même dans les relations entre la Suisse et les autres pays de l'AELE dans le cadre de la Convention du 4 janvier 1960⁸⁰ instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) (cf. annexe K de la Convention AELE).

6.2.5 Conclusions concernant la compatibilité du projet avec le droit international

Compatibilité avec les conventions de l'OIT et du Conseil de l'Europe

La Convention n° 128 de l'Organisation internationale du Travail et le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe définissent l'éventualité couverte comme la perte de moyens d'existence subie par la veuve ou les enfants du fait du décès du soutien de famille (respectivement art. 21, par. 1, et art. 60, par. 1). La veuve est définie par ces deux conventions comme étant une femme qui était à la charge de son époux au moment du décès de celui-ci (art. 1, let. g). Ces textes, vieux de plusieurs décennies, ne prévoient pas de prestations pour les veufs, mais il faut les lire et les interpréter à l'aune de l'évolution sociétale et législative intervenue dans l'intervalle et considérer que des prestations doivent également être servies aux veufs.

Les deux instruments laissent une certaine marge de manœuvre aux États parties en les autorisant à poser des conditions à l'ouverture du droit à la rente. Le Code européen de sécurité sociale précise que, dans le cas de la veuve, le droit à la prestation peut être subordonné à la présomption, conformément à la législation nationale, qu'elle est incapable de subvenir à ses propres besoins (art. 60, par. 1). La Convention n° 128 prescrit quant à elle que le droit d'une veuve à des prestations de survivants peut être subordonné à la condition qu'elle ait atteint un âge prescrit, mais qu'aucune condition d'âge ne peut être exigée lorsque la veuve a un enfant du défunt à sa charge (art. 21, par. 2 et 3, let. b). Dès lors que l'on peut présumer que la veuve sans enfant à charge et donc, par extension, les conjoints survivants sans enfant à charge sont capables de pourvoir à leurs propres besoins, il est conforme aux obligations internationales de la Suisse de ne pas prévoir de rente de survivants en faveur de cette catégorie de personnes. Le présent projet, qui lie les rentes de parent survivant à la période éducative des enfants, est donc compatible avec ces deux conventions. En outre, des dispositions transitoires adéquates sont prévues afin de préserver la protection sociale des conjoints survivants âgés et si ceux-ci se trouvent dans une situation financière précaire, ils seront pris en charge par le régime des PC. Enfin, une rente transitoire de veuvage de deux ans est prévue en faveur des veuves et veufs qui n'ont plus d'enfants à charge. S'agissant de la suppression de la rente du parent survivant lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 25 ans, cette limite d'âge est également compatible avec les conventions susmentionnées compte tenu de la définition du terme enfant qui y figure (art. 1,

⁸⁰ RS 0.632.31

let. h, respectivement art. 1, par. 1, let. h). En outre, cet âge est également celui où les enfants ne sont plus « à charge » en droit civil suisse.

Le présent projet permet de mettre fin de manière permanente à la violation de la CEDH constatée par la CrEDH dans son arrêt définitif du 11 octobre 2022 dans la cause *Beeler contre Suisse* (cf. *supra*, ch. 1.3).

Concernant l'assurance-accidents, la modification prévue, qui aligne les conditions valables pour les veufs sur celles valables pour les veuves, est compatible avec la partie VI de la Convention n° 102 et du Code européen de sécurité sociale.

Compatibilité avec l'accord sur la libre circulation des personnes

Les rentes de survivants relèvent du champ d'application matériel du règlement (CE) n° 883/2004. Ce règlement, applicable dans les relations de la Suisse avec l'UE et l'AELE, prévoit que les prestations doivent être versées sans réduction même lorsque le domicile est établi dans un autre État membre (principe d'exportation des prestations).

En ce qui concerne la rente de parent survivant liée à la période éducative et d'assistance de l'enfant au-delà ses 25 ans, le règlement (CE) n° 883/2004 exige que, lorsque certains faits ou événements ont un effet juridique, l'État compétent tienne compte des faits ou événements du même ordre survenus dans un autre État membre de la même manière que s'ils étaient survenus sur son propre territoire (principe d'assimilation de faits ou d'événements).

Si une prestation dépend du droit des enfants à une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité suisse et du droit à des bonifications pour tâches d'assistance du parent veuf qui s'occupe d'eux, ces conditions sont également remplies dès lors qu'il existe un droit à des prestations comparables (allocation pour impotent, bonifications pour tâches d'assistance) dans un État membre de l'UE/AELE (principe d'assimilation de faits ou d'évènement).

Le projet ne remet pas en question ces principes.

Compatibilité avec les conventions conclues avec des États hors UE/AELE

Dans les relations avec les États hors UE/AELE avec lesquels la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, les prestations pour survivants doivent être versées même lorsque le bénéficiaire est domicilié hors de Suisse. Les conventions de sécurité sociale conclues avec ces pays ne prévoient aucune restriction à cet égard.

Conclusion

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les modifications de la LAVS seront donc effectuées selon la procédure normale pour l'adoption d'actes législatifs.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil (majorité qualifiée) afin de limiter les dépenses de la Confédération.

Le projet ne prévoit ni crédit d'engagement ni plafond de dépenses qui entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Délégation de compétences législatives

LAVS

L'art. 154, al. 2, LAVS donne au Conseil fédéral la base légale nécessaire pour prendre des mesures propres à assurer la mise en œuvre de la LAVS. Le présent projet prévoit de déléguer expressément au Conseil fédéral les compétences suivantes :

- Réglementation du droit à la rente de parent survivant pour les femmes enceintes au moment du décès de l'autre parent (art. 23, al. 6, AP-LAVS).
- Dispositions spéciales sur le versement de la rente de parent survivant dans des cas spéciaux, conformément à l'art. 20 LPGA, lorsque le parent survivant néglige son obligation d'entretien envers son enfant (art. 23, al. 7, AP-LAVS).
- Dispositions sur les modalités du versement de la rente de veuvage transitoire (art. 24, al. 5, AP-LAVS)
- Réglementation de cas des concours entre plusieurs rentes de parent survivant au sens de l'art. 23 (art. 24a, al. 2, AP-LAVS).

LAI

- Dispositions régissant les modalités lorsque la rente de survivant de l'AVS prend fin (art. 43, al. 3, AP-LAI)

LPC

- Dispositions concernant la prise en compte du revenu de l'activité lucrative pouvant raisonnablement être exigée des bénéficiaires et de leurs conjoints (art. 9, al. 5, let. c, AP-LPC).
- Dispositions visant à régler les modalités de versement des subventions et à attribuer les subventions à une autre organisation qui déploie ses activités dans l'ensemble de la Suisse, si une organisation cesse ses activités, afin d'éviter que les subventions soient inutilisées (art. 17, al. 5, AP-LPC).

6.6 Protection des données

Les mesures présentées ne posent pas de problème au niveau de la protection des données.

Bibliographie

Rainer Gabriel, Uwe Koch, Wanner Philippe, *Die wirtschaftliche Situation von Witwen, Witwern und Waisen*, Berne, OFAS, 2022, Rapport de l'OFAS 6/22 (cité : Gabriel et al. (2022))

Philippe Wanner, Sarah Fall, *La situation économique des veuves et des veufs*, Berne, OFAS, 2012, Rapport de l'OFAS 5/12 (cité : Wanner und Fall (2012))

OFS, *Les familles en Suisse – rapport statistique 2021*, Neuchâtel, OFS, 2021

Annexe 1 : Perspectives financières de l'AVS

Les tableaux relatifs aux perspectives financières de l'AVS (tableaux 1 et 2) renseignent sur l'évolution attendue du résultat annuel de l'assurance (dépenses, recettes, résultat de répartition) et du compte de capital de l'AVS (produit des placements, résultat d'exploitation, état du fonds AVS à la fin de l'année).⁸¹ Le tableau 1 présente les perspectives financières de l'AVS selon la réglementation en vigueur (y c. AVS 21) pour la période 2023 à 2033. Le budget de l'AVS présenté dans le tableau 2 tient compte des conséquences financières des mesures de la réforme sur les dépenses et les recettes de l'AVS. Enfin, le tableau 3 présente les conséquences financières des différentes mesures de la présente réforme sur les dépenses et les recettes de l'AVS entre 2023 et 2033.

.

⁸¹ Les termes utilisés dans les tableaux sur les perspectives financières sont expliqués dans un guide de lecture disponible à l'adresse suivante : www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home.html > Assurances sociales > AVS > Finances > Perspectives financières de l'AVS – Perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2033 - Guide de lecture

Tableau 1

Perspectives financières de l'AVS selon le régime en vigneur (y compris AVS 21)

Montants en millions de francs / aux prix de 2023 (1)

Situation: décompte définitif 2022

Année	Dépenses	Recettes						Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat des fonds AVS		Indicateurs					
		Total dépenses	Cotisations	TVA	Contribution Confédération	Autres recettes	Total recettes				Résultat de répartition	Produit des placements	Résultat d'exploitation	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en pourcent des salaires
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)											
2022	47 807	36 266	3 186	9 657	329	49 439	1 631	-4 337	-2 706	47 035	36 751	11,8	0,5	0,4	98	77	89,2	
2023	49 936	37 917	3 214	10 087	270	51 488	1 552	1 352	2 905	49 940	39 656	11,8	0,5	0,4	100	79	90,6	
2024	50 367	38 650	4 375	10 174	319	53 517	3 150	675	3 825	53 765	43 633	11,7	0,9	0,7	107	87	88,5	
2025	52 560	39 223	4 740	10 617	312	54 892	2 332	790	3 122	56 887	46 875	12,1	0,7	0,5	108	89	89,8	
2026	53 059	39 814	4 809	10 718	306	55 646	2 588	909	3 496	60 383	50 470	12,0	0,8	0,6	114	95	88,0	
2027	55 328	40 320	4 882	11 176	303	56 680	1 353	971	2 324	62 707	52 893	12,4	0,4	0,3	113	96	89,3	
2028	56 020	40 988	4 957	11 316	300	57 561	1 541	1 017	2 558	65 265	55 788	12,3	0,4	0,3	117	100	87,9	
2029	58 655	41 621	5 033	11 848	297	58 799	1 45	1 038	1 182	66 448	57 602	12,7	0,0	0,0	113	98	88,6	
2030	59 792	42 267	5 111	12 078	294	59 750	- 42	1 054	1 011	67 459	59 581	12,7	0,0	0,0	113	100	86,9	
2031	62 654	42 920	5 190	12 656	291	61 057	2,2	-1 597	1 040	66 902	59 937	13,1	-0,4	-0,3	107	96	87,9	
2032	63 705	43 589	5 270	12 868	288	62 015	1,6	-1 689	1 024	66 237	60 490	13,2	-0,4	-0,3	104	95	86,2	
2033	66 756	44 269	5 352	13 485	285	63 391	2,2	-3 365	975	63 847	59 291	13,6	-0,9	-0,7	96	89	87,4	

Explications

(1) Décompte annuel aux prix courants

(2) Variation annuelle en pourcent

(3) Produits des maisons de jeu, produits des actions récursoires, divers



Hypothèses concernant l'évolution économique du 12.06.2023, en %:

OFAS, 14.07.2023

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Indice des salaires (ISS)	2,4	2,2	2,0	1,7	1,5
Renchérissement	2,3	1,5	1,2	1,0	1,0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2020 Office fédéral de la statistique OFS

Tableau 2

Perspectives financières de l'AVS avec la révision des rentes de survivants

Montants en millions de francs / aux prix de 2023 (1)

Situation: décompte définitif 2022

Année	Dépenses	Recettes						Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds AVS		Indicateurs									
		Total dépenses	Cotisations	TVA	Contribution Confédération	Autres recettes	Total recettes				Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en pourcent des salaires	Compte de capital AVS en % des dépenses	Compte de capital AVS sans les d. de l'AI en % des dépenses	Indice du taux de remplacement (1980=100)				
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)															
2022	47 807	36 266	3 186	9 657	329	49 439	1 631	-4 337	-2 706	47 035	36 751	11.8	0.5	0.4	98	77	89.2					
2023	49 936	37 917	4.6	3 214	0.9	10 087	4.5	270	-18.1	51 488	4.1	1 552	1 352	2 905	49 940	39 656	11.8	0.5	0.4	100	79	90.6
2024	50 367	0.9	38 650	1.9	4 375	36.1	10 174	0.9	319	18.1	53 517	3.9	3 150	675	53 765	43 633	11.7	0.9	0.7	107	87	88.5
2025	52 560	4.4	39 223	1.5	4 740	8.3	10 617	4.4	312	-2.1	54 892	2.6	2 332	790	56 887	46 875	12.1	0.7	0.5	108	89	89.8
2026	53 055	0.9	39 814	1.5	4 809	1.5	10 717	0.9	306	-2.0	55 646	1.4	2 590	909	60 386	50 473	12.0	0.8	0.6	114	95	88.0
2027	55 302	4.2	40 320	1.3	4 882	1.5	11 171	4.2	303	-1.0	56 675	1.9	1 373	972	62 731	52 916	12.3	0.4	0.3	113	96	89.3
2028	55 837	1.0	40 988	1.7	4 957	1.5	11 279	1.0	300	-1.0	57 524	1.5	1 687	1 020	65 438	55 961	12.3	0.5	0.4	117	100	87.9
2029	58 391	4.6	41 621	1.5	5 033	1.5	11 795	4.6	297	-1.0	58 746	2.1	355	1 045	66 839	57 993	12.6	0.1	0.1	114	99	88.6
2030	59 456	1.8	42 267	1.6	5 111	1.5	12 010	1.8	294	-1.0	59 682	1.6	226	1 066	68 132	60 253	12.7	0.1	0.0	115	101	86.9
2031	62 236	4.7	42 920	1.5	5 190	1.5	12 572	4.7	291	-1.0	60 972	2.2	-1 264	1 060	67 928	60 962	13.1	-0.3	-0.3	109	98	87.9
2032	63 218	1.6	43 589	1.6	5 270	1.5	12 770	1.6	288	-1.0	61 917	1.5	-1 301	1 051	67 678	61 932	13.1	-0.3	-0.3	107	98	86.2
2033	66 185	4.7	44 269	1.6	5 352	1.6	13 369	4.7	285	-1.0	63 276	2.2	-2 909	1 012	65 781	61 225	13.5	-0.8	-0.6	99	93	87.4

Explications

(1) Décompte annuel aux prix courants

(2) Variation annuelle en pourcent

(3) Produits des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers



Hypothèses concernant l'évolution économique du 12.06.2023, en %:

OFAS, 14.07.2023

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Indice des salaires (ISS)	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5
Renchérissement	2.3	1.5	1.2	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2020 Office fédéral de la statistique OFS

Tableau 3

Conséquences de la révision sur les finances de l'AVS

Montants en millions de francs / aux prix de 2023

Année	Conséquences des mesures de la réforme sur les dépenses de l'AVS					Total	Contribution Confédération	Effet total Recettes - Dépenses
	Limitation du droit aux personnes veuves avec enfants de moins de 25 ans	Rentes de survi-vants pour parents non mariés avec enfants de moins de 25 ans	Rente transitoire de deux ans pour les personnes veuves avec enfants de plus de 25 ans	Dispositions transitoires	Total			
2022	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	-30	1	25	0	-4	-1	3	
2027	-101	4	72	0	-25	-5	20	
2028	-174	6	94	-110	-183	-37	146	
2029	-251	8	95	-116	-264	-53	210	
2030	-319	10	93	-121	-337	-68	269	
2031	-394	13	94	-130	-418	-84	334	
2032	-455	14	91	-137	-487	-98	388	
2033	-526	16	92	-153	-571	-115	456	

OFAS, 18.09.2023

Annexe 2 : tableau récapitulatif des données utilisées

Citation, référence	Source, hypothèses	Dernière mise à jour	Remarques
P. 35 : Entre 2016 et 2020, on n'a dénombré en Suisse, en moyenne annuelle, <u>123 décès</u> de parents non mariés dont le plus jeune enfant était âgé de moins de 25 ans.	Analyse par l'OFAS de la STATPOP 2016-2020 (OFS)	2020	
P. 36 : tableau 4-1	Calculs de l'OFAS : 1. Microsimulation basée sur la STATPOP 2016-2020 (OFS) et le registre des rentes du 1 ^{er} pilier 2016-2021 (CdC) pour évaluer les conséquences actuelles des mesures de la réforme. 2. Projection basée sur le scénario de l'évolution démographique A-00-2020 (OFS) et les indicateurs économiques des perspectives financières de l'AVS (état au 14.7.2023). 3. Comptabilisation forfaitaire des bénéficiaires et des rentes à l'étranger sur la base de la part à l'étranger selon le registre des rentes 2021.	2021/23	Pour la projection, les bases actuarielles (probabilité d'être marié ou d'avoir des enfants, âge des survivants, etc.) restent constantes, de même que le montant moyen de la rente de survivant par rapport à la rente minimale. Exception : les probabilités de mortalité sur une année civile selon le scénario A-00-2020.
P. 37 : tableau 4-2 P. 36-37 : indications sur le nombre de personnes concernées	Calculs de l'OFAS basés sur les calculs relatifs au tableau 4-1 et sur le registre des PC 2021. Ce dernier est utilisé pour déterminer les taux de PC à l'AVS pour les rentes de veuves et de veufs, ainsi que le montant moyen de ces PC.	2021/23	Pour la projection, les taux de PC et le montant moyen des PC restent constants.
P. 38 : les économies sur la contribution fédérale augmenteront continûment pour atteindre les quelque <u>200 millions de francs</u> en 2040.	Les économies sur la contribution fédérale représentent 20,2 % de la réduction totale des dépenses de l'AVS selon le tableau 4-1.	2021/23	

